

**Redegørelse for behandlingen af klager over politiet i de nordiske lande og i Storbritannien**

1. Indledning .....	2
1.1. Retsudvalgets spørgsmål .....	2
1.2. Metoden for undersøgelsen af de fremmede retssystemer .....	2
2. Den danske politiklagenævnssordning .....	4
2.1. Indledning .....	4
2.2. Ordningens væsentligste elementer.....	4
2.3. Politiklagenævnens kompetenceområde .....	6
2.4. Klage over statsadvokatens afgørelse .....	6
2.5. Evaluering af politiklagenævnssordningen.....	7
2.6. Statistiske oplysninger om antallet af indkomne og afgjorte politiklagenævnsager 1996-2003.....	8
3. Behandlingen af klager over politiet i Sverige.....	9
3.1. Indledning .....	9
3.2. Beskrivelsen i Bet. 1994 .....	10
3.3. Ændringer i den svenske ordning for behandling af sager mod politiet efter 1994 .....	11
3.4. Statistiske oplysninger .....	13
4. Behandlingen af klager over politiet i Norge.....	13
4.1. Indledning .....	13
4.2. Beskrivelsen i Bet. 1994 .....	13
4.3. Ændringer i organiseringen af efterforskningen af ansatte i politiet og påtalemyndigheden efter 1994 .....	16
5. Behandlingen af klager over politiet i Finland.....	19
5.1. Indledning .....	19
5.2. Beskrivelsen i Bet. 1994 .....	20
5.3. Ændringer i den finske klagenævnssordning efter 1994 .....	21
5.4. Statistik.....	23
6. Behandlingen af klager over politiet i England & Wales.....	23
6.1. Indledning .....	23
6.2. Beskrivelsen i Bet. 1994 .....	24
6.3. Ændringer i den engelske ordning for behandling af sager mod politiet efter 1994 .....	27
6.4. Statistiske oplysninger .....	32
7. Behandlingen af klager over politiet på Island.....	32
7.1. Indledning .....	32
7.2. Behandlingen af klager over politiet.....	32
8. Sammenfatning om klagesystemernes uafhængighed og parternes retssikkerhed .....	33
8.1. Særlige klagesystemer – politiklagenævn .....	33
8.2. De sagsbehandlende myndigheders saglige og formelle kompetence .....	34
8.3. Retssikkerhedsgarantier – klageadgang, adgangen til advokatbistand, aktindsigt m.v.....	36
8.4. Åbenhed og information om behandlingen af klager over politiet .....	36
8.5. Statistiske oplysninger, herunder oplysninger om, hvor ofte klagerne får ret i klager over politiet sammenholdt med praksis i Danmark ("medholdsprocenten") .....	37

## **1. Indledning**

### **1.1. Retsudvalgets spørgsmål**

Ved telefaxskrivelse af 9. februar 2004 har Justitsministeriet anmodet Rigsadvokaten om et bidrag til brug for besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål 162 af 9. februar 2004 (Alm. del bilag 473). Spørgsmålet lyder således:

*"Ministeren bedes tilsende udvalget en redegørelse for Storbritanniens system for behandling af klager over politiet, herunder*

- *hvad er de britiske erfaringer, og hvad er baggrunden for og overvejelserne bag ændringen i det britiske klagesystem*
- *klagesystemets uafhængighed sammenlignet med det danske klagesystem*
- *hvor ofte klagerne får ret i klager over politiet sammenholdt med praksis i Danmark."*

Ved telefaxskrivelser af 1. marts 2004 har Justitsministeriet endvidere anmodet Rigsadvokaten om et bidrag til brug for besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål 164 af 13 februar 2004 (Alm. del bilag 492).

Spørgsmålet lyder således:

*"Ministeren bedes redegøre for de andre nordiske landes systemer for behandling af klager over politiet og erfaringerne hermed."*

### **1.2. Metoden for undersøgelsen af de fremmede retssystemer**

Det bemærkes indledningsvis, at måden hvorpå man har organiseret politiet og anklagemyndigheden i de undersøgte lande, på en række punkter afviger fra opbygningen af politiet og anklagemyndigheden i Danmark. Det har ikke været tanken i denne redegørelse detaljeret at redegøre for de fremmede retssystemer, men alene i korte hovedtræk at beskrive samvirket mellem politiet og anklagemyndigheden i de fem undersøgte lande.

Det bemærkes endvidere, at politiklagenævnsudvalget til brug for sine overvejelser indhentede oplysninger om fremmed ret, herunder fra Sverige, Norge, Finland og Storbritannien. Der henvises herved til udvalgets betænkning, Betænkning 1278/1994, kapitel 10, side 95-108.

Oplysningerne til brug for denne redegørelse er søgt indhentet skriftligt ved henvendelse til de pågældende landes myndigheder. Der har endvidere været foretaget enkelte uddybende telefonsamtaler med repræsentanter for visse af

de pågældende myndigheder, ligesom eventuelt offentligt tilgængeligt informationsmateriale, f.eks. fra Internettet er gennemgået. Der har ikke været foretaget myndighedsbesøg i de pågældende lande.

Der er på baggrund af Bet. 1278/1994 og det regelsæt, der regulerer den danske politiklagenævnssordning, udarbejdet et spørgetema, der gennemgår de centrale elementer og retssikkerhedsgarantier i den danske politiklagenævnssordning, jf. retsplejelovens kapitel 93b – d. Der henvises til **bilag 1**.

Rigsadvokaten har ved skrivelser af 29. marts 2004 fremsendt spørgetemaet til Riksåklagaren i Sverige, Rigsadvokaten i Norge, Rigsadvokaten i Finland og Rigsadvokaten på Island med anmodning om en redegørelse for politiklageordningen i de pågældende lande. Spørgetemaet er endvidere fremsendt til Home Office i Storbritannien med en lignende anmodning.

Rigsadvokaten har i perioden fra juni 2004 til den 10. januar 2005 modtaget skriftligt svar fra de pågældende hørte myndigheder. Henvendelsen til Storbritannien er fulgt op af jævnlige erindringskrivelser.

Denne fremgangsmåde har imidlertid vist sig at indebære forskellige vanskeligheder, der navnlig skyldes en forskellig detaljeringsgrad i besvarelsenerne. Det har derfor været påkrævet at søge yderligere oplysninger indhentet. Der er derfor i perioden fra januar til marts 2005 indhentet supplerende oplysninger, ligesom der er indhentet oplysninger om en ny norsk ordning, der trådte i kraft den 1. januar 2005, og en ændret svensk organisering af behandlingen af straffesager mod politipersonale, der ligeledes trådte i kraft den 1. januar 2005.

Det bemærkes endelig, at der kun i begrænset omfang udgives årlige beretninger om behandlingen af ”politiklagesager” i de undersøgte lande. Det har af samme årsag alene i et vist omfang været muligt at fremdrage fyldestgørende statistiske oplysninger om behandlingen af klager over politiet, herunder muligheder for at foretage en sammenligning af ”... *hvor ofte klagerne får ret i klager over politiet sammenholdt med praksis i Danmark.*” Der henvises herved nærmere til beskrivelsen nedenfor.

I det følgende foretages en overordnet gennemgang af den danske ordning i hovedtræk. Der henvises endvidere til den detaljerede statistik, der fremgår af Rigsadvokatens årlige beretning om behandlingen af klager over politiet. Der henvises for nærmere oplysninger til de årlige beretninger, der er udgivet for årene 1996 og senest for 2003.

Der foretages endvidere på baggrund af en gennemgang af de foreliggende og indhentede oplysninger en beskrivelse af, hvorledes man har organiseret behandlingen af klager over politiet i de fem undersøgte lande. I det omfang, der er foretaget ændringer af de udenlandske ordninger, søges baggrunden for ændringerne beskrevet i muligt omfang. Endelig sammenfattes de indhentede oplysninger med henblik på en sammenligning af de enkelte klagesystemer og statistiske oplysninger om afgørelserne af klagesagerne.

Man bør ved sammenligningen af de enkelte systemer have for øje, at regler og praksis i forbindelse med efterforskning og bevisførelse i straffesager på en række punkter adskiller sig fundamentalt fra dansk lovgivning og praksis. Det gælder navnlig England & Wales, jf. herved Bet. 1219/1991 om isolationsfængsling i andre europæiske lande. Tilsvarende synes også at gøre sig gældende for så vidt angår de demografiske forhold.

Sammenligningen af de forskellige landes regler og statistiske oplysninger på dette område må derfor foretages med betydelig varsomhed, bl.a. fordi retssystemerne i deres grundlæggende opbygning og virkemåde kan være meget uensartede.

## **2. Den danske politiklagenævnensordning**

### **2.1. Indledning**

Folketinget vedtog ved lov nr. 393 af 14. juni 1995 en ændring af retsplejeloven, der gav et nyt regelsæt for behandling af klager over politipersonalet m.v. Regelsættet består af tre kapitler i retsplejeloven. Kapitel 93 b og kapitel 93 c regulerer henholdsvis behandlingen af *adfærdsklager* over politipersonalet og behandlingen af *straffesager* mod politipersonalet, mens kapitel 93 d vedrører de nyoprettede *politiklagenævn*. Ordningen hviler på Betænkning 1278/1994 om behandling af klager over politipersonalet, og regelsættet trådte i kraft den 1. januar 1996.

### **2.2. Ordningens væsentligste elementer**

2.2.1. Et væsentligt element i regelsættet er, at det er de *regionale statsadvokater*, der behandler klager over politipersonalets adfærd, efterforsker straffesager mod politipersonale og afgør tiltalespørgsmålet. Statsadvoka-

terne skal endvidere efter reglen i retsplejelovens § 1020 a, stk. 2, iværksætte efterforskning i alle tilfælde, hvor en person er afgået ved døden eller er kommet alvorligt til skade som følge af politiets indgriben, eller mens den pågældende var i politiets varetægt. Tidligere blev sagerne efterforsket af politiet. Der henvises herom nærmere til Betænkning 1278/1994.

Ordningen omfatter den del af de ansatte i politiet, der har politimyndighed. Det vil sige det politiuddannede personale og politikredsens juridiske personale. Kontorpersonale og civile medarbejdere er *ikke* omfattet af ordningen. Bestemmelserne omfatter kun forhold, der er begået i tjenesten. Denne afgrænsning af, om et forhold er begået i tjenesten, beror på en konkret vurdering. Det tilføjes i forarbejderne, at begrebet på grund af polititjenestens særlige karakter formentlig må fortolkes temmelig vidt.

Statsadvokaten foretager som udgangspunkt selv alle undersøgelses- og efterforskningsskridt, således at politiet kun i meget begrænset omfang deltager i behandlingen af disse sager. Politiet skal dog selv foretage uopsættelige undersøgelses- og efterforskningsskridt. Statsadvokaterne kan desuden i et vist omfang anmode Rigspolitichefens Rejseafdeling om bistand under efterforskningen m.v.

2.2.2. Et andet væsentligt element er indførelsen af *politiklagenævn*. Der er oprettet et uafhængigt politiklagenævn for hver regional statsadvokat. Nævnet består af en advokat og to lægmænd, og det fører tilsyn med statsadvokatens behandling af sager, der er omfattet af ordningen. Den advokat, der udpeges, forudsættes at have erfaring med behandlingen af straffesager. Nævnene vælger en landsformand og afgiver en årlig beretning om deres virksomhed. Regelsættet er begrænset til adfærdsklager og straffesager mod politipersonalet. Uden for nævnets kompetence falder således klager over materielle afgørelser og politiets dispositioner i forbindelse med sagsbehandlingen. Disse klager behandles efter de hidtidige regler.

Nævnene er uafhængige og er hverken underlagt Rigsadvokaten eller Justitsministeriet.

2.2.3. Et tredje element i regelsættet er en udvidet adgang til at *beskikke advokat*. Det gælder både for klageren og indklagede i adfærdsklagesager samt for den forurettede og polititjenestemanden i straffesager mod politipersonale.

### **2.3. Politiklagenævnens kompetenceområde**

Statsadvokaten skal straks underrette politiklagenævnet om klager og anmeldelser efter kapitel 93 b og 93 c. Nævnet skal endvidere holdes løbende orienteret om alle væsentlige beslutninger i forbindelse med sagen, f.eks. sigtelse, udvidelse af kredsen af undersøgte personer og lignende. Nævnet har samme beføjelser i de sager, statsadvokaten tager initiativ til.

Politiklagenævnet kan tilkendegive, at der bør indledes undersøgelse efter kapitel 93 b (adfærdsklager) og 93 c (straffesager m.v.), ligesom nævnet kan tilkendegive, at der bør anvendes en anden undersøgelsesform end den, statsadvokaten har valgt. Politiklagenævnet kan endvidere anmode statsadvokaten om at foretage bestemte undersøgelses- og efterforskningskridt. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at sådanne anmodninger normalt skal efterkommes.

Statsadvokaten skal endvidere udarbejde en redegørelse til politiklagenævnet om resultatet af undersøgelsen eller efterforskningen. Dette gælder dog ikke i åbenbart grundløse sager. Statsadvokaten kan eventuelt uddybe den skriftlige redegørelse i en mundtlig forelæggelse for nævnet. Det skal fremgå af redegørelsen, hvordan statsadvokaten finder, at sagen bør afgøres. I tilfælde, hvor der ikke indledes undersøgelse eller efterforskning, må statsadvokaten nærmere begrunde, hvorfor han ikke finder, at der er anledning til det. Politiklagenævnet meddeler herefter statsadvokaten, hvordan sagen efter nævnets opfattelse bør afgøres. Nævnenes tilkendegivelser er ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand. Der stilles derfor ikke krav om begrundelse, partshøring m.v.

Statsadvokatens afgørelse skal begrundes, og det skal fremgå, om afgørelsen er i overensstemmelse med politiklagenævnets opfattelse. Hvis nævnet *ikke* er enig i afgørelsen, kræves en udførlig begrundelse, og nævnets udtalelse skal fremgå af statsadvokatens afgørelse.

### **2.4. Klage over statsadvokatens afgørelse**

Både nævnet og sagens parter har ret til at klage over statsadvokatens afgørelse til Rigsadvokaten, der træffer den endelige administrative afgørelse i en politiklagenævns sag.

Rigsadvokatens behandling af klager fra sagens parter og politiklagenævnet indebærer en helt ny realitetsbehandling af sagen, således at der foretages en fuldstændig materiel prøvelse af bevisbedømmelsen, retsspørgsmål og skønsspørgsmål.

Rigsadvokaten kan som led i klagesagens behandling indhente nye oplysninger, herunder for at belyse omstændigheder, der er gjort gældende i forbindelse med klagen. Dette kan f.eks. være yderligere eller supplerende afhøringer af vidner, klageren eller indklagede og indhentelse af foto eller rids over gerningsstedet. Fremkommer der i forbindelse med Rigsadvokatens behandling af sagen nye oplysninger, kan dette føre til, at Rigsadvokaten hjemviser sagen til fornyet behandling ved statsadvokaten og politiklagenævnet. Oplysningerne skal dog være af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med statsadvokatens og politiklagenævnets oprindelige stillingstagen til sagen.

Rigsadvokaten påser ved sin behandling af en sag både, at afgørelsen materielt er rigtig, og at formelle regler for sagsbehandlingen er overholdt. Dette indebærer i praksis, at Rigsadvokaten f.eks. ikke er bundet af det forhold, at der har været enighed mellem statsadvokat og nævn om, hvilke faktiske omstændigheder, der kan lægges til grund ved sagens afgørelse, bevisvurderingen eller subsumtionen.

Der kan herved henvises til Rigsadvokatens beretning om behandlingen af klager over politiet, der årligt afgives til Folketinget og justitsministeren. Beretningerne indeholder endvidere en selvstændig delberetning fra hvert nævn og politiklagenævnens landsformand.

Beretningen for 2004 er for tiden under produktion og forventes tilsendt Folketinget i juni 2005. Beretningen vil indeholde en nærmere redegørelse for rekursbehandlingen.

## **2.5. Evaluering af politiklagenævnetsordningen**

Retsudvalget afgav den 23. maj 1995 betænkning over lovforslaget om behandlingen af klager over politipersonalet. Retsudvalgets flertal gav udtryk for følgende synspunkter:

*"Der har gennem tiden været fremført kritik af det eksisterende regelsæt for behandling af politiklager. For flertallet er det væsentligt, at et klagesystem både af borgerne opleves som uvildigt, og at det respekterer de tjenstemandsrettigheder, polititjenestemænd har.*

*Det nu foreslåede regelsæt indebærer derfor dels, at politimesteren ikke længere skal træffe afgørelse i klagesager vedrørende politiets adfærd, og dels, at der i klagebehandlingen inddrages både et politiklagenævn og mulighed for beskikkede advokater for klager og indklagede.*

*Med det foreliggende lovforslag anbringes behandlingen af klager over politiet i nye rammer, og flertallet finder det derfor væsentligt, at der foretages en evaluering af, om det nye klagesystem lever op til ønsket om at skabe tillid hos befolkningen til, at klager over politiet behandles på betryggende vis. Flertallet har derfor med tilfredshed noteret sig, at justitsministeren har givet tilsagn om, at en sådan evaluering vil foreligge 3 år efter lovens ikrafttræden. Dette giver et rimeligt tidsrum for indsamling af erfaring samtidig med, at det — hvis evalueringen viser behov for ændringer — vil være muligt at gennemføre disse inden ny/genudpegning af politiklagenævnets medlemmer.*

*De årlige rapporter fra politiklagenævn og rigsadvokat bør indgå i evalueringen".*

Justitsministeriet har ved en cirkulæreskrivelse af 2. juli 1999 til politi- og anklagemyndighed fremsendt Justitsministeriets evaluering af politiklagenævnensordningen, som samme dag blev sendt til Folketingets Retsudvalg til orientering. Det fremgår af evalueringen, at Justitsministeriet finder, at der ikke var behov for at ændre reglerne om behandling af klager over politiet. Justitsministeriet agtede således at videreføre politiklagenævnensordningen i uændret form. Justitsministeriets evaluering af politiklagenævnensordningen indgik som bilag 14 i Rigsadvokatens beretning for 1999.

## **2.6. Statistiske oplysninger om antallet af indkomne og afgjorte politiklagenævnsager 1996-2003**

Det fremgår af Rigsadvokatens beretning for 2003, at antallet af indkomne sager, der er omfattet af politiklagenævnensordningen, har svinget mellem 645 (1997) og 1013 (1996). I året 2004 er der oprettet 972 nye sager mod 917 sager i 2003.

De årlige beretninger for perioden 1996-2003 indeholder endvidere en statistisk opgørelse over afgørelsen af adfærdsklager og anmeldelser om strafbart forhold, herunder sager, der er behandlet efter reglerne i retsplejelovens § 1020a, stk. 2. Der foretages nedenfor i afsnit 8 en sammenligning af den danske statistik med tilsvarende oplysninger fra Island, Norge og England.



### **3. Behandlingen af klager over politiet i Sverige**

#### **3.1. Indledning**

*Politiet* er inddelt i et centralt og et lokalt niveau. Rigspolitistyrelsen er den centrale forvaltningsmyndighed for politiet. Hvert len udgør et politidistrikt og i hvert distrikt findes en politimyndighed, som har ansvaret for politivirksomheden indenfor distriktet. Der findes således 21 lokale selvstændige politimyndigheder. En lenspolitimester er chef for en politimyndighed, og har ansvaret vedrørende politiets virksomhed i politidistriktet.

Strukturen i politimyndigheden kan variere, men normalt findes der under lenspolitimesteren en stedfortræder som ledelse. Normalt er der en stabsfunktion, en lenskriminalafdeling og en ordensafdeling.

Der er pr. 1. januar 2005 sket en reorganisering af den svenske anklagemyndighed, der fremover består af "Åklagarmyndigheten" og "Ekobrottsmyndigheten".

Den største forandring i forhold til tidligere er, at de seks regionale myndigheder har ophørt med at eksistere. Dette indebærer, at alle 43 anklagerkamre "åklagarkammar" er direkte underlagt Rigsanklageren. Organisationen af anklagerkamrene er - bortset fra enkelte justeringer - uforandret.

Den centrale ledelsesfunktion består nu af Rigsanklagerens kontor samt fire helt nye udviklingscentre. Udviklingscentrene findes i Umeå, Stockholm, Göteborg og Malmö og har til opgave at beskæftige sig med metode- og retsudvikling inden for hver sit specialområde samt opfølgning og tilsyn.

Kammerorganisationen består af 35 almene kamre, seks internationale kamre samt to landsdækkende enheder, "Riksenheten mot korruption" og "Riksenheten för polismål".

Ekobrottsmyndigheden er en landsdækkende myndighed, der varetager bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet. Den ledes af en generaldirektør, og personalet består af anklagere, polititjenestemænd og andre eksperter.

### **3.2. Beskrivelsen i Bet. 1994**

Den svenske ordning for behandling af klager over politiet beskrives således i politiklagenævnensudvalgets betænkning, side 95-97:

”a) En anmeldelse om, at en polititjenestemand har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, som har forbindelse med tjenesten, eller på anden måde har optrådt forkert i forbindelse med myndighedsudøvelse, skal ifølge politi-forordningen umiddelbart overgives til anklagemyndigheden. Også i andre tilfælde, f.eks. når nogen er kommet til skade i forbindelse med politiets virksomhed, og skaden er af alvorligere karakter, skal sagen straks overgives til anklagemyndigheden, uanset om der er indgivet anmeldelse eller ej. Anklagemyndigheden tager stilling til, om der skal indledes en forundersøgelse eller ikke.

Uanset disse regler følger det af politiforordningen, at den myndighed, der har modtaget anmeldelsen (eller hvor der i øvrigt er opstået spørgsmål om at indlede en forundersøgelse), skal foretage de skridt, som ikke uden ulempe kan udsættes.

I princippet gælder det, at afhøringer i sager af denne karakter skal foretages af polititjenestemænd fra et andet politidistrikt og med en højere rang end den, som afhøres. Denne regel gælder dog ikke i tilfælde, hvor der i politidistriktet findes en særskilt enhed, der skal behandle anmeldelser mod polititjenestemænd. Sådanne enheder findes ikke blot i de tre storbydistrikter, men også i de politidistrikter, hvor chefen er lenspolitimester. Kravet om højere rang gælder heller ikke, hvis en polititjenestemand ved en sådan enhed udses til at foretage forhør i et andet politidistrikt.

Selv i tilfælde, hvor der – gennem anmeldelse eller på anden måde – opstår spørgsmål om, hvorvidt en polititjenestemand har gjort sig skyldig i strafbart forhold uden for tjenesten, skal sagen overlades til anklagemyndigheden med henblik på en vurdering af, om der skal indledes forundersøgelse eller ikke. Sagen behøver dog ikke overlades til anklagemyndigheden, såfremt politiet selv træffer beslutning om at indlede en forundersøgelse. En beslutning om at indstille en sådan forundersøgelse skal træffes af anklagemyndigheden.

De nærmere regler om behandlingen af anmeldelser mod polititjenestemænd findes i et cirkulære<sup>1</sup> fra rigsanklageren og i forskrifter fra rigspolitistyrelsen.

Det fremgår bl.a. af disse regler, at forelæggelse for anklagemyndigheden ikke behøver finde sted, når der er tale om færdselsforseelser (bortset fra for-

---

<sup>1</sup> Er ophævet ifølge telefonisk oplysning af 9.3.2005 fra Riksåklageren.

seelser af mere alvorlig karakter), hvis politiet beslutter at indlede forundersøgelse. En afgørelse om at opgive en forundersøgelse, som er indledt af politiet, skal altid træffes af anklagemyndigheden. Forundersøgelsen foretages i øvrigt i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i retsplejeloven.

b) Politiansatte, som gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser, der ikke udgør strafbart forhold, kan pålægges disciplinæransvar. Regler om dette findes i loven om offentlig ansættelse, der gælder inden for hele statsforvaltningen.

Det disciplinære ansvar er altid subsidært i forhold til det strafferetlige. En handling, som ikke er strafbar, kan medføre disciplinært ansvar, såfremt arbejdstageren derigennem forsætligt eller uagtsomt har tilsidesat de pligter, som påhviler ham i ansættelsen, og fejlen ikke kan anses for ringe.

I modsætning til forholdene i den øvrige del af statsforvaltningen er det inden for politiet praktisk talt altid således, at anklagemyndigheden forud for en sag om disciplinæransvar har foretaget en prøvelse af, om den påståede fejl indebærer et strafbart forhold. Dette hænger sammen med den nævnte pligt til at overlade sager, hvori det påstås, at der er tale om fejlagtig myndighedsudøvelse, til anklagemyndigheden. Disciplinæransvar kan i princippet kun blive aktuelt, såfremt anklagemyndigheden har afvist sagen under henvisning til, at der ikke er tale om strafbart forhold.

Undersøgelser i disciplinærsager foretages i reglen af de interne efterforskningsenheder, som efterforsker anmeldelser mod polititjenestemænd.

Spørgsmålet om pålæggelse af disciplinæransvar prøves – for så vidt angår flertallet af ansatte inden for politiet – af et centralt organ for hele politiet, det såkaldte ”personaleansvarsnævn ved rigspolitistyrrelsen.”

### **3.3. Ændringer i den svenske ordning for behandling af sager mod politiet efter 1994**

”Riksenheten för polismål” er oprettet pr. 1. januar 2005 i forbindelse med reorganiseringen af den svenske anklagemyndighed. Ordningen indebærer, at samtlige sager, hvor politipersonalet er mistænkt for strafbart forhold i eller uden for tjenesten nu er samlet i én enhed, der er placeret i Malmö. Efterforskningen foretages af visse specielle politiafdelinger, men ledes af Rigsenheden, der alene består af chargede anklagere.

Det retlige grundlag vedrørende sager mod politiet følger af Politiforordningen (1998:1558), kap. 5 hvor det bl.a. fremgår, at en sag hurtigst muligt skal overlades til anklagemyndigheden for at afgøre, om der skal indledes en for-

undersøgelse eller ej. Der er ikke sket afgørende ændringer af regelgrundlaget.

Politiet skal således overdrage sagen til anklagemyndigheden, hvis

- det i en anmeldelse til politiet gøres gældende, at en ansat indenfor politiet har gjort sig skyldig i en strafferetlig lovovertrædelse i tjenesten, eller hvis den pågældende på nogen anden måde har handlet fejlagtig i sin myndighedsudøvelse,
- en person er kommet til skade enten gennem noget som en ansat indenfor politiet har gjort i tjenesten eller under ophold i detentionen og skaden er alvorlig, eller
- hvis det i noget andet tilfælde kan komme på tale at indlede en forundersøgelse mod en ansat indenfor politiet for lovovertrædelser, der har sammenhæng med tjenesten.

Politiet behøver dog ikke at overdrage sagen til anklagemyndigheden, hvis der er tale om en tale om færdselsovertrædelser (bortset fra forseelser af mere alvorlig karakter), eller hvis politiet allerede har besluttet at indlede en forundersøgelse.

Det fremgår endvidere af forordningen, at afhøring normalt ikke må foretages af en polititjenestemand, der gør tjeneste ved samme tjenestested, som den, der skal afhøres.

Hvis ikke lederen af efterforskningen særskilt bestemmer noget andet, skal den, som afholder forhøret, normalt mindst være kommissær og have en højere rang end den, der afhøres.

En sag skal endvidere overlades til anklagemyndigheden for at afgøre, om der skal indledes en forundersøgelse eller ej, hvis det gennem en anmeldelse eller på anden måde er kommet på tale, at en ansat indenfor politiet har gjort sig skyldig i en lovovertrædelse, der ikke har sammenhæng med jobbet. Sagen behøver ikke at blive overladt til anklagemyndigheden, hvis politiet beslutter at indlede en forundersøgelse.

Beslutningen om at afslutte forundersøgelsen træffes af anklagemyndigheden. Afgørelsen kan påklages.

Der findes ingen særlige regler for den juridiske bisidder eller om adgang til aktindsigt for en klager i en disciplinærsag. Normalt har klageren og indklagede ret til aktindsigt. Hvis indklagede vælger at udtale sig, har indklagede pligt til at tale sandhed. Der findes dog ingen sanktioner herfor.

Politipersonale har ingen ret til at få en af staten forordnet bisidder, men har ret til en af ham selv udset bisidder.

Regler om *disciplinæransvar* findes i lag om offentlig anställning; 1994:260, der gælder indenfor hele statsadministrationen. Der henvises herved til fremstillingen af reglerne i Bet. 1278/1994, der er beskrevet i afsnit 3.1.

### **3.4. Statistiske oplysninger**

Der foreligger ikke brugbare statistiske oplysninger om behandlingen af politiklager (polismål) i Sverige.

## **4. Behandlingen af klager over politiet i Norge**

### **4.1. Indledning**

Det norske politi er for så vidt angår dets virksomhed uden for strafferetsplejen underlagt Justitsdepartementet og Politidirektoratet.

Anklagemyndigheden er organiseret i tre niveauer. Det laveste led i anklagemyndigheden er – ligesom i Danmark - integreret i politiet. Det næste niveau i påtalehierarkiet er statsadvokaten, som har påtalekompetence i forbrydelsessager. Rigsadvokaten er det øverste led i anklagemyndigheden og træffer afgørelse i de mest alvorlige straffesager.

### **4.2. Beskrivelsen i Bet. 1994**

Den norske ordning for behandling af klager over politiet blev beskrevet i politiklagenævnsudvalgets betænkning, side 98-101. Rigsadvokaten i Norge har i forbindelse med en høring over den foreliggende fremstilling af den norske politiklagenævnsordning haft enkelte supplerende tilføjelser og ajourføringer, der er indføjjet i beskrivelse af den nu ophævede ordning med Særlige Efterforskningsorganer (SEFO). Denne ordning kan herefter beskrives således:

"a) Klager fra publikum over politiets optræden modtages i Norge af den enkelte politimester og justitsdepartementet. Behandlingen af sådanne klager er ikke forankret i formelle regler. Dersom klagen er reel, kan den medføre, at

der bliver rejst disciplinærsag, og/eller at der foretages efterforskning af særlige efterforskningsorganer, jf. nærmere herom nedenfor.

b) Alle ansatte i staten, herunder ansatte i politiet, er omfattet af tjenestemandsløven, der indeholder bestemmelser om disciplinære reaktioner vedrørende forhold, som har tilknytning til tjenesten. Behandlingen af disciplinærsager inden for politiet sker i hovedsagen efter de almindelige forvaltningsretlige regler. Dette indebærer bl.a., at det er ansættelsesmyndigheden, som træffer bestemmelse om disciplinærstraffe, såsom afskedigelse og suspension. For så vidt angår de laveste polititjenestemandstillinger, er disciplinærmyndigheden et lokalt ansættelsesråd. Sager vedrørende højerestående polititjenestemænd behandles af et centralt ansættelsesråd for politiet. I de højeste stillinger i politiet foretages ansættelse af Justisdepartementet eller af Kongen i statsråd.

En beslutning fra ansættelsesmyndigheden om en disciplinær reaktion kan påklages til et klageorgan. For politiets vedkommende er klageorganerne et centralt ansættelsesråd, Justisdepartementet eller Kongen i statsråd, alt afhængig af hvem der har truffet afgørelse i første instans. For politiembederne (politimestre og enkelte politiinspektører) gælder imidlertid en grundlovsfæstet bestemmelse om, at embedsmænd kun kan afsættes ved dom.

c) Siden den 1. januar 1988 har efterforskningen af formodet strafbare handlinger begået i tjenesten af ansatte i politiet eller anklagemyndigheden været ledet af særlige efterforskningsorganer. Den norske straffeprocesslov indeholder i § 67 følgende bestemmelse herom:

*”I saker som gjelder anmeldelse av embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten for å ha begått en straffbar handling i tjenesten, kan Kongen bestemme at etterforskningen skal ledes av særskilte etterforskningsorganer etter nærmere regler. Det samme gjelder når påtalemyndigheten finner at det foreligger mistanke om straffbar handling i tjenesten som tilsier at etterforskning igangsettes mod noen person som nevnt i første punktum eller når en mistenkt selv begjærer etterforskning. Statsadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale på grunnlag av innstilling fra etterforskningsorganerne når påtalespørsmålet ikke hører under Kongen eller riksadvokaten.”*

På grundlag af denne bestemmelse blev der ved en kongelig resolution af 18. december 1987 oprettet efterforskningsorganer i hvert af landets ti statsadvokatembeder. Hvert efterforskningsorgan består af tre medlemmer: en formand, der opfylder betingelserne for at blive højesteretsdommer, en advokat med erfaring fra straffesager og en person med efterforskningsbaggrund.

Det er ifølge forarbejderne ikke noget krav, at formanden skal være aktiv dommer. Bestemmelserne åbner mulighed for, at også andre uafhængige og velkvalificerede jurister kan udnævnes. Hidtil har lederne af efterforskningsorganerne været dommere og advokater. Advokaten skal som nævnt

have erfaring fra straffesager. Hertil kræves ifølge forarbejderne, at advokaten har gjort tjeneste som forsvarer eller ”aktor” under hovedforhandling over en periode på mindst et par år, og at denne tjeneste ikke bare har været sporadisk. Når der tales om en person med efterforskningsbaggrund, tænkes der ifølge forarbejderne udelukkende på polititjenestemænd. Som udgangspunkt har man tænkt på politifolk i aktiv tjeneste, men bestemmelsen udelukker hverken pensionerede politifolk eller forhenværende efterforskere, som er gået over i anden offentlig eller privat virksomhed.

Efterforskningsorganerne har under efterforskningen den myndighed og de opgaver, som ellers tilkommer politimesteren. Efterforskningsorganerne skal lede efterforskningen. Efterforskningsorganerne skal selv iværksætte og gennemføre efterforskningen, men kan indhente efterforskningsbistand fra politiet og give pålæg om at iværksætte og gennemføre efterforskningskridt.

Med hensyn til efterforskningsorganernes arbejdsmetode er det forudsat, at organerne selv så vidt muligt skal stå for udenretlige afhøringer – helst således at mindst to medlemmer er tilstede. I modsætning hertil er det i relation til andre efterforskningskridt forudsat, at man rutinemæssigt skal bede om bistand fra politiet. Efterforskningsorganerne kan pålægge politiet at yde dem bistand. Det er endvidere forudsat, at efterforskningskridt af et vist omfang som hovedregel vil blive foretaget af politiet og ikke af organerne selv. Efterforskningsorganerne bør i sager mod ansatte i politiet så vidt muligt indhente efterforskningsbistand fra et andet politikammer end det, hvor den mistænkte er ansat.

I forarbejderne anføres det bl.a. om efterforskningen:

*”Det vanlige vil være at organene indhenter bistand fra vanlige politifolk, eventuelt fra Kripas, når det gjelder teknisk etterforskning, dvs. afhør, forutsatte departementet i prp s. 11 at organene normalt selv skal stå for dette. Det er her behovete for en uhildet instans særlig gjør sig geldende. Det er imidlertid ikke mulig å la etterforskningsorganene ta seg av alle avhør. Dels kan det være ønskelig å få tatt avhøret så raskt at det ikke er tid til å tilkalle organet, dels kan saken være så stor at det ikke er praktisk mulig for organet å foreta alle avhør. Regelen etter fjerde ledd andre punktum vil derfor være at etterforskningsorganene såvidt mulig selv skal foreta utenrettslige avhør. Hvor avhøret likevel må foretas av politiet, anbefales det i prp s. 11 at avhøret i så fall foretas av vakthavende embetsmann.”*

Politiet vil på egen hånd kunne foretage efterforskningskridt, når ophold vil kunne skade efterforskningen. Vedkommende efterforskningsorgan skal snarest muligt underrettes om sådanne efterforskningskridt.

Efterforskningsorganet træffer sine beslutninger med sædvanligt flertal, idet det dog antages i forarbejderne, at der kun i begrænset omfang vil blive tale om nogen egentlig stemmegivning i forbindelse med organets virksomhed. Formanden for efterforskningsorganet eller det medlem, han giver fuldmagt

hertil, kan imidlertid selv afgive indstilling om at henlægge en sag, uden at der foretages efterforskning, hvis det er klart, at det anmeldte forhold ikke er strafbart, eller forholdet ikke er genstand for offentlig påtale, eller anmeldelsen må anses for åbenbart grundløs.

Efterforskningsorganerne er undergivet rigsadvokatens instruktionsmyndighed. Rigsadvokaten kan således give efterforskningsorganerne pålæg om iværksættelse, gennemførelse og standsning af efterforskning. det forudsættes imidlertid, at rigsadvokaten i praksis udviser en vis tilbageholdenhed ved brugen af sin myndighed.

Der er adgang til at klage over efterforskningsorganets afgørelser til rigsadvokaten.

Efter afslutningen af efterforskningen skal sagen oversendes til statsadvokaten, som afgør påtalespørgsmålet på grundlag af efterforskningsorganets indstilling. Der er klageadgang til rigsadvokaten over statsadvokatens afgørelse om påtalespørgsmålet.

Efterforskningsorganerne behandler ikke sager, der afgøres ved såkaldt "forenklet forelæg", dvs. visse mindre toldovertrædelser og færdselsforseelser. Begrebet "forenklet forelegg" benyttes for at adskille disse forelæg fra almindelige bødeforelæg, som udfærdiges af påtalemyndigheden. Det, der kendetegner forenklede forelæg, er, at de kun bruges over for nærmere fastsatte lovovertrædelser, at både bødens størrelse og forvandlingsstraffen er fastsat på forhånd, at de normalt vedtages på stedet, at de kan udfærdiges af tjenestemænd uden påtalemyndighed, og at de normalt ikke registreres i det ordinære bøderegister."

### **4.3. Ændringer i organiseringen af efterforskningen af ansatte i politiet og påtalemyndigheden efter 1994**

4.3.1. Ved lov nr. 13 af 5. marts 2004 vedtog det norske Storting nogle ændringer af straffeprosesslovens § 67 sjette og nyt syvende led, der indebar, at påtalekompetencen i straffesager mod ansatte i politiet og anklagemyndigheden overføres fra statsadvokaten til chefen for et nyt centralt organ. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

"§ 67 sjette og nytt syvende ledd skal lyde:

*I saker som gjelder anmeldelse av embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten for å ha begått en straffbar handling i tjenesten, skal etterforskningen foretas og ledes av et eget sentralt organ etter nærmere fastsatte regler. Det samme gjelder når påtalemyndigheten finner at det forelig-*



*ger mistanke om straffbar handling i tjenesten som tilsier at etterforskning igangsettes mot noen person som nevnt i første punktum eller når en mistenkt selv begjærer etterforskning. Lederen eller en annen i organet med juridisk embetseksamen som lederen gir fullmakt i henhold til generelle retningslinjer gitt av riksadvokaten, avgjør spørsmålet om tiltale når påtalespørsmålet ikke hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten. I saker der organet avgjør spørsmålet om tiltale, utføres aktoratet av lederen av organet eller av en annen i organet som lederen gir fullmakt. Riksadvokaten kan instruere organet.*

*Kongen kan bestemme at det etableres regionale kontorer underlagt den sentrale enheten hvor de som utøver etterforskning er ansatte i etterforskningssetaten og uavhengig fra politi- og påtalemyndigheten. ”*

4.3.2. Det fremgår af lovforslaget, Ot.prp. nr. 96 (2002-2003), at lovforslaget byggede på en rapport ”SEFOs etterforskning – en undersøkelse av kvaliteten”, som en arbeidsgruppe nedsatt af Rigsadvokaten afleverede til Justisdepartementet i december 2001. Det blev i rapporten konkluderet, at kvaliteten af SEFO-organernes etterforskning var tilfredsstillende, men at der til dels var ”...påfallende ulikheter mellom de forskjellige organerne” både i forhold til iværksættelse af etterforskning, sagsbehandlingstid og etterforskningens kvalitet.

Det fremgår endvidere af Rigsadvokatens udtalelse, at der med jævne mellemrum havde været rejst kritik af og mistillid overfor SEFO-ordningen, men at det var vanskelig at få klarlagt, hvori det kritikverdige havde bestået. Det mest konkrete var den høje henlæggelsesprocent, der var blevet tolket som et udtryk for manglende evne og vilje til at forfølge lovovertrædelse fra politiets og anklagemyndighedens side.

4.3.3. De nærmere regler om den nye ordning følger af Justitsministeriets påtaleinstruks, kapitel 34, ”Saker som etterforskes av Specialenheten for politisaker”, der blev ændret ved forskrift af 17. december 2004. Den ny norske ordning for behandling af straffesager mod ansatte i politiet og anklagemyndigheden trådte i kraft den 1. januar 2005. Den officielle åbning af ”Spesialenheten for politisaker” - som den hedder - blev foretaget af justitsministeren den 25. januar 2005.

Specialenhedens saglige kompetence (hvilke sager som skal behandles) er den samme som i den tidligere SEFO-ordning (Særlige EfterForsknings Organ), der er beskrevet i afsnit 4.2. Det vil sige, at Specialenheden behandler sager, hvor der er spørgsmål, om en ansat i politiet eller anklagemyndigheden har begået en strafbar handling i tjenesten. Det samme gælder sager *uden mistanke* om strafbar handling i tilfælde, dersom nogen dør eller bliver

alvorlig skadet som følge af politiets eller anklagemyndighedens tjenesteudøvelse, eller nogen dør eller bliver alvorlig skadet, mens politiet eller anklagemyndigheden har taget hånd om dem. Enheden træder ikke i virksomhed i sager, som afgøres med forenklet bødeforelæg, eller som behandles af Politiets Sikkerhedstjeneste.

Enheden kan knytte til sig personer i form af hverv eller ansættelser. Udtrykket ”hverv” omfatter en løsere tilknytning, gerne i forbindelse med konkrete, afgrænsede arbejdsopgaver og ofte i kombination med en anden fast stilling. Her gælder en karantænetid på to år fra eventuel tidligere ansættelse i politiet eller anklagemyndigheden. For ansættelser i enheden gælder ikke bestemmelsen om karantænetid. Personer ansat eller i hverv i enheden kan ikke samtidig have ansættelsesforhold i politiet eller anklagemyndigheden.

Baggrunden for bestemmelsen var, at det i debatten omkring oprettelsen af den nye Specialenhed, var centralt at sikre, at enheden fik den nødvendige administrative og organisatoriske afstand til politiet og anklagemyndigheden. Dette blev løst ved at oprette flere faste stillinger og ved at stille krav om 2 års karantænetid ved hverv. Dette indebærer f.eks. i praksis, at en polititjenestemand kan gå direkte over fra sin stilling i politietaten til fast ansættelse i Specialenheden. Skal vedkommende derimod knyttes til enheden i form af ”hverv”, skal vedkommende have været ude af politietaten i 2 år eller mere.

Specialenheden er etableret som et nationalt organ, som ikke er en del af politiet eller anklagemyndigheden. Justits- og politidepartementet har det overordnede administrative ansvar for Specialenheden, mens Rigsadvokaten er faglig overordnet med instruktionsmyndighed og klageorgan.

Chefen for Specialenheden træffer beslutning om efterforskning skal iværksættes og afgør sagerne, når efterforskningen er færdig. Chefen har påtalekompetence på statsadvokatsniveau og afgør påtalespørgsmålet, undtagen når dette hører under Kongen i Statsråd eller Rigsadvokaten, jf. straffeprocessloven § 67 sjette led, dvs. nogle nærmere angivne (grovere) forbrydelser, herunder forbrydelser, som kan straffes med fængsel i 21 år, forbrydelser mod staten, statsforfatningen mv., og forbrydelser mod offentlig myndighed mv. samt forbrydelser ved trykt skrift mv.

Der er etableret en organisatorisk adskillelse i Specialenheden mellem påtale og efterforskning. Efterforskningen sker i en efterforskningsafdeling, som

ledes av en efterforskningsleder. Lederen for efterforskningsafdelingen har påtalekompetence som politimester på efterforskningsstadiet og giver indstilling om, hvorledes sagen bør afgøres til chefen for Specialenheden. Efterforskningsafdelingen er delt i fem regioner.

Det blev oplyst ved åbningen, at enheden ved årsskiftet fik overført knap 100 sager fra de tidligere SEFO-organer. Sagstallet i de tidligere SEFO-er har ligget på ca. 600 per år.

*Adfærdssager* er – som hidtil - ikke omfattet af den norske ordning, og Specialenhedens opgave er i første række at klarlægge, om der er begået noget strafbart. Administrative forhold, det vil sige forhold, som hører under politimesterens ledelsesret som f.eks. ressourcedisponering, generelle interne instrukser, planlægning og drift af virksomheden mv., falder udenfor Specialenhedens virkeområde og skal normalt ikke tages op af Specialenheden. Det samme gælder adfærdssager (dårlig opførsel, overdreven magtbrug mv.) og disciplinærsager, såfremt der ikke er indgivet anmeldelse, og det således ikke er hævdet, at der foreligger et strafbart forhold.

Rene klager over politiets optræden, sagsbehandling mv. henhører under politimesteren som arbejdsgiver og personaleansvarlig og skal ikke oversendes til Specialenheden. Modtager man denne type klager, skal disse kanaliseres tilbage til politimesteren. I disciplinærsager er Politidirektoratet politimesterens foresatte. Dersom klagen rejser spørgsmål om sagsbehandlingen i en straffesag, hører dette på overordnet niveau under statsadvokaten/Rigsadvokaten.

## **5. Behandlingen af klager over politiet i Finland**

### **5.1. Indledning**

Politiafdelingen under Indenrigsministeriet udgør politiets højeste ledelse. Regionalt er landet inddelt i fem len, og hvert len har en lenspolitiafdeling. Under lensledelsen arbejder det lokale politis enheder opdelt i 90 herreder.

Den finske anklagerorganisation består af to instanser; rigsanklagerembedet, der leder anklagervæsenet i Finland, og de lokale anklagerenheder i landets herreder.

Som herredernes lokale anklagere virker herredsanklagere. Ved rigsanklagerembedet findes 13 statsanklagere, hvis virksomhed omfatter hele landet.

Siden begyndelsen af 2003 er anklagervæsenet inddelt i 16 samarbejdsområder med henblik på, at anklagerenhederne kan bistå hinanden.

De lokale anklagerenheder behandler hovedparten af straffesagerne. Ved rigsanklagerembedet behandles hovedsageligt straffesager, der udfra en samfundsmæssig synsvinkel er vigtige.

## **5.2. Beskrivelsen i Bet. 1994**

Den finske ordning for behandling af klager over politiet beskrives således i politiklagenævnssudvalgets betænkning, side 102f.:

”a) Der gælder ikke i Finland særlige regler vedrørende efterforskning i straffesager mod politipersonale. Efterforskningen i sager mod polititjenestemænd gennemføres således i overensstemmelse med normale principper.

Forundersøgelsesloven fra 1989 indeholder imidlertid bestemmelser om inhabilitet, der har forbillede i forvaltningslovens regler om inhabilitet. For politiets vedkommende fører disse regler til, at efterforskningen i sager mod politipersonale gennemføres af en anden enhed end den, som vedkommende tilhører. Det finske indenrigsministerium har administrativt fast nærmere bestemmelser herom, hvoraf det bl.a. fremgår, at efterforskningen ikke bør foretages af en polititjenestemand, der tilhører samme politidistrikt eller afdeling som den mistænkte, men derimod – alt efter forholdets natur – af polititjenestemænd fra centralkriminalpolitiet eller fra et andet politidistrikt.

Den praktiske tilrettelæggelse af efterforskningen i sager mod polititjenestemænd varierer noget fra sted til sted. Hovedreglen er imidlertid, at efterforskningen varetages af en anden enhed end den, som den mistænkte polititjenestemand tilhører. Visse steder, bl.a. i Helsingfors, har man valgt at nedsætte særlige efterforskningsgrupper, der forestår efterforskningen i disse sager. Navnlig i sager af mere alvorlig karakter har centralkriminalpolitiet på grund af sin fritstående stilling ofte forestået efterforskningen.

b) Den, som anser sig for forkert behandlet af politipersonalet, kan også benytte sig af den administrative klageadgang. Klagen kan stiles til den pågældende polititjenestemandes overordnede, til en højere myndighed (Lensstyrelsen eller Indenrigsministeriet), eller til Statsrådets Justitskansler eller Rigsdagens Justitsombudsmand.

Lensstyrelserne behandler i reglen selv de sager, som de får tilsendt. Indenrigsministeriet behandler klager, som sendes til ministeriet, hvis baggrunden for klagen er fejlagtig fremfærd af tjenestemænd, som er udnævnt af Statsrådet eller Indenrigsministeriet. Øvrige klager overføres til den Lensstyrelse, som har udnævnt tjenestemanden. I praksis foregår behandlingen i almindelighed således, at man begærer en forklaring af den tjenestemand, som klagen angår, samt udtalelser fra andre myndigheder og tjenestemænd. Efter behov iværksættes en egentlig forundersøgelse. Kun knap halvdelen af tilfældene leder til en egentlig forundersøgelse. Der rejses kun tiltale i et fåtal af de sager, hvori der er gennemført forundersøgelse.

c) Inden for politiet findes der et tjenestemandsnævn, som virker i samarbejde med Indenrigsministeriet. Dette nævn foretager behandlingen af disciplinærsager inden for politiet med undtagelse af sager, der vedrører politiets øverste ledelse. Sager, som berører ledende tjenestemænd, varetages af statens almene tjenestemandsnævn, som virker i samråd med Statsrådets cancelli.

Politioverdirektøren er formand for politiets tjenestemandsnævn, der består af syv øvrige medlemmer valgt blandt politiets tjenestemænd, således at de repræsenterer såvel arbejdsgiver som arbejdstagere.

Det er den myndighed, der har udnævnt tjenestemanden, som træffer beslutning om at iværksætte en disciplinærsag. Tjenestemandsnævnet kan som disciplinærstraf tildele en skriftlig advarsel, træffe bestemmelse om suspension fra tjeneste i en vis periode (indtil 6 måneder), eller afskedige tjenestemanden.

Tjenestemandsnævnet fungerer også som klageinstans. En tjenestemand, som er utilfreds med f.eks. en beslutning af afsked, kan søge denne ændret i tjenestemandsnævnet. Tjenestemandsnævnets afgørelse kan indbringes for den højeste forvaltningsdomstol.”

Riksåklageren har ikke haft tilføjelser til beskrivelsen.

### **5.3. Ændringer i den finske ordning for behandling af sager mod politiet efter 1994**

*Straffesager.* Når en polititjenestemand er mistænkt for at have begået et strafbart forhold, skal undersøgelsen altid ledes af en anklager. Den anklager, som er valgt til efterforskningsleder, afgør, om der findes det fornødne mistankegrundlag for at indlede forundersøgelse.

Undersøgelsen foretages af politiet. Ledelsen i en af den fem politiregioner ("län") bestemmer hvilke politienheder, som er ansvarlige for undersøgelsen. Efter forundersøgelsen overføres sagen til en anden anklager med henblik på vurdering af tiltalingsproblemet og eventuel efterfølgende tiltalingsrejning.

Tiltale rejses efter de almindelige regler.

Hver myndighed handler indenfor rammerne af sine normale beføjelser. En anklager har i princippet i sin egenskab af undersøgelsesleder samme rettigheder og pligter som en polititjenestemand i denne egenskab. Som undersøgelsesleder beslutter anklageren om forundersøgelse skal indledes eller ikke. Videre giver anklageren anvisninger om undersøgelsen og beslutter, om der skal foretages yderligere efterforskning, og om forundersøgelsen skal afsluttes.

Anklagerens vagtsystem indebærer, at der i hovedstadsregionen findes en anklager, som har beføjelser for hele landet. Gennem vagtsystemet kan undersøgelsen af strafbart forhold begået af politiet ledes som ved anden kriminalitet. Den vagthavende anklager træffer herunder beslutning som undersøgelsesleder i hastende forhold.

En afgørelse i en straffesag kan påklages af parterne. Klager over en anklagers afgørelser kan rettes til Rigsanklageren, der i sin egenskab af højeste anklagemyndighed kan træffe endelig afgørelse om tiltalingsrejning i tilfælde, hvor anklageren har besluttet ikke at rejse tiltale.

Klageren har på samme måde som i andre straffesager mulighed for at få indblik i forundersøgelser- og rettergangsprotokoller, efter at disse er blevet offentlige.

Ligesom i andre straffesager har en politimand i overensstemmelse med de almindelige retshjælpsbestemmelser mulighed for at få beskikket en advokat. Rigsanklageren anvender denne ret fx, når der findes grunde til at mistænke en anklager for at overskride sin prøvelsesret eller på anden måde har handlet fejlagtigt.

De almene tilsynsmyndigheder, det vil sige Rigsdagens Justitsombudsmand og Statsrådets Justitskansler, overvåger desuden samtlige myndigheders og tjenestemænds virksomhed. Enhver kan påklage afgørelser til de nævnte instanser.

I straffesager kan rettens afgørelsen påklages på normal vis til hovretten eller højeste domstol.

*Adfærdsklager* m.v. Enhver som finder, at politiet eller nogen tjenestemand i politiforvaltningen i tjenesteudøvelsen har handlet fejlagtigt eller ikke udøvet sine tjenestepligter, hvor denne ikke er mistænkt for strafbart forhold, kan fremkomme med en såkaldt forvaltningsklage, fx over at den pågældende polititjenestemand har været uhøflig.

En klage kan indgives til den pågældende polititjenestemands overordnede, Lensstyrelsen eller Indenrigsministeriets politiafdeling eller til de almindelige lovlighedsobservatører, det vil sige Justitsombudsmanden eller Justitskansleren.

Når der ikke er tale om en straffesag, har klageren ikke mulighed for at få beskikket en bisidder.

Hvis Justitskansleren konstaterer lovstridig eller fejlagtig adfærd kan han give den forsømmelige en anmærkning eller en tilrettevisning eller i alvorligere sager tiltale den pågældende.

Justitsombudsmandens reaktion kan være en tjenestemandssag og anmærkning mv.

De klager, der behandles af indenrigsministeriets politiafdeling kan medføre, at forholdet ikke undersøges, at forholdet ikke har været i strid med loven eller andre normer eller til, at den forsømmelige får en anmærkning. En klage kan endvidere lede til, at en forundersøgelse påbegyndes.

## **5.4. Statistik**

Der foreligger ikke statistiske oplysninger om behandlingen af sager mod politipersonale.

## **6. Behandlingen af klager over politiet i England & Wales**

### **6.1. Indledning**

Storbritannien er inddelt i et antal jurisdiktioner, herunder England & Wales, Skotland og Nordirland. I det følgende behandles alene England & Wales.

Politiet i England og Wales omfatter 43 uafhængige politikredse (Police Forces), der hver ledes af en Chief Constable. London Metropolitan Police og City of London Police ledes dog hver af en Commissioner. Hver politikreds er underlagt en uafhængig lokal politimyndighed (Police Authority), der fører tilsyn med politiet. Myndigheden er sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer, lægdommere og borgere og vælges for en periode af fire år. Politiet henhører under Justitsministeriet (Home Office).

Anklagemyndigheden i England og Wales, ”The Crown Prosecution Service” (CPS) er en uafhængig offentlig organisation, der er ledet af en direktør for den offentlige anklagevirksomhed (Director of Public Prosecution). Anklagemyndigheden henhører under den af premierministeren udpegede Attorney General.

CPS arbejder tæt sammen med politiet, der efterforsker sagerne. CPS er ansvarlig for tiltalerejsningen i sager, hvor politiet har sigtet en person.

CPS består af 42 områder, hver ledet af en Chief Crown Prosecutor. Hvert af disse områder svarer til en politikreds.

## **6.2. Beskrivelsen i Bet. 1994**

Den engelske ordning for behandling af klager over politiet beskrives således i politiklagenævnsudvalgets betænkning, side 104-108:

”a) Klager over politipersonale behandles af politiet, som i disse sager er undergivet tilsyn af et særligt organ, The Police Complaints Authority (herafter kaldet tilsynsmyndigheden). Tilsynsmyndigheden består af en formand og 8 andre medlemmer. Som medlemmer af tilsynsmyndigheden kan ikke udpeges personer, der er eller har været polititjenestemænd.

Tilsynsmyndigheden kan, hvis den finder det nødvendigt for at udføre sine opgaver effektivt, oprette regionale kontorer i England og Wales. Tilsynsmyndigheden kan delegere sine opgaver til et sådant regionalt kontor.

b) Når en politichef (chief officer) modtager en klage over en polititjenestemand, skal han sørge for, at der træffes foranstaltninger med henblik på at opnå og sikre beviser i relation til den påklagede adfærd. Klagen videregives herefter til den myndighed, der er kompetent til at behandle klagen.

Hvis klage angår en polititjenestemand med rang af ”chief inspector” eller derunder, skal ”the chief officer of the force” sørge for, at der iværksættes en



nærmere undersøgelse af klage, se nedenfor under punkt c-d. Angår klagen en "senior officer" skal "the police authority of the forces's area" iværksætte en undersøgelse af klagen, men den kompetente myndighed er i disse tilfælde beføjet til at træffe afgørelse vedrørende klage efter et frit skøn, hvis den finder, at den påklagede adfærd ikke vil kunne føre til straf- eller disciplinærfølgning.

Der skal som hovedregel iværksættes en formel undersøgelse, medmindre sagen er egnet til "informal resolution".

c) "Informal resolution" tilsigter at muliggøre en fleksibel og enkel procedure for behandling af klager af mindre betydning, som ellers skulle undergives en formel undersøgelsesprocedure. Denne afgørelsesform er anvendelig, hvor det fra starten står klart, at den påklagede adfærd, selv om den kan bevises at have fundet sted, ikke vil resultere i straffe- eller disciplinærsag, men vil blive afgjort med en uformel advarsel til polititjenestemanden eller med vejledning af den pågældende. Den kan endvidere anvendes, hvor en foreløbig undersøgelse viser, at polititjenestemandens adfærd var fuldt lovlig og forsvarlig. Det er dog en betingelse for anvendelse af denne afgørelsesform, at klageren er indforstået med, at klagen behandles på denne måde.

Politichefen kan udpege en polititjenestemand med rang af "chief inspector" til at undersøge, om sagen kan afgøres ved informal resolution. Den pågældende skal høre både klageren og den indklagede polititjenestemand. Den pågældendes opgave er at forsøge at opnå en situation, hvor klageren er tilfreds med den måde, klagen er blevet behandlet på. Der kræves ikke nødvendigvis en undskyldning på vegne af hverken politistyrken eller den polititjenestemand, der er klaget over.

I nogle tilfælde vil det være tilstrækkeligt at forklare klageren, hvilke regler der gælder for den handling, som polititjenestemanden har foretaget. I andre tilfælde kan der være uforenelige forskelle mellem klagerens og polititjenestemandens beskrivelse af hændelsesforløbet. I så fald kan det være tilstrækkeligt at forklare klageren, hvorledes sagen står, således at den pågældende indser, at der ikke kan gøres videre i sagen. Der er imidlertid den begrænsning i undersøgerens kompetence, at han ikke kan give en undskyldning på vegne af den pågældende polititjenestemand, medmindre den pågældende selv har erkendt den påklagede adfærd.

**d)** Kan sagen ikke afgøres ved informal resolution, eller er klagen i øvrigt af andre grunde uegnet til informal resolution, skal klagen undergives en formel undersøgelse.

Der skal først tages stilling til, hvorvidt det er nødvendigt eller ønskeligt at rette henvendelse til The Police Complaints Authority med henblik på, at denne myndighed kan føre tilsyn med undersøgelsen.

Tilsynsmyndigheden skal altid involveres, hvis klagen angår en adfærd, der har resulteret i dødsfald eller alvorlig personskade, eller hvis klagen angår en adfærd som, hvis den bevises at have fundet sted, ville indebære et overfald på person, eller en overtrædelse af loven om bekæmpelse af korruption, eller hvis den påklagede adfærd udgør en "serious arrestable offence".

Den kompetente politichef kan også i andre tilfælde beslutte at henvise sagen til The Police Complaints Authority. Tilsynsmyndigheden kan endvidere selv anmode om at få sagen henvist. I tilfælde, hvor der ikke er indgivet klage, men hvor omstændighederne taler for, at en polititjenestemand har begået en kriminel eller disciplinær forseelse, kan sagen henvises til tilsynsmyndigheden, hvis politichefen på grund af sagens alvor eller dens specielle omstændigheder finder, at undersøgelsen bør finde sted under tilsyn.

Den kompetente politichef kan udpege en polititjenestemand til at forestå den formelle undersøgelse. Den polititjenestemand, der udpeges, skal mindst have rang af "chief inspector" eller være af samme rang som den indklagede polititjenestemand. Den pågældende skal være ansat ved en anden afdeling eller tjenestegren end den, hvor den indklagede polititjenestemand gør tjeneste. Hvis det findes hensigtsmæssigt, kan politichefen anmode en polititjenestemand fra en anden politikreds om at forestå undersøgelsen.

The Police Complaints Authority fører tilsyn med politiets undersøgelse af klagen i de tilfælde, hvor der er pligtmæssig henvisning til myndigheden. I andre tilfælde kan myndigheden beslutte at føre tilsyn med undersøgelsen, hvis den finder, at der er en offentlig interesse i, at et sådant tilsyn finder sted.

I forbindelse med sin tilsynsvirksomhed kan myndigheden beslutte, at den ønsker at godkende den polititjenestemand, der er udpeget til at forestå undersøgelsen.

Når den pågældende har udført sin undersøgelse eller er kommet så langt med den, som han har mulighed for, skal han afgive en rapport til den kompetente politichef. Hvis tilsynsmyndigheden fører tilsyn med undersøgelsen, skal rapporten dog i stedet afgives til tilsynsmyndigheden med en kopi til den kompetente politichef.

Når en undersøgelse, som The Police Complaints Authority har ført tilsyn med, er afsluttet, udsender tilsynsmyndigheden en erklæring med angivelse

af, hvorvidt forløbet af undersøgelsen har været tilfredsstillende, eller med angivelse af, på hvilke punkter dette ikke er tilfældet.

e) Hvis den kompetente politichef på grundlag af den foretagne undersøgelse finder, at der kan være begået en strafbar handling af et medlem af politistyrken, sender han en kopi af rapporten til anklagemyndigheden (The Director of Public Prosecutions).

Anklagemyndigheden træffer afgørelse vedrørende tiltalespørgsmålet og underretter klageren direkte herom.

Når der er taget stilling til de strafferetlige aspekter af sagen, sender den kompetente politichef sagen til tilsynsmyndigheden med indstilling om, hvad klagen skal munde ud i – og med kopi af undersøgelsesrapporten, hvis The Police Complaints Authority ikke har ført tilsyn med undersøgelsen – samt med oplysning om eventuelle disciplinære skridt, som han har truffet eller har til hensigt at træffe, eller hvis der ikke er truffet disciplinære skridt, hvad baggrunden herfor er.

Politichefen behøver dog ikke at sende sagen til tilsynsmyndigheden i de tilfælde, hvor han allerede har iværksat disciplinære skridt, og hvor den pågældende polititjenestemand har erkendt den disciplinære forseelse.

Hvis tilsynsmyndigheden finder, at der bør indledes en disciplinærsag mod den pågældende polititjenestemand i tilfælde, hvor en sådan ikke allerede er iværksat, kan tilsynsmyndigheden indstille til politichefen, hvilke disciplinære skridt den finder, at sagen giver anledning til. Politichefen underretter tilsynsmyndigheden om, hvorvidt han kan tiltræde dens indstilling. Hvis politichefen er uenig med tilsynsmyndigheden om, hvorvidt disciplinærsag bør indledes, kan han forhandle sagen med tilsynsmyndigheden, men i sidste ende kan tilsynsmyndigheden, hvis der ikke opnår enighed, instruere politichefen om at iværksætte disciplinær forfølgning med hensyn til nærmere specificerede overtrædelser.

### **6.3. Ændringer i den engelske ordning for behandling af sager mod politiet efter 1994**

6.3.1. Det fremgår af besvarelsen fra Home Office, at den britiske regering har introduceret et nyt system for behandling af klager over politiet etableret i England og Wales (herefter benævnt England), der trådte i kraft den 1. april 2004. Det hedder videre, at ”... *det nye system er en integreret del af Rege-*

*ringens politireform med henblik på at styrke tilliden til vores politi ved at sikre, at klager behandles på en åben, hurtig og fair måde ... ”.*

Den nye klageorgan - ”The Independant Police Complaints Commision” (IPCC) - er etableret i henhold til The Police Reform Act 2002 og afløser ”the Police Complaints Authority” (PCA). IPCC har en dobbeltfunktion, dels som en almen tilsynsmyndighed, der skal sikre, at hele systemet virker effektivt, dels spille en rolle i enkeltsager. Det er tanken, at IPCC gradvis skal udvikle dets kapacitet, således at organisationen udvikler sig på baggrund af de erfaringer, der indhøstes undervejs.

I Home Office’s udtalelse anføres det, at det nye system har til formål at forbedre erfaringer og styrke tilliden til de, der er involveret i klagesystemet samtidig med, at der leveres et fair og retfærdig resultat. Det er i svaret fremhævet, at centrale elementer i det nye system omfatter:

- IPCC skal sikre, at hele politisystemet er velfungerede, åbent og tilgængeligt.
- Politiet og politimyndighederne er ansvarlige for at optage klagerne og fastholde den lokale ansvarlighed.
- Øget anvendelse af lokale afgørelser (”Local resolution”).
- Klagerne holdes informeret under hele processen.
- Klagerne har forskellige muligheder for at appellere til IPCC, hvis en klage ikke optages, eller det ikke viser sig muligt at få afgørelsen afgjort lokalt.
- IPCC har en række vidtrækkende beføjelser og vil om nødvendigt kunne trække på politiets ressourcer og oplysninger og vil være i stand til at overvåge og inspicere politiet med henblik på at sikre, at systemet fungerer effektivt.
- IPCC kan indkalde sager, der er under politimæssig undersøgelse, og om nødvendigt overtage sagerne og anvende egne efterforskere.
- IPCC er en uafhængig enhed, hvis afgørelser alene kan ændres af domstolene.
- Hele politipersonalet er omfattet af ordningen.
- IPCC har regionale kontorer.
- IPCC har i visse sager beføjelse til at intervenere i nogle af de disciplinære processer.

6.3.2. Det fremgår i øvrigt af IPCC’s informationsmateriale og IPCC’s hjemmeside ([www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk)), at organet består af 18 kommissærer, der ikke må være ansat eller have gjort tjeneste i politiet. Formanden for IPCC udpeges af Dronningen, mens de øvrige medlemmer udpeges af ministeren (Secretary of State). IPCC er uafhængig af regeringen og politiet.

IPCC er organiseret, således at den daglige drift varetages af en direktør, der refererer til kommissionen, og fem underdirektører, der har ansvaret for hen-

holdsvis undersøgelser, policy-spørgsmål og forskning, kommunikation, organisation samt juridiske forhold.

Der er etableret et hovedkontor i London og tre regionale kontorer i England og Wales, ledet af regionale direktør. Kontorerne har hver særlige undersøgelsesenheder, der fører tilsyn med eller leder visse undersøgelser foretaget af politiet, ligesom de foretager selvstændige undersøgelser med fuld politimyndighed i forbindelse med alvorlige hændelser eller beskyldninger om uredelig embedsførelse. Det fremgår af IPCC's hjemmeside, at alle overordnede efterforskere har en *politimæssig* baggrund, idet IPCC ønskede at rekruttere personer med ekspertise vedrørende efterforskning af alvorlige hændelser. Fem af de 16 stedfortrædende (deputy investigators) havde en politimæssig baggrund, mens ingen af de almindelige (basic) efterforskere havde en politimæssig baggrund. Det fremgår af materialet, at IPCC har ansat personale med vidt forskellig erfaring og baggrund. Det fremgår ikke, hvorvidt der gælder en karenperiode for evt. tidligere ansatte i politiet.

6.3.3. De fleste klager vil fortsat blive behandlet af politiet på lokalt niveau ved "local resolution". Det gælder f.eks. klager over sprogbrug og lign. Det lokale politi er i øvrigt efter de nye regler underlagt nye standarder fastsat af IPCC.

"Local resolution" tilsigter at muliggøre en hurtig og fleksibel procedure for klager af mindre betydning. Ordningen giver mulighed for, at klageren kan fremkomme med sine anliggender til politiet og modtage en tilsvarende respons. Klageren vil blive bedt om at godkende anvendelsen af local resolution, og politiet skal efter klagerens eventuelle godkendelse følge den aftalte fremgangsmåde til løsning af klagen.

De enkelte politienheder (police forces) har deres egen procedure for local resolution, og de underretter klageren herom. Hvis klageren ikke finder proceduren er fulgt korrekt, har klageren ret til at påklage forholdet til IPCC.

Lokalt politi er i øvrigt efter de nye regler underlagt nye standarder fastsat af IPCC.

6.3.4. Klager, der nødvendiggør en *formel undersøgelse* kan iværksættes og gennemføres på tre forskellige måder, enten som undersøgelse *overvåget* af IPCC, undersøgelser *ledet* af IPCC eller undersøgelser *foretaget* af IPCC.

*”Overvåget undersøgelse”* foretages af politiet under overvågning af en IPCC kommissær, og den bliver ledet af en undersøgelsesleder fra politiet. Valget af undersøgelsesleder skal godkendes af IPCC. I visse sager kan kommissæren vælge at anvende en undersøgelsesleder fra en anden politiafdeling.

Gennem hele undersøgelsen vil IPCC kommissæren følge udviklingen og yde bistand til undersøgelseslederen, men retningen og kontrollen af undersøgelsen forbliver hos efterforskningslederen.

En klager har ret til efter undersøgelsens afslutning at påklage afgørelsen til IPCC.

En *”IPCC-ledet undersøgelse”* bliver foretaget af politiet, men således at IPCC varetager den overordnede styring. Den regionale IPCC direktør styrer undersøgelsen, godkender efterforskningsplanen og har møder med jævne mellemrum for at følge undersøgelsen.

En klager har derimod ikke ret til at klage over afgørelser truffet efter undersøgelser ledet af IPCC.

*”Undersøgelse foretaget af efterforskere i IPCC”* foretages af de uafhængige efterforskere i IPCC, der er baseret i de fire regioner. En IPCC efterforsker bliver udpeget til at foretage undersøgelsen og vil rapportere til den regionale IPCC direktør. En IPCC kommissær fører tilsyn med hele sagen.

Politiet henviser mere alvorlige sager til IPCC, der herefter beslutter om, en sag skal efterforskes eller ej.

Undersøgelser vedrørende alvorlige sager omfatter alvorlige hændelser med død eller alvorlig skade til følge. Denne kategori omfatter endvidere sager, hvor der er fremsat særlige beskyldninger om alvorlig eller organiseret korruption, sager mod overordnet personale, sager der involverer racisme og sager om at forvride eller fordreje retfærdig rettergang (perverting the course of justice).

I modsætning til det tidligere system omfatter det nye system klager mod alle polititjenestemænd i England og Wales uanset rang samt øvrige ansatte i politiet.

6.3.5. IPCC har beføjelser i enhver sag vedrørende adfærd, uanset om en klage er fremsat eller ej. Enhver, der har været udsat for kritisabel adfærd el-

ler var tilstede, da det skete, var ven eller pårørende til den forurettede, eller som har fået fuldmagt hertil fra den forurettede, kan klage til IPCC.

Der kan endvidere klages til IPCC, når:

- politiet ikke har journaliseret en klage,
- den lokale resolutionsproces som godkendt af klageren og af politistyrken ikke har været fulgt,
- politiet efter en afsluttet undersøgelse ikke har forsynet klageren med fornøden information om resultatet af undersøgelsen eller disciplinære forslag,
- klageren efter en afsluttet undersøgelse bestrider politiets konklusioner på deres undersøgelser,
- klageren efter en afsluttet undersøgelse bestrider politiets forslag til løsning på klagen.

IPCC og politiet er efter de nye regler forpligtet til at underrette klageren om sagen igennem hele undersøgelsesperioden. Politiet eller IPCC er herefter forpligtet til at underrette klageren om, hvordan klagen bliver undersøgt, hvilket samarbejde med politiet eller IPCC klagen medfører for klageren, hvordan en afgørelse vil blive truffet, og hvad følgen bliver af afgørelsen. Når undersøgelsen er slut, bliver klageren underrettet om udfaldet.

Resultatet af undersøgelsen kan være, at der ikke foreligger det fornødne bevis til at opretholde klagen, at politiet kan beslutte at forbedre eller justere procedurer på baggrund af klagen, eller at politiet indleder formelle disciplinære skridt eller træffer ledelsesbeslutninger overfor en polititjenestemand eller andre ansatte i politiet.

IPCC er derimod ikke kompetent til at træffe afgørelse om tiltalespørgsmålet. Finder IPCC, at sagen giver anledning hertil, overdrages sagen til anklagemyndigheden (the Crown Prosecution Service), der herefter træffer afgørelse om tiltalespørgsmålet. Politiet har tilsvarende en mulighed for at overdrage sagen til anklagemyndigheden.

Sagens parter har adgang til aktindsigt. Der gælder tilsyneladende ikke særlige regler om beskikkelse af bistandsadvokat for sagens parter.

#### **6.4. Statistiske oplysninger**

Det britiske Home Office har i en Statistical Bulletin af 30. november 2004, der er offentliggjort på Internettet, meddelt en akkumuleret oversigt med nærmere statistiske oplysninger om "Police Complaints and Discipline".

### **7. Behandlingen af klager over politiet på Island**

#### **7.1. Indledning**

Island indgik ikke i politiklagenævnsudvalgets undersøgelse af fremmede retssystemer.

Det fremgår af skrivelsen fra den islandske rigsadvokat, at det islandske politi er en statslig myndighed med justitsministeren som øverste myndighed. Justitsministeren udøver sine beføjelser gennem Rigspolitichefen. Landet er inddelt i 27 politikredse.

De offentlige anklagere er rigsadvokaten og politimestrene, herunder rigspolitichefen. Rigsadvokaten er de øvrige anklageres overordnede og fører tilsyn med disse.

#### **7.2. Behandlingen af klager over politiet**

7.2.1. En anmeldelse om, at en polititjenestemand har gjort sig skyldig i strafbart forhold ved udøvelsen af tjenesten skal videresendes til Rigsadvokaten, som overtager undersøgelsen af sagen.

Ved behandlingen af sådanne sager kan Rigsadvokaten anvende de samme beføjelser, som politiet i øvrigt er i besiddelse af. Politiet bør yde rigsadvokaten den bistand ved undersøgelse af sager, som han måtte begære.

Rigsadvokatens undersøgelse foregår i almindelighed på den måde, at den af anklagerne ved rigsadvokaturen - som har ansvaret for dette sagsområde, anmoder Rigspolitichefen om bistand til undersøgelsen. Opstår der inhabilitetsspørgsmål hos Rigspolitichefen, rekvireres bistanden fra andre politimesterembeder.



Undersøgelsen foretages under ledelse af vedkommende anklager, der f.eks. er til stede ved alle afhøringer af sigtet politipersonale.

Polititjenestemænd fra det politimesterembede, som yder bistand til undersøgelsen, står derimod for afhøringerne af vidner, herunder andet politipersonale, efter samråd med anklageren.

7.2.2. Rigsadvokaten træffer afgørelse i sagen. Denne afgørelse kan ikke påklages til højere myndighed.

7.2.3. Anmeldere er normalt ikke berettigede til at få beskikket en bisidder, idet retsplejelovens betingelser herfor som regel ikke er opfyldt i disse sager, medmindre vedkommende er blev udsat for alvorlig skade, eller han specielt har behov for en bisidder til at varetage sine interesser. Retten kan beskikke den indklagede en forsvarer, hvilket altid sker i praksis.

7.2.4. Forurettede/anmelder har adgang til *aktindsigt* i sagens dokumenter, når sagen er afgjort.

7.2.5. Rigspolitichefen træffer afgørelse i *disciplinærsager*, herunder om hvorvidt og hvornår en politimand suspenderes eller afskediges på grund af anmeldelse som er fremlagt mod ham.

Der foreligger ikke nærmere oplysninger om, hvorledes *adfærdsklager* behandles.

### **7.3 Statiske oplysninger**

Der henvises til skrivelsen fra den islandske rigsadvokat af 14. juli 2004.

## **8. Sammenfatning om klagesystemernes uafhængighed og parternes retssikkerhed**

### **8.1. Særlige klagesystemer – politiklagenævn**

I *Danmark* er der - som nævnt - oprettet nogle uafhængige politiklagenævn, der har indseende med statsadvokatens undersøgelse af klagerne. Som det fremgår af det indsamlede materiale, har der i *Norge* og *England* i en årække eksisteret en lignende særlig struktur, der skal sikre en uafhængig behandling af visse klagesager. I *Norge* blev der allerede i 1988 oprettet et særligt efterforskningsorgan for politiklagesager, og i *England* og *Wales* har der

i en årrække eksisteret en politiklagemyndighed. De særlige organer i de tre lande har dog forskellige kompetenceforhold, både med hensyn til organernes saglige og formelle kompetence.

I de øvrige undersøgte lande, dvs. Sverige, Finland og Island behandles klager over politiet inden for de eksisterende rammer, og der er ikke oprettet særlige tilsynsorganer for behandlingen af politiklager. Der er dog i Sverige oprettet en særlig enhed i anklagemyndigheden, der behandler politiklager.

## **8.2. De sagsbehandlende myndigheders saglige og formelle kompetence**

Den *danske* ordning omfatter politiuddannet og juridisk personale med politimyndighed i landets politikredse og hos Rigspolitichefen.

Ordningerne i Sverige, England og Island omfatter alle ansatte i politiet, mens den norske ordning tillige omfatter personalet i anklagemyndigheden. I Finland synes ordningen begrænset til polititjenestemænd.

Undersøgelsen har påvist store forskelle i kompetencefordelingen mellem de myndigheder, der behandler klager over politiet og træffer afgørelser i anledning af disse. Klager over dispositioner og afgørelser inden for straffetsplejen, herunder afgørelser om at indstille en strafforfølgning, er ikke omfattet af den foretagne sammenligning.

I *Danmark* er det den overordnede anklagemyndighed, der både behandler klager over politipersonalets *adfærd* i tjenesten, *strafbare* forhold begået i og uden for tjenesten og sager efter retsplejelovens § 1020a, stk. 2. Sager vedr. strafbare forhold begået uden for tjenesten er dog ikke omfattet af politiklagenævnensordningen. Den overordnede anklagemyndighed varetager endvidere udførelsen af straffesagerne i retten. Derimod er kompetencen til at behandle *disciplinærsager* delt mellem Rigspolitichefen og den lokale politimester.

I *Sverige* behandles anmeldelser om *strafbart* forhold, herunder ”§ 1020a, stk. 2-sager”, begået af politipersonale i eller uden for tjenesten af anklagemyndigheden, og tilfælde, hvor en polititjenestemand har optrådt forkert i forbindelse med myndighedsudøvelse, dog således at efterforskningen foretages af særlige politiafdelinger under anklagemyndighedens ledelse, ligesom anklagemyndigheden træffer afgørelse om tiltalospørgsmålet. Klager

over anden *adfærd* i tjenesten og sager vedr. *disciplinær* forfølgning behandles af politisystemet.

I *Norge* behandles anmeldelser om *strafbart* forhold, herunder ”§ 1020a, stk. 2-sager”, begået af politipersonale i eller uden for tjenesten af Specialenheden for politisager, der træffer afgørelse om tiltalespørgsmålet og varetager udførelsen af straffesagerne i retten. Klager over politipersonalets *adfærd* i tjenesten og sager vedr. *disciplinær* forfølgning behandles af politisystemet.

I *England & Wales* behandles ”§ 1020a, stk. 2-sager”, klager over politipersonalets *adfærd* i tjenesten, klager over politiets sagsbehandling m.v. og visse andre sager, herunder sager vedr. racediskrimination i tjenesten, begået af politipersonale i eller uden for tjenesten af Den uafhængige Politiklage Kommission (IPCC). De mindre alvorlige sager behandles dog fortsat af politiet, ligesom politiet til en vis udstrækning foretager efterforskning af forholdene under tilsyn eller ledelse af kontrolinstansen, der selv efterforsker de aller alvorligste sager. Kontrolinstansen har ikke kompetence til at træffe afgørelse om tiltalespørgsmålet eller varetage udførelsen af straffesagerne i retten. Sager vedr. *disciplinær* forfølgning behandles af politisystemet.

I *Finland* behandles anmeldelser om strafbart forhold begået af politipersonale i eller uden for tjenesten af anklagemyndigheden, dog således at efterforskningen foretages af særlige politiafdelinger under anklagemyndighedens ledelse, ligesom anklagemyndigheden træffer afgørelse om tiltalespørgsmålet. Klager over politipersonalets *adfærd* i tjenesten og sager vedr. *disciplinær* forfølgning behandles af politisystemet.

På *Island* behandles anmeldelser om strafbart forhold begået af politipersonale i eller uden for tjenesten af Rigsadvokaten, dog således at efterforskningen foretages af Rigspolitichefen eller eventuelt af en anden politikreds under Rigsadvokatens ledelse, ligesom denne træffer afgørelse om tiltalespørgsmålet. Sager vedr. *disciplinær* forfølgning og klager over politipersonalets *adfærd* i tjenesten - behandles af politisystemet.

### **8.3. Retssikkerhedsgarantier – klageadgang, adgangen til advokatbi-stand, aktindsigt m.v.**

Ikke alle beskrevne systemer rummer adgang til *administrativ klageadgang*. I Danmark, Sverige, Norge og Finland er der klageadgang til Rigsadvokaten. Der er ikke klageadgang i England & Wales og på Island.

Der gælder i Danmark en udvidet adgang til at beskikke advokat for sagens parter, uanset om der er tale om en straffesag eller en adfærdssag, ligesom bistandsadvokaten har en udvidet adgang til aktindsigt i sagens dokumenter.

I de øvrige lande gælder de almindelige regler for beskikkelse af forsvarer og bistandsadvokat og adgang til aktindsigt. I England & Wales er der en udvidet adgang til aktindsigt i sagens dokumenter.

### **8.4. Åbenhed og information om behandlingen af klager over politiet**

Det blev i forarbejderne til den danske ordning fremhævet, at ”...*der i forbindelse med ikrafttrædelsen af en ny klageordning gøres en særlig indsats for at udbrede kendskabet til ordningen, dels at befolkningen løbende informeres om behandlingen af klager overpolitipersonalet*”. Rigsadvokaten er på denne baggrund i medfør af retsplejelovens § 1021h pålagt at udsende en årlig beretning om behandlingen af sagerne til Folketinget og Justitsministeren. Beretningen udarbejdes i samarbejde med politiklagenævnenes landsformand.

Den britiske Home Office har gennem årene udsendt statistiske nyhedsbreve om behandlingen af bl.a. politiklager, ligesom det nu ophævede klageorgan PCA har udsendt en virksomhedsberetning med omtale af enkelte sager og statistiske oplysninger om sagerne. Det nyoprettede klageorgan IPCC har udsendt en del informationsmateriale om den nye ordning, men har endnu ikke nået at udsende en årsberetning. IPCC har dog en ganske omfattende hjemmeside.

Den norske Rigsadvokat har hidtil alene udsendt statistiske oplysninger om antallet af indkomne og afgjorte SEFO-sager.

Der udsendes ikke beretninger om behandlingen af klager over politiet i Sverige, Finland og Island. Der udsendes heller ikke statistiske oplysninger om antallet af sager mod politiet.

### **8.5. Statistiske oplysninger, herunder oplysninger om, hvor ofte klagerne får ret i klager over politiet sammenholdt med praksis i Danmark ("medholdsprocenten")**

#### 8.5.1. Indledende bemærkninger

Som nævnt ovenfor udgives der kun i begrænset omfang årlige beretninger om behandlingen af "politiklagesager" i de undersøgte lande, hvorimod de statistiske oplysninger vedrører perioden før ændringen af klageordningerne i Storbritannien og Norge. Der foreligger ikke anvendelige statistiske oplysninger fra Sverige og Finland.

Det bemærkes endvidere, at talmaterialet ikke er direkte sammenligneligt, hvilket navnlig skyldes, at reglerne om behandlingen af klager over politipersonalet er forskellige i de undersøgte lande og Danmark. Det danske talmateriale omfatter afgjorte adfærdssager og straffesager, mens oplysningerne fra Norge og Island alene omfatter straffesager. De britiske oplysninger omfatter både klager over adfærd og straffesager, men definitionen af klagesager er væsentligt bredere end i Danmark, idet der tilsyneladende i Storbritannien (England & Wales) også kan klages over administrative eller sagsbehandlingsmæssige fejl mv. foretaget af polititjenestemænd.

Ordningerne afviger endvidere for så vidt angår afgørelseskompetencen. Både den tidligere og gældende britiske klageordning samt den tidligere norske klageordning omfattede ikke kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende tiltalespørgsmålet. For så vidt angår den danske ordning bemærkes endvidere, at den overvejende del af de afgjorte straffesager omfatter overtrædelser af færdselsloven, herunder i forbindelse med automatisk hastighedskontrol (ATK).

#### 8.5.2. Forklaring vedrørende den statistiske oversigt

Generelt er de statistiske oplysninger for de enkelte lande - i det omfang de findes - på en række områder ikke ensartede og derfor meget vanskelige at sammenligne.

De statistiske oplysninger omfatter årene 2001 – 2003. For så vidt angår de engelske tal omfatter perioden dog ikke kalenderåret.

Den neden for sammenfattede danske statistik omfatter adfærdssager, hvor forholdet blev beklaget, der var grundlag for kritik eller systemkritik samt afgørelser af straffesager med tiltalegrundlag eller hvor forholdet blev beklaget.

For nærmere oplysninger kan der henvises til Rigsadvokatens årlige beretninger.

Den islandske statistik angiver antallet af domme, medens de norske tal angiver antallet af straffesager med indstillinger om ”positive” påtaleindstillinger, herunder bødeforlæg og forslag om tiltalerejsning.

Statistikken for Storbritannien (England & Wales) omfatter antallet af ”complaints substantiated”, der – for den altovervejende del af disses vedkommende - bliver håndteret på anden måde end ved indledning af straffetretlig behandling eller disciplinærbehandling. Det fremgår ikke nærmere af materialet, hvad der måtte være passeret i anledning af afgørelsen, herunder om der er tale om mindre alvorlige sager, der er behandlet efter den uformelle procedure.

I statistikken er antallet af hvor klageren har fået ”medhold” medtaget som antallet af afgørelser, der munder ud i kritik, beklagelse eller tiltalegrundlag i forhold til antallet af afgjorte sager, og ”medholdsprocenten” er beregnet som procentandelen af antallet af afgørelser, der munder ud i kritik, beklagelse eller tiltalegrundlag i forhold til antallet af afgjorte sager.

Ved en umiddelbart sammenligning af årsstatistikkerne for i de fire lande ses, at den samlede ”medholdsprocent” er væsentligt højere i Danmark end i de øvrige lande. Den samlede danske ”medholdsprocent” var således 15,8 % i 2001 og 2003 og 11,6 % i 2002. Procenten varierede for adfærdssagernes vedkommende mellem 4,8 % og 6,1 %. For straffesagernes vedkommende var ”medholdsprocenten” væsentligt højere og varierede mellem 16 % i 2002 og 23,6 % i 2001. Den høje ”medholdsprocent” må antages navnlig at skyldes, at færdselsområdet også er omfattet af ordningen, herunder særligt omfanget af hastighedsovertrædelser efter indførelsen af Automatisk Trafik Kontrol (ATK).

I Storbritannien varierede ”medholdsprocenten” mellem 3,4% i 2001/02 og 3,8% i 2002/03 (2003/04).

Medholdsprocenten i den islandske statistik varierer som følge af det meget begrænsede talmateriale ganske betydeligt. I 2001 var ”medholdsprocenten” 0 %, mens tallene i 2002 var 3,2% og 10,5% i 2003.

I Norge varierede ”medholdsprocenten” mellem 5,7% i 2001 og 7,1% i 2002.

8.5.3. Oversigt over statistiske oplysninger for perioden 2001 – 2003 for Danmark, Storbritannien, Island og Norge

<b>Danmark</b>				
Befolkning	5,387 mio. (2003)			
Politistyrke	10.479 (2003)			
Bemærkninger	Sagskategori	2001	2002	2003
Afgjorte adfærdsklager og straffesager incl. færdselssager (angivet i parentes)	Adfærdssager (rpl. kap. 93b)	363	400	366
	Straffesager (rpl. kap.93c)	564(174)	474(121)	508(207)
	I alt	943(174)	874(121)	874(207)
"Medhold" incl. færdselssager (angivet i parentes)	Adfærdssager (rpl. kap.93b)	22	19	20
	Straffesager (rpl. kap.93 c)	127 (97)	82 (53)	119 (111)
	I alt	149(97)	101(53)	139(111)
"Medholdsprocent" incl. færdselssager	Adfærdssager (rpl. kap. 93b)	6,1	4,8	5,5
	Straffesager (rpl. kap. 93c)	22,5	17,3	23,4
	Samlet "medholdsprocent"	15,8	11,6	15,9
Kilde: Rigsadvokatens beretning 2003 om behandling af klager over politiet, bilag 4.				

<b>Danmark</b>				
Bemærkninger	Sagskategori	2001	2002	2003
Afgjorte adfærdsklager og straffesager excl. færdselssager	Adfærdssager (rpl. kap. 93b)	363	400	366
	Straffesager (rpl. kap.93c)	390	353	301
	I alt	753	753	667
"Medhold" excl. færdselssager	Adfærdssager (rpl. kap.93b)	22	19	20
	Straffesager (rpl. kap.93 c)	30	29	8
	I alt	52	48	28
"Medholdsprocent" excl. færdselssager	Adfærdssager (rpl. kap. 93b)	6,1	4,8	5,5
	Straffesager (rpl. kap. 93c)	7,7	8,2	2,7
	Samlet "medholdsprocent"	6,9	6,4	4,2
Kilde: Rigsadvokatens beretning 2003 om behandling af klager over politiet, bilag 4.				

**Storbritannien**



Befolkning	59,554 mio. – England, Wales, Skotland og Nordirland (2003)		
Politistyrke	133.366 i England & Wales (2003)		
Sagstyper	2001/02	2002/03	2003/04
Completed complaints (Afgjorte klagesager)	26.701	24.562	25.376
Substantiated complaints	898	941	961
”Medholdsprocent”	3,4	3,8	3,8
Kilde: Home Office Statistical Bulletin, Police Complaints and Discipline, England and Wales, Judith Cotton, 30 November 2004.			

<b>Island</b>			
Befolkning	289.000		
Politistyrke	1.093 (2001)		
Sagstype	2001	2002	2003
Straffesager	18	31	19
Dom	0	1	2
”Medholdsprocent”	0	3,2	10,5
Kilde: Brev af 14. juni 2004 fra den islandske rigsadvokat til rigsadvokaturen.			

<b>Norge</b>			
Befolkning	4,564 mio. (2003)		
Politistyrke	Ca. 11.000 ansatte i politiet (2001)		
Sagstype/år	2001	2002	2003
Straffesager	683	593	569
”Forslag til reaktion”	39	42	31
”Medholdsprocent”	5,7	7,1	5,4
Kilde: Årsindberetninger fra den norske rigsadvokat til Justitsdepartementet for 2001 og 2002 af 1. august 2002 og 19. august 2003. Kilde til befolkningstal fra OECD.			

## **BILAG:**

### **1. Spørgetema (RA skrivelse af 29. marts 2004)**