

Stockholm 13 oktober 2016

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM
Diariennr.: 2016/562

YTTRANDE ÖVER UTREDNINGEN POLIS I FRAMTIDEN – POLISUTBILDNINGEN SOM HÖGSKOLEUTBILDNING, SOU 2016:39

Sammanfattning

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag att polisutbildningen ska bli en högskoleutbildning. Vi tillstyrker även förslaget att Polismyndigheten föreläggs en allmän skyldighet att samverka med de lärosäten som ger den utbildning som leder till polisexamen. Vi anser dock att Polismyndigheten även måste åläggas en skyldighet att samråda med civilsamhällesorganisationer.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om slopandet av begåvningsstest. Dessa instrument bör även fortsättningsvis utgöra en kvalitetssäkring av studentunderlaget.

Vi har också en rad synpunkter på hur utredningen har genomförts samt förslag på ytterligare åtgärder för att Sverige ska få en polisutbildning som medför att Sverige på ett bättre sätt ska kunna leva upp till sina internationella åtaganden.

Allmänna synpunkter

Civil Rights Defenders och Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) bedriver gemensamt ett arbete där vi bevakar situationen på låsta institutioner, synliggör brister, samt verkar för att personer, före, under och direkt efter ett frihetsberövande,

garanteras sina mänskliga rättigheter. RSMH ställer sig bakom Civil Rights Defenders yttrande över den aktuella utredningen och den kritik vi framför.

Civil Rights Defenders välkomnar förslaget att polisutbildningen ska bli en högskoleutbildning, men är till lika delar förvånade över som kritiska till att utredningen inte analyserar utbildningen i relation till de internationella lagar och riktlinjer som Sverige omfattas av, däribland Europarådets rekommendation ”European Code of Police Ethics”.¹ Utredningen belyser överhuvudtaget inte vikten av att enskilda poliser besitter adekvat kunskap om sina skyldigheter att respektera mänskliga rättigheter. Ej heller vikten av att poliser känner till den kritik som Sverige har fått från exempelvis FN:s övervakningsorgan vad gäller polisbemötande.²

Vi är även kritiska till att utredningen har fokuserat på behovet av utbildning kopplat till polisens uppdrag relaterade till brott och säkerställande av ordning, utan att belysa mångfalden av människor som poliser dagligen kommer i kontakt med och det krav på kunskap det innebär. Utredningen behandlar inte heller den kunskap som erfordras i samband med olika handräckningsärenden.

Vi är dessutom kritiska till att utredningen inte har samrått med civilsamhället vad gäller den framtida polisutbildningen. Kritiken riktas även mot regeringen som i direktivet inte har angett att utredningen ska samverka med civilsamhället. Vi anser dock att utredningen borde ha tagit ett eget initiativ till samråd i syfte att kartlägga vad polisutbildningen behöver innehålla.

Nedan kommenterar vi utredningens olika förslag och ger förslag på hur examensbeskrivningen bör utvecklas för att bidra till att Sverige får en polisutbildning som på ett bättre sätt rustar framtidens poliser med kunskaper som idag efterfrågas av såväl internationella instanser, de människor polisen möter som av poliser själva.

7. Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

¹ Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2001)10, The European Code of Police Ethics*, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum, ISBN 92-871-4831-7.

² Se exempelvis: Committee against Torture, Concluding observations on the sixth and seventh periodic reports of Sweden, para 14 och Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, 2016, para 24 – 25

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag att regeringen ska ge brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att genomföra en kartläggning av polisforskningen i Sverige sedan 2000. Vi anser dock att uppdraget inte ska begränsas till polisforskning utan även att det ska omfatta annan forskning som är relevant för polisarbetet. Exempelvis forskning gällande användning av lågaffektiva metoder och alternativ kommunikation. Polisen möter en mångfald av människor, däribland personer med intellektuella och kommunikativa nedsättningar. Förhör och vittnesmål måste även kunna genomföras med dessa personer på ett sätt som är förenligt med mänskliga rättigheter (se avsnitt 8 för vidare konkretisering).

Vi anser inte att Brå ytterligare behöver utreda behovet av att upprätta och upprätthålla en bibliografisk databas, eftersom behovet av en sådan databas redan framgår av den aktuella utredningen.

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att regeringen ska ge Vetenskapsrådet i uppdrag att föreslå en programformulering för forskarskolan. Liksom utredningen anser vi att den kommande forskningspropositionen bör satsa på att bygga upp polisforskningen i Sverige, stärka möjligheterna för svenska forskare på området att samverka med forskare i andra länder, samt att regeringen behöver avsätta medel för detta i kommande budgetproposition.

Vi tillstyrker utredningens förslag på s. 129 att: ”De lärosäten som ska bedriva utbildning som leder till polisexamen bör ta fram en gemensam strategi för hur polisforskningen på lärosätena ska kunna utvecklas och för hur behovet av olika sorters kompetens hos lärarna på utbildningen ska kunna säkras”. Vi vill dock understryka vikten av att läroverken i detta sammanhang samråder med civilsamhället, särskilt med organisationer vars medlemmar har egen erfarenhet av polisbemötande eller aspekter relaterade till polisens uppdrag i relation till mänskliga rättigheter och svensk diskrimineringslagstiftning.

8. En utbildning som leder till polisexamen

Allmänna synpunkter

Av utredningen, s. 133, framgår att: ”Syftet med den reform som enligt direktiven ska genomföras så att den nuvarande grundutbildningen till polisman omformas till en

högskoleutbildning, är att Polismyndigheten ska kunna ha den kompetens som krävs för att utföra sitt uppdrag i ett allt mer komplext samhälle”.

Vi noterar att utredningen har samverkat med en rad myndigheter som på olika sätt har ansvar för utbildningar. Vi noterar även att utredningen har träffat Polisförbundet. Av utredningen framgår dock inte på vilket sätt enskilda poliser har kunnat framföra åsikter om kursinnehållet. Vi anser att synpunkter från nyligen utexaminerade studenter som nu är verksamma poliser borde ha inhämtats. Dessa nya poliser har färsk insikt i polisutbildningen och kan lämna synpunkter på såväl form som innehåll. Vi är även kritiska till att utredningen inte har inhämtat synpunkter från de organisationer som representerar personer som har erfarenhet av polisingripanden och polisbemötande och som kan ge sin syn på hur polisutbildningen kan utvecklas.

Vi är också kritiska till att utredningen inte analyserar den befintliga polisutbildningen och behovet av förändring i relation till Sveriges internationella åtaganden eller utifrån den kritik som Sverige har fått från FN och Europarådet.³

Kommentarer på förslag till examensbeskrivning

Civil Rights Defenders anser att flertalet punkter i den föreslagna examensbeskrivningen är allt för vaga, otillräckliga och saknar begrepp som belyser polisens roll och ansvar i relation till mänskliga rättigheter så som de är uttryckta i internationell, europeisk och svensk rätt. Att en examensbeskrivning använder begrepp som är grundläggande ur ett rättighetsperspektiv för polisens uppdrag och roll är viktigt för att studenterna ska få adekvata kunskaper. Som exempel kan nämnas begrepp som proportionerligt, nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, bemötande, diskriminering samt en skyldighet att respektera och skydda mänskliga rättigheter.

Från internationellt håll och även från regeringens sida ställs krav på att stärka polisens arbete mot hatbrott. Ett aktivt arbete i den riktningen bedrivs också inom Polismyndigheten. Även i denna del saknas en analys av polisutbildningen och på vilket sätt den behöver utvecklas för att poliser ska ha nödvändiga kunskaper. Vi menar att

³ Se exempelvis: Committee against Torture, Concluding observations on the sixth and seventh periodic reports of Sweden, para 14; Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, 2016, para 24 – 25; the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Report to the Swedish Government on the visit to Sweden, 2015.

examensbeskrivningen bör innehålla skrivningar om att poliser ska ha förståelse för vad hatbrott innebär.

Nedan redogör vi för hur olika skrivningar bör stärkas i den föreslagna examensbeskrivningen.

Kunskap om samhällets uppbyggnad och utveckling

Civil Rights Defenders anser att meningen: ”visa kunskap om och förståelse för samhällets uppbyggnad och utveckling inklusive relevanta författningar samt polisens grundläggande uppgifter i samhället”, måste kompletteras med en hänvisning till Sveriges internationella överenskommelser och förbudet mot diskriminering.

Polisens uppdrag och ansvar regleras även av de europeiska och internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har ratificerat, liksom av EU-lagstiftningen och rättspraxis från Europadomstolen. Civil Rights Defenders anser att studenterna måste ha kunskaper om Sveriges internationella överenskommelser och hur dessa relaterar till polisens roll. En hänvisning måste även ske till rådande diskrimineringslagar. I avsnitt 13.2.3 redogör utredningen förvisso för diskrimineringslagens förbud mot diskriminering, men endast utifrån Polismyndighetens roll som arbetsgivare. Vi och RSMH har mottagit samtal från enskilda som berättar att polisen inte tagit emot deras anmälningar på grund av att hen har funktionsnedsättning eller psykisk ohälsa. Även bland etniska minoritetsgrupper finns upplevelser av ett diskriminerande bemötande från polisens sida och att polisen använder sig av etniska markörer i sitt arbete, så kallad etnisk profilering. Sådant bemötande och arbetssätt är inte förenligt med diskrimineringsförbudet enligt 2 kap. 17 § diskrimineringslagen. Vi anser att poliser även måste ha kunskaper om frågor som rör diskriminering och diskrimineringslagen. Detta är än viktigare nu när diskrimineringslagen har kompletterats med bestämmelser som handlar om tillgänglighet i relation till människor med funktionsnedsättning.

Kunskap om samspelet mellan individer och grupper

Civil Rights Defenders är tveksamma till utredningens förslag, s. 146, att: ”för att en examen ska kunna ges ska studenten kunna: visa kunskap om och förståelse för samspelet mellan individers och grupper sociala situation, levnadsvillkor, fysiska och

psykiska hälsa samt funktionsförmåga i förhållande till samhälleliga och andra bakomliggande faktorer”.

Skrivningen är alltför allmänt hållen och kan tolkas på olika sätt eftersom utredningen inte klargör vad som avses i de olika delarna. Vi anser att en konkretisering är nödvändig för att säkerställa att polisutbildningarna ska komma att innehålla de olika aspekter som är nödvändiga för enskilda poliser att behärska i det praktiska arbetet.

Vår erfarenhet är att kompetensen hos polisen generellt behöver höjas vad gäller bemötande av personer med psykiska, neuropsykiatriska nedsättningar och personer i behov av alternativ kommunikation. Att poliser känner sig otillräckliga i mötet med personer som drabbats av psykisk ohälsa är även något som framgår av Polisförbundets medlemsundersökning där poliserna själva ställer krav på att: ”förbättra grundutbildningen i hur poliser ska bemöta psykiskt sjuka”.⁴

Polisens behov av kunskap framgår också tydligt av rapporten ”Rättsväsendets bemötande av brottsutsatta barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar”⁵. Utredaren undersöker däri alla led i processen (från förundersökning till eventuell dom) och uppmärksammar att det var en betydligt lägre åtalsfrekvens i ärenden där offret hade en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.

Utredaren konstaterade att barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inte hördes i samma utsträckning som andra barn. En annan iakttagelse var att information om funktionsnedsättningen oftast fördes in i utredningen efter, och inte inför, barnförhöret. Båda dessa iakttagelser är i sig oförenliga med Barnkonventionens stadgade rätt för barnen att vara delaktiga (artikel 12), och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 7). Sverige har fått kritik vad gäller implementeringen av båda dessa artiklar.⁶

Civil Rights Defenders anser att enskilda poliser måste besitta kunskap om konsekvensen av en funktionsnedsättning i alla delar av sitt uppdrag: vid handräckning,

⁴ Polisförbundets medlemsundersökning - handräckning av personer som lider av psykisk ohälsa, Polisförbundet, Stockholm, 2015.

⁵ Katrin Lainpelto, ”Rättsväsendets bemötande av brottsutsatta barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar”, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm, 2015.

⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Sweden, 2014, para 19 – 20; Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the fifth periodic report of Sweden, 2015, para 20.

vid möte med brottsoffer eller vittnen etc. För att säkerställa detta behöver det tydligt framgå av examensbeskrivningen.

Kunskap om krishantering och krisreaktion

Civil Rights Defenders anser att kravet: ”Visa kunskap om och förståelse för krishantering och krisreaktioner”, liksom skrivningen: ”Visa förmåga att tillämpa polisiär konflikthantering i ingripande situationer med respekt för grundläggande demokratiska värderingar och rådande reglering”, behöver ses över.

Vi vill understryka att mötet med en person i kris inte nödvändigtvis är en konfliktsituation, men att brister i bemötande kan skapa konflikt. Det är därför av yttersta vikt att studenten har kunskap om hur man möter personer i kris och hur man kan undvika eskalering av våld med hjälp av exempelvis lågaffektiva metoder.

Vi föreslår att examensbeskrivningen i denna del kompletteras med följande krav:

- Studenten måste visa kunskap om innebörden av lågaffektiva metoder samt när detta bör användas.
- Studenten ska visa förståelse för möjliga konsekvenser av psykisk ohälsa samt hur en person med psykisk ohälsa ska bemötas i en krissituation.

Förmåga att göra bedömningar

Civil Rights Defenders är tveksamma till skrivningen: ”Visa förmåga att inom yrkesutövningen göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga, samhälleliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna”. Vi befarar att det vaga omnämmandet av mänskliga rättigheter inte är tillräckligt för att säkerställa att de enskilda läroverken inkluderar mänskliga rättigheter och deras tillämpbarhet i det praktiska arbetet för enskilda poliser på ett adekvat sätt. Efter noggrann läsning kan vi konstatera att förutom i förslag till examensbeskrivning finns begreppet ”mänskliga rättigheter” endast omnämnt vid två tillfällen i utredningen. Begreppet har då använts utan att konkretiseras eller belysas i relation till polisens uppdrag. Denna totala avsaknad av konkretisering och belysning av innebörden av mänskliga rättigheter påvisar i sig vikten av att examensbeskrivningen förtydligas. Ett annat faktum av vikt är att Sverige har fått kritik från FN gällande övervåld av poliser och erhållit rekommendationen att:

”(b) Ensure that law enforcement officers receive appropriate professional training, including on how to avoid excessive use of force and how to handle persons with mental disabilities”⁷

Vi ställer oss kritiska till att utredningen inte belyser hur polisutbildningen bör utvecklas för att Sverige framgent ska kunna realisera internationella standarder eller rekommendationer från internationella övervakningsorgan.

Civil Rights Defenders anser att det av examensbeskrivningen måste framgå att studenterna ska besitta kunskaper om statens och Polismyndighetens ansvar att respektera, skydda och upprätthålla mänskliga rättigheter samt ha förståelse för vad det innebär i praktiken för den enskilde polismannen att arbeta rättighetsbaserat.

9.3.3 Krav på grundläggande behörighet, utöver de som följer av högskolelagen och högskoleförordningen

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om slopandet av begåvningsstest, eftersom detta instrument är en viktig kvalitetssäkring av studentunderlaget. Vi anser att en sådan lämplighetsprövning behöver göras för att så långt möjligt säkerställa att inte olämpliga personer utbildas till poliser. Även om ett betygskrav utgör en god rekryteringsbas, tjänar begåvnings- och personlighetstest som ett viktigt komplement till detta. I en situation där allt högre krav ställs på poliser är det viktigt att ställa höga krav på lämplighet vid antagning till utbildningen. I de avseenden dessa instrument tidigare inte fungerat tillfredsställande, finns skäl att se över hur de utformas.

12.4 Styrning av utbildningsinnehåll

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att Polismyndigheten föreläggs en allmän skyldighet att samverka med de lärosäten som ger den utbildning som leder till polisexamen. Vi anser dock att Polismyndigheten även måste åläggas en skyldighet att samråda med civilsamhällesorganisationer. Som angetts ovan har civilsamhället viktig

⁷ Human Rights Committee, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, 2016, para 24 – 25.

kunskap som är nödvändig för att få en god förståelse för olika gruppers erfarenheter av möte med poliser och för hur polisutbildningen framgent kan moderniseras och att: ”Polismyndigheten ska kunna ha den kompetens som krävs för att utföra sitt uppdrag i ett allt mer komplext samhälle”.

Stockholm som ovan,

Robert Hårdh
Executive Director