

2024-11-29

Utredning av uppdrag medborgarvittnen

Göteborgs Stad

Lina Lenefors
Arne Svensson

Innehåll

1 Sammanfattning.....	3
2 Inledning	7
2.1 Bakgrund och uppdrag	7
2.2 Frågeställningar.....	8
2.3 Uppdragets genomförande.....	8
2.4 Rapportdisposition	9
3 Nuläge.....	9
3.1 Lagen om medborgarvittnen	9
3.2 Medborgarvittnen i Göteborgs Stad	10
3.2.1 Historik	10
3.2.2 Nuvarande organisering och arbetssätt	11
3.3 Arbetsmiljöansvar för Göteborgs Stads medborgarvittnen.....	12
3.4 Göteborgs Stads samverkan med polisen.....	13
3.5 Kostnader	16
4 Analys, slutsatser och rekommendationer	17
4.1 Syfte och nytta med Göteborgs Stads medborgarvittnen	17
4.2 Uppföljning och erfarenhetsåterföring.....	18
4.3 Arbetsmiljö	19
4.4 System för avvikelse och incidentrapporter	20
4.5 Säkerhetsfrågor.....	21
4.5.1 Riskanalyser och intern kontroll.....	21
4.5.2 Lämplighets- och säkerhetsprövning.....	22
4.5.3 Möjliga utgångspunkter för ett säkerhetsskyddsavtal	24
4.6 Utveckling av uppdraget	25
4.6.1 Sammanfattande analys av utvecklingsbehov	25
4.6.2 Behov av förändringar om medborgarvittnena ska vara kvar	27
4.7 Övergripande bedömning	28

1 Sammanfattning

Med stöd av lagen om medborgarvittnen (1981:324) utser kommunfullmäktige i Göteborgs Stad vart fjärde år sextio medborgarvittnen att följa polisens arbete. Det kan noteras att orsaken till att frågan om medborgarvittnen togs upp i lagstiftningsarbetet 1981 *"beror uteslutande på att det bör skapas klarhet kring de rättsliga grunderna för den verksamhet med medborgarvittnen som redan förekommer i Göteborg och Växjö"* och att medborgarvittnen *"inte är något avgörande krav från rättssäkerhetssynpunkt"* ¹.

Göteborgs Stad hade nämligen utan lagstöd haft medborgarvittnen i polisverksamheten sedan 1957, då polisen var kommunal. Vi har i denna utredning inte kunnat se att det skett någon genomlysning eller utvärdering av medborgarvittnesuppdraget sedan införandet 1957. Till följd av att ingen uppföljning eller utvärdering har gjorts har uppdraget som medborgarvittnen inte heller följt med i den utveckling som skett såväl i samhället som inom Polismyndigheten och Göteborgs Stad.

Den utredning som förvaltningen för demokrati och medborgarservice genomförde 2022 visar att syftet med medborgarvittnesuppdraget är otydligt. Vidare visar förvaltningens utredning att det finns påtagliga brister i kvalitet, effektivitet, transparens och uppföljning av uppdraget. Om Göteborgs Stad ska fortsätta tillhandahålla medborgarvittnen krävs enligt förvaltningen ett omtag för att definiera och modernisera uppdraget, så att det bättre överensstämmer med dagens behov.

Göteborgs Stad har därför gett Professional Management AB i uppdrag att utreda vilken roll Göteborgs Stads medborgarvittnen kan fylla i dagens Göteborgssamhälle. Staden har preciserat ett antal frågeställningar som ska besvaras. I nedanstående tablå lämnar vi vår sammanfattande bedömning för varje frågeställning.

Vår utredning ska ge ett underlag för beslut om Göteborgs Stads medborgarvittnen ska finnas kvar och hur det i så fall ska utvecklas. Om Göteborgs Stad beslutar att ha kvar medborgarvittnen ger vi förslag på hur uppdraget bör utvecklas i avsnitt 4.6.

Vår övergripande bedömning är att Göteborgs Stads medborgarvittnen inte tillför någon nytta och att syftet med medborgarvittnesuppdraget är oklart. Vi kan inte heller se att det skulle gå att konstruera ett uppdrag för medborgarvittnen som skulle skapa nytta som motiverar kostnaderna. Enligt vår bedömning finns därför ingen anledning att behålla Göteborgs Stads medborgarvittnen. Vi rekommenderar att medborgarvittnesuppdraget i Göteborgs Stad avvecklas.

¹ Prop. 1980/81:13

Utredningens frågeställningar	Utredarnas sammanfattande bedömning
Syfte och nytta med Göteborgs Stads medborgarvittnen utifrån dagens Göteborgsamhälle, och i förhållande till andra insatser som finns.	Enligt lagen om medborgarvittnen ska medborgarvittnen tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten. Detta uppfylls inte alls genom Göteborgs Stads medborgarvittnesuppdrag. Det sker ingen avrapportering eller uppföljning av medborgarvittnenas iakttagelser som allmänheten kan ta del av. Samhället, polisens arbetssätt och samverkan mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten har förändrats i grunden sedan 1957 då medborgarvittnesuppdraget infördes. Insyn i polisverksamheten finns idag bland annat genom polismyndighetens nationella insynsråd och regionpolisråd. Det finns samverkansöverenskommelse mellan Polisområde Storgöteborg och Göteborgs Stad. På hela staden-nivå respektive stadsområdesnivå finns samordningsgrupp, beredningsgrupp och arbetsgrupper. Vidare tecknar polisen medborgarlöften som kommuniceras med medborgarna. Dessutom genomförs en årlig hearing. Uppföljning och utvärdering sker regelbundet. Inget av detta fanns då medborgarvittnen infördes. Medborgarvittnen nämns inte i samverkansöverenskommelsen mellan Polisområde Storgöteborg och Göteborgs Stad. Syfte med medborgarvittnen utifrån dagens Göteborgsamhälle - och i förhållande till andra insatser som finns - saknas. Det är otydligt vad uppdraget innebär och vilka förväntningar som finns på uppdraget. Samtidigt har det inte framkommit något i utredningen som skulle motivera att Göteborgs Stad fastställer ett annat syfte med medborgarvittnesuppdraget än det syfte som anges i lagen om medborgarvittnen. Vår bedömning är att Göteborgs Stads medborgarvittnen inte tillför någon nytta i dagens Göteborgsamhälle.
Hur erfarenheterna från Göteborgs Stads medborgarvittnen kan tas om hand och återföras till staden och till polismyndigheten för att syftet ska uppnås.	Idag återförs inte erfarenheterna från medborgarvittnena till Göteborgs Stad, Polismyndigheten eller allmänheten. Eftersom det inte finns något uttalat syfte med Göteborgs Stads medborgarvittnen går det inte att uttala sig om hur erfarenhetsåterföringen ska utvecklas för att syftet ska uppnås. Vi ser inte att uppdraget i sin nuvarande form skapar något mervärde eller bidrar till det syfte som anges i lagen om medborgarvittnen, dvs att ge allmänheten insyn. Om det funnits ett tydligt syfte och mervärde med medborgarvittnesuppdraget skulle erfarenhetsåterföringen exempelvis ha kunnat ske genom kontinuerlig avrapportering till kommunfullmäktige och regionpolisråd, med sammanställning av observationer, avvikelser och incidenter. Om detta ska ske bör kommunfullmäktige ge nämnden för demokrati och medborgarservice i uppdrag att kontinuerligt och systematiskt följa upp effekterna av medborgarvittnesuppdraget och återföra erfarenheterna till kommunfullmäktige och regionpolisrådet.

Utredningens frågeställningar	Utredarnas sammanfattande bedömning
Vilket ansvar Göteborgs Stad respektive polisen har för medborgarvittnenas arbetsmiljö och hur detta ska hanteras.	Det har inte genomförts någon riskanalys av verksamheten med medborgarvittnen. Det är också oklart vem som har ansvaret för att riskanalyser genomförs och att identifierade risker hanteras. Det är oklart vem som formellt ansvarar för medborgarvittnenas fysiska och psykosociala arbetsmiljö. Det har hittills heller inte tydliggjorts om någon tar ett faktiskt arbetsmiljöansvar för medborgarvittnena. Medborgarvittnena är varken anställda i Göteborgs Stad eller hos Polismyndigheten. Eftersom det är Göteborgs Stad som utser medborgarvittnen och betalar ut ersättning till dessa anser dock flera av de intervjuade att Staden bör ta ansvar för medborgarvittnenas arbetsmiljö. Vår bedömning är att Göteborgs Stad har huvudmannaansvaret för medborgarvittnena och att Polismyndigheten inte kan åläggas ansvar för medborgarvittnenas arbetsmiljö. Ansvaret för medborgarvittnenas arbetsmiljö bör antingen läggas på Göteborgs Stad eller på respektive parti. Var arbetsmiljöansvaret skulle kunna läggas i Göteborgs Stad är oklart, eftersom nämnden för demokrati och medborgarservice enbart har ett samordningsansvar men inget uttalat ansvar för medborgarvittnenas arbetsmiljö. Vad som ingår i nämndens ansvar behöver under alla omständigheter preciseras. Varken Göteborgs Stad eller Polismyndigheten har någon specifik försäkring som täcker eventuell skada för ett medborgarvittne. Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår behöver det klargöras om det är Göteborgs Stad, respektive parti eller de enskilda medborgarvittnena som ansvarar för att det finns gällande försäkring.
Vad ett system för avvikelser och incidentrapporter från medborgarvittnena behöver innehålla för att syftet ska uppnås.	Eftersom medborgarvittnen varken är anställda i Göteborgs Stad eller hos Polismyndigheten kan befintliga digitala lösningar inte användas för avvikelser- och incidentrapportering. Innan system för avvikelser- och incidentrapportering tas fram behöver det finnas ett fastställt syfte med medborgarvittnesuppdraget, en definierad mottagare av avvikelser- och incidentrapporteringen, samt en tydlig koppling mellan uppdragets syfte och rapporteringen. Vid tillbud och händelser krävs dessutom uppföljande åtgärder, exempelvis dokumentation, utredning och stöd till den som utsatts.

Utredningens frågeställningar	Utredarnas sammanfattande bedömning
Om lämplighets- och säkerhetsprövning av medborgarvittnen bör göras och i så fall av vem och hur samt utifrån vilka kriterier. Hur detta görs i andra jämförbara verksamheter.	Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår bör Göteborgs Stad säkerställa att bakgrundskontroller och lämplighetsbedömningar görs innan ett medborgarvittne påbörjar sitt uppdrag. Ett förslag är att respektive parti ansvarar för att genomföra en lämplighetsbedömning genom intervju och skriftlig försäkran att kraven uppfylls. Därefter bör Göteborgs Stad ansvara för att en bakgrundskontroll genomförs genom registerkontroll. Bakgrundskontrollerna kan antingen genomföras genom registerkontroll med så kallat dubbelt samtycke eller att den enskilde ombeds visa upp utdrag ur belastningsregistret. Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår behöver det klargöras vem som ansvarar för intern kontroll, riskanalys och riskhantering av uppdraget.
Inom vilken/vilka av polismyndighetens verksamheter kan uppdraget utföras på och vilka fördelar och nackdelar finns i relation till syfte och nytta med de aktuella verksamheterna.	Det finns inget underlag eller motivering till beslutet om att medborgarvittnesuppdraget ska genomföras såsom sker idag, d v s vid personintaget och i enstaka fall vid förhör. Eftersom syftet med medborgarvittnesuppdraget är oklart har ingen av de intervjuade förslag på alternativa verksamheter för uppdraget. Det är synnerligen ovanligt att först bestämma att ett visst uppdrag ska finnas, för att sedan fundera på vad detta uppdrag ska innebära, var det ska utföras och hur det ska kunna bidra till någon nytta. Det finns också skäl att beakta förändringarna i Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet. Även om medborgarvittnen har tystnadsplikt innebär deras närvaro en inte obetydlig risk för negativa effekter för Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet (se vidare avsnitt 4.5 angående säkerhetsfrågor kopplat till medborgarvittnesuppdraget)
Om en avsiktsförklaring bör finnas mellan Göteborgs Stad och polismyndigheten och i så fall vad som bör ingå i en sådan.	Om medborgarvittnesuppdraget ska finnas kvar bör detta ingå i samverkansöverenskommelsen med Polismyndigheten. I överenskommelsen bör i så fall syfte, roll, samt ansvars- och arbetsfördelning (inkl. arbetsmiljöansvar) framgå. Det bör också skapas en formell gemensam organisation med företrädare för Göteborgs Stad och Polismyndigheten för genomförandet av medborgarvittnesuppdraget, som ansvarar för introduktion, rapportering, uppföljning, erfarenhetsåterföring etc.
Kostnadsberäkning för att behålla och utveckla Göteborgs Stads medborgarvittnen för att syfte och nytta ska uppnås.	Enligt vår bedömning tillför Göteborgs Stads medborgarvittnen ingen nytta. Vi kan inte heller se att det skulle gå att konstruera ett uppdrag för medborgarvittnen som skulle skapa ett mervärde som motiverar ens de kostnader som finns idag. Utveckling av rapporteringssystem, genomförande av lämplighetsprövningar, försäkringar, arbetsmiljöansvar etc skulle uppgå till miljonbelopp utan att detta skulle skapa något mervärde. Enligt vår bedömning finns därför ingen anledning att behålla Göteborgs Stads medborgarvittnen.

2 Inledning

Professional Management AB har genomfört en utredning av Göteborgs Stads uppdrag som medborgarvittnen. Utredningen har genomförts på uppdrag av Förvaltningen för demokrati och medborgarservice under perioden september – november 2024.

2.1 Bakgrund och uppdrag

Med stöd av lagen om medborgarvittnen (1981:324) utser kommunfullmäktige i Göteborgs Stad vart fjärde år sextio medborgarvittnen att följa polisens arbete i syfte att ge allmänheten insyn i verksamheten.

Nämnden för demokrati och medborgarservice har tillsammans med kommunstyrelsen fått i uppdrag att vidare utreda frågan om medborgarvittnen i enlighet med vad som beskrivs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2024-02-27².

Förvaltningen för demokrati och medborgarservice har inte kunnat se att det skett någon genomlysning eller utvärdering av medborgarvittnesuppdraget sedan införandet 1957, då polisverksamheten var kommunal. Arbetssättet har inte utvärderats av de berörda parterna och det har inte heller funnits någon form av överenskommelse mellan kommunen och polisen om hur samverkan ska se ut. Till följd av att ingen genomlysning har gjorts sedan införandet 1957 har uppdraget inte heller följt med i den utveckling som skett såväl i samhället som inom polisen och kommunen.

Om Göteborgs Stads medborgarvittnen ska finnas kvar och utvecklas bedömer stadsledningskontoret att det krävs ett omfattande arbete att från grunden, tillsammans med polisen, utreda de stora frågetecken som framkommer i tjänsteutlåtandet från förvaltningen för demokrati och medborgarservice. Förvaltningen för demokrati och medborgarservice har på uppdrag av nämnden utrett och utvärderat hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras³.

Sammantaget visar den utredning som förvaltningen gjort på påtagliga brister i kvalitet, effektivitet, transparens och uppföljning så som medborgarvittnenas uppdrag är utformat idag. Förvaltningen menar att om Göteborgs Stad ska fortsätta tillhandahålla och samordna medborgarvittnen så krävs ett omtag, för att definiera och modernisera uppdraget, så att det bättre överensstämmer med dagens behov. Ett flertal åtgärder behöver vidtas för att den ska fungera på ett ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt sätt⁴.

Syftet med uppdraget till Professional Management är att utreda vilken roll Göteborgs Stads medborgarvittnen kan fylla i dagens Göteborgssamhälle utifrån de frågetecken som framkommer i tjänsteutlåtandet kring uppdraget som medborgarvittnen. Utredningen ska ge ett underlag för beslut om Göteborgs Stads medborgarvittnen ska finnas kvar och hur det i så fall ska utvecklas.

² Ärendenummer SLK-2023-1131

³ Se tjänsteutlåtande utfärdat 2023-06-09

⁴ Återrapportering av uppdrag att utreda och utvärdera hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras, TJUT dnr N043-0010/23

2.2 Frågeställningar

Frågorna som utredningen ska besvara består av en huvudfråga och ett antal följdfrågor.

Huvudfrågan är:

- Syfte och nytta med Göteborgs Stads medborgarvittnen utifrån dagens Göteborgssamhälle, och i förhållande till andra insatser som finns.

Följdfrågor som utredningen behöver besvara är bland annat:

- Hur erfarenheterna från Göteborgs Stads medborgarvittnen kan tas om hand och återföras till staden och till polismyndigheten för att syftet ska uppnås.
- Vilket ansvar Göteborgs Stad respektive polisen har för medborgarvittnenas arbetsmiljö och hur detta ska hanteras.
- Vad ett system för avvikelser och incidentrapporter från medborgarvittnena behöver innehålla för att syftet ska uppnås.
- Om lämplighets- och säkerhetsprövning av medborgarvittnen bör göras och i så fall av vem och hur samt utifrån vilka kriterier. Hur detta görs i andra jämförbara verksamheter.
- Inom vilken/vilka av polismyndighetens verksamheter kan uppdraget utföras på och vilka fördelar och nackdelar finns i relation till syfte och nytta med de aktuella verksamheterna.
- Om en avsiktsförklaring bör finnas mellan Göteborgs Stad och polismyndigheten och i så fall vad som bör ingå i en sådan.
- Kostnadsberäkning för att behålla och utveckla Göteborgs Stads medborgarvittnen för att syfte och nytta ska uppnås.

2.3 Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts av Lina Lenefors och Arne Svensson från Professional Management AB.

Uppdraget har genomförts genom:

- **Genomgång av relevant dokumentation**
Vi har bland annat gått igenom Göteborgs Stads dokumentation och beslutsunderlag kring medborgarvittnesuppdraget, förarbeten till lagen om medborgarvittnen, protokoll från polisens insynsråd och regionpolisråd samt beskrivningar av andra insatser och samarbeten mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten. Vi har även efterfrågat uppföljningar och statistikunderlag kopplat till medborgarvittnesuppdraget. Vid intervjuerna har även efterfrågats kompletterande underlag och dokumentation.
- **Intervjuer med ett urval nyckelpersoner**
Totalt har 16 personer intervjuats, däribland representanter från Göteborgs Stad, Polismyndigheten, valberedningen och civilsamhället samt medborgarvittnen. Intervjuerna har genomförts individuellt via Teams eller telefon. Inför intervjun har respondenterna fått information om uppdraget och en intervjuguide med övergripande frågeställningar.
- **Avstämningar med uppdragsgivaren**
Vi har haft regelbundna avstämningar med utsedda kontaktpersoner på förvaltningen för demokrati och medborgarservice respektive Stadsledningskontoret, som även varit behjälpliga med underlagsmaterial och kontaktuppgifter.

2.4 Rapportdisposition

Rapporten inleds med en sammanfattning. Denna innehåller vår sammanfattande bedömning av varje frågeställning. Kapitel 2 är en beskrivning av uppdraget och dess genomförande. I kapitel 3 beskrivs nuläget. Kapitel 4 innehåller vår analys med slutsatser och rekommendationer.

3 Nuläge

I detta kapitel beskrivs verksamheten med medborgarvittnen och vad som idag styr verksamheten.

3.1 Lagen om medborgarvittnen

Det svenska polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965. Vid förstatligandet underströks att organisationen fortlöpande måste anpassas till förändringar i samhällsbilden⁵. I den så kallade Polisutredningens slutbetänkande 1979 noterades att utvecklingen gick mot alltmer kommunalt självstyre⁶. Utredningen såg som en av sina huvuduppgifter att stärka förtroendemannainflytandet även när det gäller polisverksamheten⁷. I propositionen slås fast att *"Formerna för samspelet mellan stat och kommun kan inte betraktas som givna en gång för alla"* utan måste *"ses som ett praktiskt spörsmål"*⁸.

Lagen (1981:324) om medborgarvittnen utfärdades 1981-04-09. Ändringar i lagen har skett vid flera tillfällen⁹. De mest omfattande ändringarna gjordes i samband med att de 21 polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen ombildades till en myndighet, Polismyndigheten, 1 januari 2015.

När lagen om medborgarvittnen utfärdades fanns förutom i Göteborg även sedan mars 1979 en försöksverksamhet i Växjö polisdistrikt.

Lagen anger att *"För att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten får en kommun utse trovärdiga personer att som medborgarvittnen följa Polismyndighetens arbete inom det län till vilket kommunen hör"*¹⁰. Bakgrunden var *"den misstro som ibland kom till uttryck i den allmänna debatten när det gäller anmälningar mot arbetstagare inom polisväsendet för brott eller förseelser i tjänsten"*¹¹.

Medborgarvittnen väljs av kommunfullmäktige till det antal och för den tid som fullmäktige bestämmer. Valet ska vara proportionellt¹². I lagen regleras även valbarheten.

⁵ Regeringens proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter mm.

⁶ SOU 1979:75

⁷ Regeringens proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter mm, Sid 12

⁸ Regeringens proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter mm, Sid 11

⁹ SFS 1981:324, SFS 1988:1326, SFS 1991:527, SFS 2014:586, SFS 2019:857, SFS 2022:635

¹⁰ Lag (2014:586)

¹¹ Prop. 1980/81:13

¹² Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:629) om proportionella val i kommuner och regioner. Lag (2022:635).

Av paragraferna 4 och 5 framgår Polismyndighetens skyldighet att bereda medborgarvittnen tillfälle att närvara när polisverksamhet utövas. Bestämmelser om medborgarvittnenas tjänstgöring meddelas av kommunen efter samråd med Polismyndigheten. Har medborgarvittnen utsetts ska Polismyndigheten i enlighet med vad kommunen har bestämt bereda dem tillfälle att närvara när polisverksamhet utövas. Detta gäller dock inte om av särskilda skäl hinder möter med hänsyn till

1. rikets säkerhet,
2. allmän ordning och säkerhet,
3. vittnets eller annan enskilds säkerhet till liv eller hälsa,
4. Polismyndighetens uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller beivra brott.

Det gäller inte heller om vittnets närvaro skulle vara oförenlig med en bestämmelse i lag eller annan författning¹³.

Punkt 4 hade tidigare följande lydelse: *"polisens uppgift att förebygga eller beivra brott"*. Formuleringen har i den nya lydelsen anpassats till hur polisens brottsbekämpande uppgifter har utvecklats och beskrivs bland annat i polisdatalagen (2010:361).

Paragraf 6 reglerar medborgarvittnens tystnadsplikt. Ett medborgarvittne får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon som medborgarvittne har fått veta om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för Polismyndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller utreda eller beivra brott¹⁴.

Av förarbetena¹⁵ till lagen framgår att det att medborgarvittnen *"inte är något avgörande krav från rättssäkerhetssynpunkt"* men att de kan *"bidra till befästa allmänhetens förtroende för polisen"*. De kan också *"ha betydelse för polispersonalens rättssäkerhet"*. Vidare betonas att *"den misstänkte kan ha ett berättigat intresse av att utomstående inte är närvarande vid förhör"*. I propositionen slås fast att kommunalt huvudmannaskap för medborgarvittnena är det enda möjliga, men att *"det är uppenbart att en organisation med medborgarvittnen under de närmaste åren normalt inte kan ges företräde framför andra angelägna samhällsåtaganden"*. Att frågan om medborgarvittnen togs upp *"beror uteslutande på att det bör skapas klarhet kring de rättsliga grunderna för den verksamhet med medborgarvittnen som redan förekommer i Göteborg och Växjö"*.

3.2 Medborgarvittnen i Göteborgs Stad

Med stöd av Lagen om medborgarvittnen (1981:324), utser kommunfullmäktige vart fjärde år 60 medborgarvittnen.

3.2.1 Historik

Göteborg har haft ett system med medborgarvittnen i många år. Inledningsvis utsågs medborgarvittnena internt inom Polisen, men år 1956 beslöt Göteborgs kommun att 60 kommunala medborgarvittnen skulle utses. De tyngst vägande skälen var *"tillskapandet av en partiell offentlighet,*

¹³ Lag (2014:586)

¹⁴ Lag (2014:586).

¹⁵ Prop. 1980/81:13, JuU 1980/81:24, rskr 1980/81:210

som bör vara ägnad att hos allmänheten stärka förtroendet för de i förundersökningen verksamma myndigheterna, garanti för rättssäkerheten och för att icke olämpliga förhörsmetoder komma till användning samt tillgång till opartiska vittnen, vilka vid behov kunna styrka vad som förekommit vid förhören” (1956 nr 403).

Medborgarvittnena i Göteborgs polisdistrikt *”tjänstgjorde företrädesvis vid förhör under förundersökningar i brottsmål samt när gripna eller omhändertagna förs in på polisstationen”*¹⁶.

Under åren 2014–2021 samordnades Göteborgs Stads medborgarvittnen av Göteborgs Medborgarvittnesförening. Från och med den 1 oktober 2021 har nämnden för demokrati och medborgarservice i uppdraget att samordna Göteborgs Stads medborgarvittnen¹⁷. Från och med 1 januari 2023 har nämnden även tagit över arvodeshanteringen; en uppgift som tidigare hanterades av stadsledningskontoret.

Våren 2022 genomförde Förvaltningen för demokrati och medborgarservice en utredning av samordnaruppdraget. Utredningen visade att det finns påtagliga brister i medborgarvittnesuppdraget när det gäller kvalitet, effektivitet, transparens och uppföljning.

3.2.2 Nuvarande organisering och arbetssätt

Idag är det nämnden för demokrati och medborgarservice som ansvarar för att samordna Göteborgs Stads medborgarvittnen. I samband med att nämnden tog över samordnaruppdraget utsågs en samordnare med ansvar för samordning, administration och kommunikation gällande medborgarvittnena.

Uppdraget att samordna medborgarvittnena i Göteborgs Stad innebär att ansvara för samordning, administration och kommunikation. Det innebär idag nedanstående arbetsuppgifter:

- Upprätta turlista och fördela pass mellan medborgarvittnena över året
- Göra turlistan tillgänglig för medborgarvittnena
- Bevaka att lediga pass bemannas
- Introduktion av nya medborgarvittnen tillsammans med Polisen
- Upprätta praktiska anvisningar om tjänstgöringen
- Vara kontaktperson gentemot Polisen och stadsledningskontoret
- Förmedla information mellan Polisen och medborgarvittnen
- Utveckla arbetssätt och samarbetsformer mellan berörda parter

Medborgarvittnena tjänstgör enligt särskild turlista, vilken upprättas årligen av Förvaltningen för demokrati och medborgarservice samordnare och skickas till varje medborgarvittne.

Tjänstgöringstiderna är dagligen kl. 08:00 – 16:00, dagligen kl. 16:00 – 23:00 och natt före lördag, söndag eller helgdag kl. 23:00 – 08:00.

Medborgarvittnena har personintaget som sitt huvudsakliga tjänstgöringsställe. Polismyndigheten för anteckningar över tjänstgöringen och redovisar detta till Förvaltningen för demokrati och

¹⁶ Prop. 1980/81:13

¹⁷ Enligt beslut i nämnden för demokrati och medborgarservice 2021-06-23, §50

medborgarservice månadsvis i efterskott för utbetalning av arvode i enlighet med Kommunfullmäktiges beslut. Medborgarvittnena skriver under förbindelse om tystnadsplikt innan de får påbörja sin tjänstgöring. Det görs idag ingen bakgrundskontroll, varken hos Göteborgs Stad eller Polismyndigheten.

Medborgarvittnena för dagboksanteckningar för att dokumentera tjänstgöringen. Anteckningarna förs för hand på dagboksblad och sätts i pärmar i medborgarvittnenas tjänstgöringsrum. Det finns ingen information om hur beslut tagits om dagboksanteckningarna eller vem som är informationsägare till anteckningarna. I introduktionen till nya medborgarvittnen ges information om att dagboksblad ska fyllas i under varje pass med anteckningar *”som kan stödja en händelse vid eventuell anmälan”*. Dagboksanteckningarna nämns inte i *Regler för Göteborg stads medborgarvittnen*.

Under åren 2015–2022 har Göteborgs Stad haft totalt 205 medborgarvittnen. I tabellen nedan redovisas sammanställning av tillgänglig statistik för perioderna 2015–2018 respektive 2019–2022. Tabellen visar att antalet medborgarvittnen varit drygt 100 under respektive period. Antal som anmält avsägelse om uppdraget till valberedningen var 27 respektive 37 under perioderna. Som snitt tjänstgjorde medborgarvittnena 804 respektive 842 dagar, dvs drygt 2 år. Under perioden 2015–2018 tjänstgjorde 31 hela perioden och 27 mindre än ett år. Under perioden 2019–2022 tjänstgjorde 31 hela perioden och 33 mindre än 1 år.

Tabell 1: Statik över antal medborgarvittnen och tjänstgöringstid

	2015–2018	2019–2022
Totalt antal medborgarvittnen	104	101
Anmälan till valberedning om avsägelse	27	37
Median tjänstgöringstid (antal dagar)	804	842

Fördelningen mellan kvinnliga och manliga medborgarvittnen är relativt jämnt under de senaste mandatperioderna. Under perioden 2015–2022 var 43 % procent av medborgarvittnena kvinnor och 54 % män¹⁸. Det har inte genomförts någon systematisk uppföljning när det gäller tjänstgjorda respektive obemannade pass. Vi har räknat om tillgänglig statistik till helår¹⁹, vilket visat att det under 2023 var 840 schemalagda pass, varav ungefär 690 bemannade pass. Detta ger ett snitt på 82% bemannade pass.

3.3 Arbetsmiljöansvar för Göteborgs Stads medborgarvittnen

Det är inte klargjort hur arbetsmiljöansvaret ser ut för Göteborgs Stads medborgarvittnen. Eftersom medborgarvittnen varken är anställda i Göteborgs Stad eller vid Polismyndigheten är det inte tydligt var arbetsmiljöansvaret för medborgarvittnena ligger. Det är dock Göteborgs Stad som är huvudman för verksamheten med medborgarvittnen, varför det kan uteslutas att Polismyndigheten har arbetsmiljöansvaret.

¹⁸ Uppgift om kön finns inte för alla i statistiken

¹⁹ Den information som finns tillgänglig gäller perioden januari – september 2023. Det fanns inga tillgängliga uppgifter för resterade delen av 2023 när utredningen genomfördes.

Det är även oklart vem som ansvarar för att teckna försäkring. Göteborgs Stad har tecknat en gruppförsäkring för förtroendevalda. Det har dock inte av Göteborgs Stad tydliggjorts om medborgarvittnen är att betrakta som förtroendevalda eller inte. Enligt Stadsledningskontorets tolkning av kommunallagen är medborgarvittnena inte att betrakta som förtroendevalda²⁰. Denna tolkning har dock aldrig prövats. Det är därför oklart om tecknad gruppförsäkring för förtroendevalda gäller för Göteborgs Stads medborgarvittnen eller inte. Det finns ingen försäkring tecknad specifikt för Göteborgs Stads medborgarvittnen.

3.4 Göteborgs Stads samverkan med polisen

Det finns flera olika projekt och andra insatser där samverkan med polisen ingår. Merparten av Göteborgs Stads strategiska samverkan med polisen fokuserar på brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor. Flera av insatserna bidrar till att kommunen och/eller allmänheten får insyn i polisens arbete.

Exempel på områden där samverkan sker och som bidrar till insyn i polisens verksamhet:

- **Polisens insynsråd.** Rådets syfte är att bereda insyn i polismyndighetens verksamhet för allmänhet eller politiker. Detta kan även finnas i andra myndigheter vars verksamhet är särskilt angeläget för medborgare, politiker och civilsamhälle att ha insyn i. Ledamöterna i insynsråden utses av regeringen, efter nominering av riksdagspartierna. De ska ha partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället. Protokoll från Polisens insynsråd är offentliga handlingar.
- **Regionpolisråd i polisregion Väst.** Regionpolisråden ska säkerställa medborgarnas insyn i Polismyndigheten på regional nivå. Protokoll från regionpolisråden är offentliga handlingar.
- **Medborgarlöften.** I Göteborg, precis som i flera andra polisdistrikt, arbetar Polisen med medborgarlöften vilka sker i samverkan med kommun och civilsamhälle. Medborgarlöften är lokalt förankrade och utgår från stadsområden och de behov som medborgare identifierat via trygghetsundersökningar.
- **Volontärer inom Polisen.** Polisvolontärer är en verksamhet som finns i Polisregion Väst. Målet med volontärerna är enligt Polisens webbplats *"...att polisens och frivilligas gemensamma engagemang ska mötas. Närmare kontakt mellan polis och medborgare i närområdet kan bidra till ett tryggare samhälle med minskad brottslighet"*. I det sammanhanget står Polismyndigheten för utbildning, försäkring och det ges tydliga uppdrag för volontärerna.
- **SSPF.** SSPF står för samverkan mellan socialtjänst skola, Polisen och fritid. SSPF syftar till samverkan mellan kommun och Polisen gällande unga i riskzon och finns etablerat i samtliga stadsområden i Göteborg.
- **Socialsekreterare i samverkan med Polismyndigheten.** Samverkan för att i ett tidigt skede kunna fånga upp unga som varit inblandade i kriminalitet och missbruk eller som befinner sig i riskzonen. Socialsekreterarna är fysiskt placerade på de lokala polisstationerna och arbetar tillsammans med polisen ute på fältet. Socialsekreterarna kan även vara med vid förhör, hämtningar till förhör och vid husrannsakingar. Syftet är att samla information som överlämnas till stadsdelarnas socialtjänst.

²⁰ Kommentar till kommunallagen, prop. 2016/17:171 s. 310: *Personer som innehar uppdrag i andra kommunala juridiska personer än själva kommunen eller landstinget eller ett kommunalförbund omfattas inte av bestämmelsens definition av förtroendevalda. Exempel på sådana uppdrag kan vara en styrelseledamot i ett kommunalt aktiebolag eller en kommunalt utsedd representant i ett statligt organ, t.ex. en nämndeman.*

3.5 Jämförbara verksamheter eller uppdrag

I uppdraget ingår inte att jämföra Göteborgs Stads medborgarvittnesuppdrag med motsvarande verksamhet i andra kommuner. I syfte att ge underlag till rekommendationer för vidareutveckling av uppdraget har vi dock sökt information om medborgarvittnesuppdrag i andra kommuner och andra motsvarande uppdrag, vilket redovisas i detta avsnitt

3.5.1 Kommuner med medborgarvittnen

Av den information vi fått fram är Göteborgs Stad och Norrtälje kommun de enda kommunerna som utser medborgarvittnen. I Norrtälje kommun finns för närvarande två utsedda medborgarvittnen utifrån lagen om medborgarvittnen. Det finns dock ingen beskrivning av uppdraget och enligt kommunen finns varken någon närmare reglering av tjänstgöringen eller uppföljning av uppdraget.

Lunds kommun och Stockholms stad har genomfört försöksverksamhet med medborgarvittnen. Det kan inte uteslutas att fler kommuner har haft medborgarvittnen som försöksverksamhet. Det är dock inget vi har fått fram information om. Stockholm stad genomförde en försöksverksamhet med medborgarvittnen under perioden oktober 1983 – december 1985. Under denna period erhöles statsbidrag för försöksverksamheten. Som underlag för beslut om verksamheten skulle permanentas gjordes en utvärdering av försöksverksamheten. Utifrån utvärderingens resultat gjordes bedömningen att det inte var motiverat att permanenta verksamheten med medborgarvittnen på bekostnad av andra angelägna insatser då möjligheten till statsbidrag togs bort. Beslutet baserades bland annat på att det ansågs tveksamt om verksamheten bidragit till att ge allmänheten insyn i polisverksamheten och att erfarenheterna inte spridits i önskvärd utsträckning. Sammantaget bedömdes det tveksamt om samhällsnyttan med en fortsatt verksamhet med medborgarvittnen skulle svara mot kostnaderna.

Vidare finns kommuner där motioner avslagits om att införa uppdrag eller verksamhet med stöd av lagen om medborgarvittnen. Senaste exemplet som vi har information om är Örebros kommun där en motion om medborgarvittnen avslogs i Kommunfullmäktige 2023-02-15. Motiveringen till beslutet var att medborgarvittnen är en komplicerad och kostsam verksamhet och att det finns andra, mer effektiva insatser som kan skapa större tillit till polisen. Även i Huddinge och Gotlands kommuner har motioner om verksamhet med medborgarvittnen tidigare väckts och avslagits.

3.5.2 Nämndemannauppdraget

Vi har inte kunnat identifiera några verksamheter eller uppdrag som är helt jämförbara med Göteborgs stads medborgarvittnesuppdrag, när det gäller exempelvis frågor om ansvar för arbetsmiljö och försäkring. Vid några intervjuer har jämförelsen med uppdraget som nämndeman kommit upp. I detta avsnitt har vi därför valt att redovisa hur ansvaret ser ut när det gäller nämndemän. Det finns dock betydande skillnader mellan medborgarvittnesuppdraget och nämndemannauppdraget. Det går därför inte att applicera ansvarsfördelningen för nämndemannauppdraget till Göteborgs stads medborgarvittnesuppdrag, när det gäller exempelvis arbetsmiljö, försäkring samt lämplighets- och säkerhetsbedömning.

Val av nämndemän sker i kommun- respektive regionfullmäktige. Det finns en rad behörighets- och lämplighetskrav som måste uppfyllas. Det betonas att uppdraget som nämndeman innebär ett stort ansvar och att den som ska nominera och välja behöver känna till kraven på lämplighet och behörighet och även se till att kandidaterna känner till vad som krävs. Domstolen kontrollerar att kraven är uppfyllda, bland annat genom att begära utdrag ur belastningsregistret.

Nämndemän är inte anställda av domstolen eller kommunen och det är inte ett heltidsuppdrag. Nämndemän får ett grundarvode för tjänstgöringen i domstol. När en nämndeman har förlorat arbetsinkomst ger det i regel rätt till ersättning.

Nämndemän omfattas av en tjänstereseförsäkring för statliga tjänsteresor som Domstolsverket tecknat hos Kammarkollegiet. De omfattas också av Domstolsverkets avtal om trygghetsförsäkring vid arbetsskada.

En nämndeman som genom sitt beteende kan anses skada allmänhetens förtroende för rättsväsendet kan stängas av. Skulle det inträffa att en nämndeman begått brott eller på annat sätt visat sig vara olämplig för uppdraget, kan domstolen besluta att nämndemannen inte längre får tjänstgöra (entledigande).

Nedan finns en översiktlig beskrivning över vem som ansvarar för vad när det gäller nämndemän.

Riksdag/regering ansvarar för:

- Nuvarande nämndemannasystem samt utredning och förslag på förändringar av systemet.
- Nämndemannavalets regler, mandatperioder, övergripande frågor och särskilda områden som ska betonas, till exempel en allsidig sammansättning av ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Genomförandet av valet ligger hos de nominerande och väljande organen.
- Krav på behörighet och lämplighet för nämndemän. Kontroll och uppföljning av nämndemännen hanteras dock av domstolarna.
- Arvode och andra ersättningar avseende beslut om villkor och nivåer.

Nominerande och/eller väljande organ ansvarar för:

- Nominering, inklusive att informera blivande nämndemän om uppdraget.
- Bedömningen av blivande nämndemäns lämplighet.
- En allsidig sammansättning av nämndemannakåren när det gäller kön, ålder, etnisk bakgrund och yrke.
- Genomförandet av nämndemannaval i fullmäktige.

Domstolarna ansvarar för:

- Utbildning av blivande och redan verksamma nämndemän.
- Information till potentiella nämndemän om specifika förutsättningar för uppdraget vid respektive domstol.
- Kontroll av behörighet och lämplighet av samtliga nämndemän.
- Entledigande av olämpliga nämndemän.

Domstolsverket ansvarar för:

- Allmän information om vad uppdraget innebär och hur de utses. Domstolsverket är inte med i processen att utse nämndemän.
- Material till obligatoriska utbildningar för nämndemän som stöd till domstolarna.
- Rådgivning till domstolarna när det gäller rutiner för kontroll och/eller uppföljning av nämndemäns lämplighet och behörighet.
- Utbetalningar av arvoden och ersättningar till nämndemän på uppdrag av domstolarna.

3.6 Kostnader

Medborgarvittnen får arvode för varje tjänstgöringspass i enlighet med kommunfullmäktiges beslut²¹. Därutöver har ersättning för förlorad inkomst betalats ut Enligt Göteborgs Stads regler för arvoden och ersättningar har medborgarvittnen dock inte rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst.

I tabellen nedan framgår kostnaderna för arvoden till medborgarvittnen och ersättning för förlorad inkomst för ett år. För att få kostnaderna för ett helt år har vi tagit tillgängliga siffror för perioden september 2023 – augusti 2024.

Tabell 2: Kostnader för arvoden och ersättning förlorad inkomst, ett år

	september 2023 – augusti 2024
<i>Arvoden till medborgarvittnen, inkl PO-pålägg</i>	1 335 481 kr
<i>Ersättning för förlorad inkomst inkl PO-pålägg</i>	80 178 kr
Total kostnad (arvode + förlorad inkomst)	1 415 660 kr

Medborgarvittnesuppdraget innebär idag kostnader för arvoden till tjänstgörande medborgarvittnen, ersättning för förlorad arbetsinkomst, verksamhetskostnader samt personalresurser till samordningen av medborgarvittnesuppdraget. Uppdraget innebär även kostnader för Polismyndigheten i form av lokal för medborgarvittnen, samt arbetstid för gruppchef och övrig berörd personal. Polismyndigheten får idag igen ersättning för dessa merkostnader.

Med oförändrad ambitionsnivå bedömer förvaltningen för demokrati och medborgarservice en kostnad på 152 000 kronor per år för samordningen av medborgarvittnesuppdraget. Utöver detta har förvaltningen kalkylerat en kostnad på 1 700 000 kronor för arvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst²², vilket innebär en total kostnad på 1 852 000 kronor per år. Vid en utveckling av uppdraget bedömer förvaltningen att kostnaden för samordning kommer att öka till cirka 500 000 kronor per år, vilket innebär en total kostnad på 2 300 000 kronor per år. Vidare bedömer förvaltningen att det kommer att tillkomma kostnader för upphandling av IT-stöd för schemaläggning samt kostnader relaterat till medborgarvittnena arbetsmiljö (försäkring, företagshälsövård).

Vi bedömer att förvaltningens beräkningar är rimliga. Utöver de kostnader som förvaltningen uppskattat tillkommer bland annat kostnader för eventuella säkerhetsprövningar.

²¹ Göteborgs Stads regler för arvoden och ersättningar, dnr 1014/19

²² Återrapportering av uppdrag att utreda och utvärdera hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras, TJUT dnr N043-0010/23

4 Analys, slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel presenteras vår analys med slutsatser och rekommendationer.

4.1 Syfte och nytta med Göteborgs Stads medborgarvittnen

Utredningens huvudfråga gäller *”Syfte och nytta med Göteborgs Stads medborgarvittnen utifrån dagens Göteborgssamhälle, och i förhållande till andra insatser som finns”*.

Av intervjuerna framgår att det inte finns en tydlig gemensam bild av syftet med Göteborgs Stads medborgarvittnen. Medborgarvittnenas uppdrag regleras i styrdokumentet *Regler för Göteborgs Stads medborgarvittnen*. I dokumentet fastställs regler kring medborgarvittnenas tjänstgöring, arvodering och ersättning. Det finns dock inget tydliggörande kring uppdragets syfte, mål, förväntningar, rapportering, uppföljning eller kunskapsåterföring.

Enligt flera intervjuade saknas en tydlighet och transparens i vad rollen som medborgarvittne innebär. Det varierar vilken information medborgarvittnena har fått av sina partier inför nominering. Detta medför att det saknas samsyn i vad uppdraget innebär och vilka förväntningar som finns på uppdraget. Den bilden bekräftas i den utredning som Förvaltningen för demokrati och medborgarservice genomförde 2022, som konstaterar att många medborgarvittnen saknar en helhetsbild av vad medborgarvittnesuppdraget faktiskt innebär.

Några medborgarvittnen anser att det ligger i medborgarvittnesuppdraget att vara en garant för att medborgaren inte ska bli utsatt för felaktig behandling av de som arbetar på personintaget. En annan vanlig uppfattning är att det i uppdraget ingår att kunna vittna vid anmälningar om övervåld eller stöld, dvs att vara vittne både för medborgaren och personalen på personintaget. Vissa menar att medborgarvittnena har en lugnande effekt och kan bidra till att polisens arbete sker i enlighet med beslutade arbetsmoder. Det är dock inget uttalat syfte varken att bedöma polisens arbete eller att vittna vid anmälningar.

Enligt lagen är syftet med medborgarvittnen att dessa ska tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten. Idag sker dock ingen avrapportering eller uppföljning av medborgarvittnenas iakttagelser, som ger allmänheten insyn i polisens verksamhet. Iakttagelser och erfarenheter har inte återförts till Göteborgs Stad eller Polismyndigheten och inte heller på annat sätt som kan nå allmänheten. Vi ser därför inte att uppdraget i sin nuvarande form bidrar till syftet enligt lagen, dvs att ge allmänheten insyn. Samtidigt har det inte framkommit något i utredningen som skulle motivera att Göteborgs Stad fastställer ett annat syfte med medborgarvittnesuppdraget än det syfte som anges i lagen om medborgarvittnen. Om beslut tas att medborgarvittnesuppdraget ska finnas kvar bör Göteborgs Stad förtydliga syftet med uppdraget, vilken insyn det är som efterfrågas av allmänheten och hur allmänheten ska få denna insyn via medborgarvittnena.

Samhället har förändrats sedan 1956, då beslut fattades om att utse medborgarvittnen i Göteborgs Stad. Även polisens organisation och arbetssätt har förändrats i hög utsträckning. Polisen har förstatligats och är en egen myndighet. Rutiner och arbetssätt har förändrats vid Polismyndigheten och polisen jobbar aktivt med bemötandefrågor och utveckling av verksamheten för att säkerställa en rättssäker behandling. Idag arbetar aldrig personal ensamma vid personintaget, vilket minskar risken för incidenter och felaktigt agerande. Vidare har användningen av it-teknik utvecklats, med bland annat kameror samt registrering och förvaring av de intagnas tillhörigheter.

Enligt flera intervjuade upplevs medborgarvittnesuppdraget tveksamt med hänsyn till medborgarnas integritet. Medborgarvittnenas uppdrag är inte känt hos allmänheten och i de flesta fall vet därför inte de intagna vad medborgarvittnet gör där. Det finns heller inga rutiner för hur medborgarvittnet ska agera om det kommer in en bekant till personintaget eller förhör. Vid intervjuerna tas flera exempel upp när medborgarvittnen agerat bristfälligt, vilket skapat problem för polisens arbete. Händelserna finns dock inte dokumenterade. Det finns idag ingen rutin för hur polisen ska rapportera om ett medborgarvittne brister i sitt uppdrag och vem som ansvarar för att bristerna åtgärdas.

Även samverkan mellan Polismyndigheten och Göteborgs Stad har successivt utvecklats utifrån nya förutsättningar och behov i samhället. Det finns idag flera andra insatser som ger allmänheten insyn i polisens verksamhet. Exempelvis ges insyn i polisverksamheten genom polisens nationella insynråd och regionpolisråd. Det finns vidare en samverkansöverenskommelse mellan Polisområde Storgöteborg och Göteborgs Stad, daterad 2 juni 2022. Tidigare har sedan 2010 flera centrala och lokala överenskommelser funnits. På hela staden-nivå finns samordningsgrupp, beredningsgrupp och arbetsgrupper. På stadsområdesnivå finns samordningsgrupp, beredningsgrupp och arbetsgrupper. Det finns samordningsfunktioner och samordnarnätverk. På stadsområdesnivå sker avstämningar varje vecka, kvartal och år. Vidare tecknar polisen medborgarlöften som kommuniceras med medborgarna. Dessutom genomförs en årlig hearing. Uppföljning och utvärdering sker regelbundet. Inget av detta fanns då medborgarvittnen infördes.

Om syftet med Göteborgs Stads medborgarvittnen är att ge allmänheten insyn i polisens verksamhet är det anmärkningsvärt lite information som finns om uppdraget på Göteborgs Stads webbplats. Vid intervjuerna framkommer att medborgarvittnesuppdraget varken är känt av allmänheten, civilsamhället eller medarbetare inom Göteborgs Stad och Polismyndigheten (utöver de som arbetar direkt med uppdraget).

Vår bedömning är att Göteborgs Stads medborgarvittnen inte tillför någon nytta i dagens situation.

4.2 Uppföljning och erfarenhetsåterföring

En fråga för utredningen är *"Hur erfarenheterna från Göteborgs Stads medborgarvittnen kan tas om hand och återföras till staden och till polismyndigheten för att syftet ska uppnås"*.

Inledningsvis kan vi notera att den uppföljning som sker idag är helt fokuserad på om medborgarvittnena kommer till sina tjänstgöringspass eller inte, som underlag för utbetalning av ersättning.

För varje pass ska dagboksanteckningar föras för hand på särskilda dagboksblad. Dagboksbladen förvaras i pärmar i medborgarvittnenas tjänstgöringsrum i polishuset under en tid innan de lämnas över till Staden. Det är oklart hur beslut har fattats om att dagboksanteckningar ska föras och formerna för detta. Det är också oklart hur dessa anteckningar ska bidra till ökad insyn i polisens verksamhet. Dagboksanteckningarna sammanställs inte på något sätt, varken av Polismyndigheten eller Göteborgs Stad, och det sker heller ingen analys av dem. Det har även varit otydligt vem som är ansvarig för dagboksanteckningarna. Enligt vår bedömning är Göteborgs Stad informationsägare och bör därmed ansvara för förvaring, gallring och eventuellt utlämnande av handlingarna.

Det har aldrig gjorts någon bedömning av hur medborgarvittnenas närvaro har påverkat olika situationer i personintaget eller förhör. Det har heller aldrig gjorts någon jämförelse med motsvarande situationer, då inget medborgarvittne har varit närvarande, för att se om det är någon skillnad. Det saknas därför evidens för att medborgarvittnen gör någon skillnad i praktiken.

Enligt introduktionen till nya medborgarvittnen ska dagboksanteckningar skrivas på ett sådant sätt att de kan stödja en händelse vid eventuell anmälan. Enligt flera intervjuade är det dock inte tydligt vad som ska skrivas i dagboksanteckningarna och hur anteckningarna ska användas. Det finns ingen rutin eller systematik för hur medborgarvittnenas iakttagelser ska sammanställas och återföras till Göteborgs Stad, Polismyndigheten, partierna eller allmänheten. Eftersom anteckningarna blir allmän handling får inga känsliga uppgifter dokumenteras. Eftersom medborgarvittnena är under tystnadsplikt finns även en osäkerhet kring hur de får dokumentera och använda enskilda iakttagelser.

Idag återförs inte erfarenheterna från Göteborg stads medborgarvittnen varken till Göteborgs Stad, Polismyndigheten eller allmänheten. Vidare är det inte tydliggjort vem som ansvarar för uppföljning och erfarenhetsåterföring av medborgarvittnesuppdraget. Som exempel kan nämnas att medborgarvittnenas erfarenheter varken tas upp i kommunfullmäktige eller i regionpolisrådet. Verksamheten med medborgarvittnen har heller inte nämnts i någon av de uppföljningar och utvärderingar som har gjorts av de samverkansöverenskommelser som funnits mellan Polismyndigheten och Göteborgs Stad sedan 2010.

Eftersom det inte finns något uttalat syfte med Göteborgs Stads medborgarvittnen går det inte att uttala sig om hur erfarenhetsåterföringen ska utvecklas för att syftet ska uppnås. Vi ser inte att uppdraget i sin nuvarande form har något mervärde eller bidrar till det syfte som anges i lagen om medborgarvittnen, dvs att ge allmänheten insyn. Vid intervjuerna framkommer vissa tankar om att medborgarvittnenas iakttagelser och erfarenheter kan användas för att driva politiska frågor, vilket dock inte är ett uttalat syfte varken i lagen om medborgarvittnen eller inom Göteborgs Stad. Det har heller inte nämnts något konkret exempel på detta.

Om det funnits ett tydligt syfte och mervärde med medborgarvittnesuppdraget skulle erfarenhetsåterföringen exempelvis ha kunnat ske genom avrapportering till Kommunfullmäktige och Regionpolisråd, genom sammanställning av observationer, avvikelser och incidenter. Om detta ska ske bör Kommunfullmäktige ge nämnden för demokrati och medborgarservice i uppdrag att sammanställa, analysera och följa upp medborgarvittnenas observationer, avvikelser och incidenter och återföra erfarenheterna till Kommunfullmäktige och Regionpolisrådet.

4.3 Arbetsmiljö

En fråga för utredningen gäller *"Vilket ansvar Göteborgs Stad respektive polisen har för medborgarvittnenas arbetsmiljö och hur detta ska hanteras"*

Arbetsmiljölagen (1977:1160) syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 §). Lagen gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning (1 kap. 2 §). Av 3 kap. 2 § första stycket framgår att en arbetsgivare ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Arbetsgivare ska vidare enligt 3 kap. 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han eller hon har att iakttä för att undgå riskerna i arbetet. Arbetsgivaren ska vidare dokumentera tillbud och händelser där våld eller hot om våld har förekommit

(5 kap. 8 § AFS 2023:2, jfr 10 § AFS 1993:2). Det står klart att det finns en skyldighet för arbetsgivare att motverka hot och våld från tredje man²³.

Det är oklart vem som formellt ansvarar för medborgarvittnenas fysiska och psykosociala arbetsmiljö. Det har hittills heller inte tydliggjorts om någon tar ett faktiskt arbetsmiljöansvar för medborgarvittnena. Medborgarvittnena är varken anställda i Göteborgs Stad eller hos Polismyndigheten. Arbetsmiljölagen är inte tillämplig på förtroendevalda. Enligt Stadsledningskontorets tolkning av kommunallagen är dock medborgarvittnena inte att betrakta som förtroendevalda. Med förtroendevalda avses enligt 4 kap. 1 § KL ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, de som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid samt revisorer.

Medborgarvittnena är utsedda av Göteborgs Stad, som även betalar ut ersättning inkl. PO-pålägg. Eftersom det är Göteborgs Stad som utser medborgarvittnen och betalar ut ersättning till dessa anser flera av de intervjuade att Staden bör ha ett ansvar för medborgarvittnenas arbetsmiljö.

Vår bedömning är att Göteborgs Stad har huvudmannaansvaret för medborgarvittnena och att Polismyndigheten inte kan åläggas ansvar för medborgarvittnenas arbetsmiljö. Ansvaret bör således antingen läggas på Göteborgs Stad eller på respektive parti. Var arbetsmiljöansvaret skulle kunna läggas i Göteborgs Stad är oklart, eftersom nämnden för demokrati och medborgarservice enbart har ett samordningsansvar men inget uttalat ansvar för medborgarvittnenas arbetsmiljö. Vad som ingår i nämndens ansvar behöver under alla omständigheter preciseras.

I en departementspromemoria²⁴ har tidigare i år föreslagits en skyldighet för kommunerna att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Förslaget motsvarar det ansvar som kommunerna redan i dag har för sina arbetstagare enligt arbetsmiljöregelverket. Förslaget är begränsat till politiker som är arvoderade betydande del av heltid (minst 40% nämns) och gäller således inte alla förtroendevalda. I denna departementspromemoria slås fast att arbetsmiljölagen inte är tillämplig på förtroendevalda då *"Att vara förtroendevald varken kan eller bör därför jämföras med att inneha en anställning"* och *"en förtroendevald varken kan eller bör inta en arbetsrättslig ställning gentemot kommunen eller regionen"*.

Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår behöver det klargöras om det är Göteborgs Stad eller de enskilda partierna som har arbetsmiljöansvar för medborgarvittnena. Kommunfullmäktige bör även tydliggöra om Göteborgs stads medborgarvittnen är att betrakta som förtroendevalda eller inte, vilket påverkar frågor kring arbetsmiljöansvar, försäkring och ersättning av förlorad arbetsinkomst.

Varken Göteborgs Stad eller Polismyndigheten har någon specifik försäkring som täcker eventuell skada för ett medborgarvittne. Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår behöver det klargöras om det är Göteborgs Stad, respektive parti eller de enskilda medborgarvittnena som ansvarar för att det finns gällande försäkring.

4.4 System för avvikelser och incidentrapporter

Om ett medborgarvittne bedömer att något inte gått rätt till är rekommendationen av medborgarvittnet pratar med polisens stationsbefäl eller tjänstgörande gruppchef, som beslutar om eventuell vidare hantering. Detta är inget som dokumenteras, rapporteras skriftligt eller följs upp. Enligt den utredning

²³ SOU 2021:86 s. 22 och 50–52 och SOU 2021:94 s. 216 och 244

²⁴ Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner, Ds 2024:10

som Förvaltningen för demokrati och medborgarservice genomförde bör anvisningar och rutiner tas fram för hur medborgarvittnena ska rapportera avvikelser och incidenter som sker under tjänstgöringspassen, exempelvis om anställda inom personintaget använder övervåld mot den frihetsberövade. Några sådana anvisningar eller rutiner finns inte idag. Enligt flera intervjuade har emellertid medborgarvittnena inte tillräcklig kunskap om polisens arbetssätt och rutiner för att avgöra om en händelse kan betraktas som en avvikelse. Vid intervjuer med representanter med civilsamhället lyfts att det är viktigt att eventuella medborgarvittnen har aktuell kunskap och förståelse för de intagnas rättigheter och polismyndighetens skyldigheter i de situationer där medborgarvittnena är med.

Eftersom medborgarvittnen varken är anställda i Göteborgs Stad eller hos Polismyndigheten kan befintliga digitala lösningar inte användas för avvikelse- och incidentrapportering. Innan system för avvikelse- och incidentrapportering tas fram behöver det finnas ett fastställt syfte med medborgarvittnesuppdraget, en definierad mottagare av avvikelse- och incidentrapporteringen samt en tydlig koppling mellan uppdragets syfte och rapporteringen.

4.5 Säkerhetsfrågor

En av utredningsfrågorna är *”Om lämplighets- och säkerhetsprövning av medborgarvittnen bör göras och i så fall av vem och hur samt utifrån vilka kriterier. Hur detta görs i andra jämförbara verksamheter.”*

I Göteborgs Stads medborgarvittnesuppdrag finns stora brister i både säkerhet och arbetsmiljö som det inte går att blunda för. Det är oklart vem som ansvarar för att bedöma riskerna som är förknippade med uppdraget som medborgarvittnen. Detta belyses närmare i avsnitt 4.5.1. I avsnitt 4.5.2 analyserar vi frågan om lämplighets- och säkerhetsprövning. Slutligen analyserar vi i 4.5.3 möjliga utgångspunkter för ett säkerhetsskyddsavtal baserat på jämförbara verksamheter.

4.5.1 Riskanalyser och intern kontroll

Det finns inga dokumenterade riskanalyser. Det är också oklart vem som ansvarar för att hantera olika risker och att förebygga dessa och/eller minska konsekvenserna. Det finns ingen dokumenterad riskhantering.

Det är tydligt att kriminella nätverk gör allt för att komma innanför polisens väggar. Försök till infiltration har påvisats inte bara hos polisen utan även i andra delar av rättsväsendet. Polismyndigheten har ett ansvar för att förebygga och förhindra all otillbörlig insyn i polisens metoder och arbetssätt. Medborgarvittnen innebär en risk för sådan otillbörlig insyn.

Det finns exempel på att medborgarvittnen deltagit i förhör på medborgarvittnets eget initiativ. Detta innebär en risk för att information kan komma att förmedlas vidare på ett otillbörligt sätt antingen medvetet eller omedvetet. Det ökar också risken för att medborgarvittnet kan utsättas för hot.

Medborgarvittnen innebär också att personalens säkerhet, arbetsmiljö och personliga integritet sätts på spel. Polis och andra verksamma inom rättsväsendet utsätts allt oftare för hot från personer med våldskapital.

Medborgarvittnenas identitet offentliggörs på webbplatser och i olika beslut. Detta ger en exponering som kan medföra en ökad hotbild för individen.

För Polismyndighetens personal ställs det stora fysiska krav för att få arbeta i aktuell miljö. Motsvarande krav har inte ställts på medborgarvittnens fysiska förmåga. Det finns exempel på medborgarvittnen med

olika fysiska funktionsbegränsningar som har inneburit en ökad risk inte bara för personen i fråga utan även för Polismyndighetens personal i händelse av exempelvis brand eller våldsamheter.

Statliga myndigheter omfattas av en mer detaljerad reglering i fråga om intern kontroll och gör också riskanalyser i större utsträckning än kommuner²⁵. För förvaltningsmyndigheter under regeringen som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228) ska processen för intern styrning och kontroll förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter²⁶.

Vid införandet av bestämmelserna om nämndernas särskilda ansvar för den interna kontrollen i kommunerna uttalades att revisionen bör rikta särskild uppmärksamhet på den interna kontrollen i verksamhet där det finns risk för fel eller oegentligheter²⁷. I en departementspromemoria tidigare i år framhålls att den interna kontrollen i kommuner måste vara tillräcklig för att förebygga bland annat välfärdsbrottslighet och korruption²⁸. I departementspromemorian föreslås att det i kommunlagens reglering om den interna kontrollen bör uttryckligen anges att den ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Fel och oegentligheter omfattar bland annat korruption, otillåten och otillbörlig påverkan, bedrägerier och andra förtroendeskadliga ageranden. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår behöver det klargöras vem som ansvarar för intern kontroll, riskanalys och riskhantering av uppdraget.

4.5.2 Lämplighets- och säkerhetsprövning

Otillåten påverkan används av aktörer och grupperingar inom den organiserade brottsligheten för att systematiskt tillskansa sig fördelar och bedriva kriminell verksamhet. Påtryckningsmetoderna kan ta sig olika uttryck, såsom infiltration, utpressning och korruption²⁹. Inom polisen finns många uppgifter som är högtintressanta för personer inom den organiserade brottsligheten. Det finns en risk att medborgarvittnen utnyttjas i samband med informationsinsamling eller delar med sig av Polismyndighetens metoder.

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet³⁰. En säkerhetsskyddsåtgärd är personalsäkerhet. Personalsäkerhet syftar till att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet som av någon anledning är säkerhetskänslig. Personalsäkerhet syftar även till att säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd. Verksamhetsutövaren ansvarar för att säkerhetspröva den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och

²⁵ Statskontoret 2023:13 s. 68 och 71

²⁶ 2 § andra stycket förordningen om intern styrning och kontroll

²⁷ Prop. 1998/99:66 s. 59

²⁸ Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner, Ds 2024:10

²⁹ Se t.ex. regeringens uppdrag till Brå att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar [Ju2023/00880] s. 2 samt Brå, Utsatthet bland förtroendevalda – Delredovisning: Otillåten påverkan av systemhotande aktörer [Ju2023/02779], 2023, s. 11 och 20)

³⁰ Se säkerhetsskyddslagen (2018:585)

därefter följas upp under den tid deltagandet pågår. Pålitlighetsbedömningen ska innefatta risken för att personen kan bli utsatt för olika påtryckningar eller genom slarv eller på något annat oavsiktligt sätt röjer sekretessbelagda uppgifter. Mot bakgrund av säkerhetspolisens hemställt om att kraven på underlaget vid en säkerhetsprövning bör förtydligas och skärpas har regeringen tillsatt en utredning³¹.

Idag sker ingen lämplighets- eller säkerhetsprövning av medborgarvittnen. Vid intervjuerna framkommer att varken Göteborgs Stad eller Polismyndigheten anser sig ha rätt att göra bakgrundskontroller på medborgarvittnena. Motiveringen är att medborgarvittnen varken är anställda i Göteborgs Stad eller inom Polismyndigheten.

Göteborgs Stad har idag ramavtal för rekrytering, där tilläggsbeställning för bakgrundskontroller kan göras. Kostnaden uppgår till mellan 4 400 och 12 700 kronor per kandidat, beroende på vilken nivå av information kontrollen omfattar. Göteborgs Stad genomför även kontroller av säkerhetsklassade tjänster, vilket kostar drygt 7 000 kronor per kontroll.

Inom Polismyndigheten genomförs säkerhetsprövning för att säkerställa att alla som deltar i polisens säkerhetskänsliga verksamhet är lojala och pålitliga ur säkerhetssynpunkt och inte har för stora sårbarheter. Vid säkerhetsprövningen klarläggs personliga egenskaper och andra personliga förhållanden ur ett säkerhetsperspektiv. I prövningen ingår registerkontroll och säkerhetsprövningsintervju, samt för vissa tjänster en särskild personutredning. Personutredningen innebär att polisen tar in fler uppgifter och även kontrollerar eventuell make, maka, registrerad partner eller sambo.

Det är idag fler personer än tidigare som inte klarar myndigheternas och kommunernas säkerhetsprövningar. Det kan exempelvis handla om att en person har kriminella släktingar, umgås i kriminella kretsar, har en kriminell sambo eller vän, har skulder eller missbruk eller någon koppling till länder som Ryssland eller Iran. Enligt uppgifter från flera myndigheter, bland annat Skatteverket, beror detta emellertid inte på fler utfall från exempelvis belastningsregistret eller från Säkerhetspolisens register. Orsaken är istället förmågan att göra en professionell sammanvägd bedömning, där myndigheterna har blivit bättre på att identifiera olika former av sårbarheter.

Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår bör Göteborgs Stad säkerställa att någon form av bakgrundskontroll och lämplighetsbedömning görs innan ett medborgarvittne påbörjar sitt uppdrag. Det är nödvändigt med utvecklade bakgrundskontroller av medborgarvittnen, men detta innebär samtidigt ett ingrepp i deras personliga integritet. Enligt intervjuade är det dock för närvarande inte aktuellt med säkerhetsprövning för medborgarvittnesuppdraget. Detta då säkerhetsprövning endast ska göras innan en person, genom anställning eller på något annat sätt, deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Denna bedömning behöver göras av Polismyndigheten.

Ett förslag är att respektive parti ansvarar för att genomföra en lämplighetsbedömning genom intervju och skriftlig försäkran att kraven uppfylls. Därefter bör Göteborgs Stad ansvara för att en bakgrundskontroll genomförs genom registerkontroll.

Det finns flera företag som genomför så kallade bakgrundskontroller. Några av dessa erbjuder det som kallas för dubbelt samtycke i processen. Det innebär att kandidaten får möjlighet att ge sitt samtycke

³¹ Dir. 2023:91 En förbättrad process för säkerhetsprövningar.

med hjälp av Bank-ID både innan en bakgrundskontroll påbörjas och innan arbetsgivaren/uppdragsgivaren får tillgång till den färdiga bakgrundskontrollen och kandidatens personliga information. Ett annat alternativ är att den enskilde ombeds visa upp utdrag ur belastningsregistret och att Göteborgs Stad ansvarar för att kontrollera att utdragen är äkta via polisens kontrolltjänst³².

4.5.3 Möjliga utgångspunkter för ett säkerhetsskyddsavtal

Av lagen framgår i paragraferna 4 och 5 Polismyndighetens skyldighet att bereda medborgarvittnen tillfälle att närvara när polisverksamhet utövas. Bestämmelser om medborgarvittnenas tjänstgöring meddelas av kommunen efter samråd med Polismyndigheten. Har medborgarvittnen utsetts ska Polismyndigheten i enlighet med vad kommunen har bestämt bereda dem tillfälle att närvara när polisverksamhet utövas. Detta gäller dock inte om av särskilda skäl hinder möter med hänsyn till

1. rikets säkerhet,
2. allmän ordning och säkerhet,
3. vittnets eller annan enskilds säkerhet till liv eller hälsa,
4. Polismyndighetens uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller beivra brott.

Det har inte tidigare prövats om ett säkerhetsskyddsavtal eller en säkerhetsskyddsöverenskommelse behövs mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten kopplat till medborgarvittnesuppdraget. Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår behöver det i överenskommelsen mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten klargöras om det finns behov av säkerhetsskyddsavtal eller säkerhetsskyddsöverenskommelse.

Eftersom det inte finns några specifika regelverk som gäller säkerhetsskydd relaterat till just medborgarvittnen har vi gjort en jämförelse med vad som gäller för en konsult som anlitas av en myndighet enligt de ramavtal som Kammarkollegiet tecknar å alla statliga myndigheters vägnar. Om de krav som ställs i detta ramavtal överförs på medborgarvittnen skulle nedanstående gälla.

Behörig att delta i säkerhetskänslig verksamhet är endast den som:

1. har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt,
2. har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och
3. behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Innan en person får delta i säkerhetskänslig verksamhet ska Göteborgs Stad genom säkerhetsprövning pröva personens lojalitet och pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Säkerhetsprövningen ska omfatta varje person som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet oavsett om registerkontroll förekommer eller inte. Göteborgs Stad ansvarar för att säkerhetsprövningen genomförs om inte Polismyndigheten meddelar annat. Polismyndigheten har alltid rätt att göra den slutliga bedömningen om den kontrollerade ska få delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Säkerhetsprövningen ska innefatta en grundutredning om personliga förhållanden av betydelse från säkerhetssynpunkt. Utredningen ska åtminstone bestå av betyg, intyg och referenser samt att uppgifter från den som kontrollen avser inhämtas genom en intervju. Vid behov ska en identitetskontroll göras. Om deltagandet är placerat i säkerhetsklass ska en

³² Kontrolltjänst för digitala registerutdrag | Polismyndigheten (polisen.se)

registerkontroll göras. Om deltagandet är placerat i säkerhetsklass 1 eller 2 ska en särskild personutredning göras om den kontrollerades ekonomiska förhållanden. Utredningen innefattar även en kontroll av medkontrollerad, det vill säga den kontrollerades make, maka eller sambo. En grundutredning kan behöva kompletteras om uppgifter lämnas ut efter registerkontroll. Göteborgs Stad ska genast anmäla till Polismyndigheten om ett medborgarvittne lämnar uppdraget. Polismyndigheten har alltid rätt att göra den slutliga bedömningen om den kontrollerades lämplighet och begära att Göteborgs Stad omedelbart stänger av den kontrollerade från fortsatt deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Polismyndigheten ska innan uppdraget påbörjas tillse att tillräcklig utbildning i säkerhetsskydd ges till de personer hos Göteborgs Stad som deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten. Behovet av utbildning ska följas upp under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Därefter ansvarar Göteborgs Stad för att ovannämnda personer ges tillräcklig utbildning fortlöpande. Utbildningen ska minst innehålla:

- Hot och sårbarheter som från säkerhetssynpunkt föreligger mot eller är förknippade med uppdraget.
- Säkerhetsskyddsåtgärder som enligt Göteborgs Stads säkerhetsskyddsinstruktion ska vidtas mot föreliggande hot och sårbarheter.

Göteborgs Stad ska fortlöpande kontrollera att endast behöriga personer som har godkänts av Polismyndigheten anlitas i uppdraget. Göteborgs Stad ska fortlöpande kontrollera att säkerhetsskyddet avseende informationssäkerhet och fysisk säkerhet upprätthålls samt att skyddsnivån är jämn och tillräckligt hög. Göteborgs Stad ska till Polismyndigheten anmäla inträffade eller befarade händelser eller omständigheter som kan vara av betydelse ur säkerhetssynpunkt.

Regler beträffande medborgarvittnens tystnadsplikt finns inskrivna i lagen (paragraf 6).

I uppdraget kan ett medborgarvittne eventuellt få del av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Medborgarvittnet åtar sig att inte obehörigen röja eller utnyttja uppgifter som omfattas av sekretess. Göteborgs Stad åtar sig att informera och tillse att varje medborgarvittne som är säkerhetsprövad enligt säkerhetsskyddsavtalet följer denna bestämmelse. Den som deltar i säkerhetskänslig verksamhet får inte obehörigen röja eller utnyttja säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Varje medborgarvittne ska underteckna en erinran om tystnadsplikt, som ska förvaras hos Polismyndigheten.

Göteborgs Stad ska bära eventuella kostnader som uppkommer om inte något annat avtalas.

4.6 Utveckling av uppdraget

4.6.1 Sammanfattande analys av utvecklingsbehov

Medborgarvittnenas uppdrag regleras i styrdokumentet *Regler för Göteborgs Stads medborgarvittnen*³³. Reglerna är samverkade med polisstyrelsen³⁴. I dokumentet fastställs regler kring medborgarvittnenas tjänstgöring, arvodering och ersättning. Det finns dock inget tydliggörande kring uppdragets syfte, mål, förväntningar, rapportering, uppföljning eller kunskapsåterföring. Vidare saknas underlag för att följa

³³ Diarienummer: 0671/14, 0265/22, Senast reviderad: 2022-02-01

³⁴ Beslutsprotokoll 2 september 2014 (dnr A187.947/2014)

hur beslut har fattats kring medborgarvittnesuppdraget, exempelvis val av verksamhet inom polisen och tjänstgöringspassen. Det finns således inget underlag eller motivering till beslut om att medborgarvittnesuppdraget ska genomföras vid personintaget och förhör.

En del av de intervjuade anser att personintaget inte är lämplig placering för medborgarvittnen utifrån medborgarnas integritet då de intagna befinner sig i en väldigt utsatt position. Det ger dessutom insyn i en mycket liten del Polismyndighetens verksamhet. Det finns idéer om att det kan vara mer relevant att medborgarvittnena följer med kommunpoliserna eller områdespoliserna i deras arbete. Detta är dock inget som har diskuterats. Nackdelar som nämns är att medborgarvittnena då skulle utgöra en större säkerhetsrisk och inverka på polisens arbete på ett sätt som inte går att förutse.

Representanter från civilsamhället anser att behovet av insyn är större kopplat till ordningsvakter och kriminalvården. Det finns dock inga konkreta förslag om hur det skulle kunna se ut.

Eftersom syftet med medborgarvittnesuppdraget är oklart har vi inga förslag på alternativa verksamheter för uppdraget. Det är synnerligen ovanligt att först bestämma att ett visst uppdrag ska finnas och sedan fundera på vad detta uppdrag ska innebära och bidra till för mervärde. Det finns också skäl att beakta förändringarna i Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet. Även om medborgarvittnen har tystnadsplikt innebär deras närvaro en inte obetydlig risk för negativa effekter för Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet.

Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår bör en samverkansöverenskommelse finnas mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten där syfte och ansvarsfördelning mellan Staden och Polismyndigheten tydligt framgår. Det naturliga hade varit att detta ingår i den samverkansöverenskommelse som redan finns mellan Polisområde Storgöteborg och Göteborgs Stad. Detta har dock inte tagits upp i den översyn som för närvarande pågår om överenskommelsen. Om medborgarvittnesuppdraget ska kvarstå bör det i överenskommelsen preciseras syfte, mål, medborgarvittnets roll, samt ansvars- och arbetsfördelning (inkl. arbetsmiljöansvar, ansvar för riskhantering, säkerhetsfrågor etc). Det bör också skapas en formell arbetsgrupp för medborgarvittnesuppdraget som ansvarar för introduktion, rapportering, erfarenhetsåterföring etc.

Bemanningen sker idag måndag till söndag, 365 dagar om året. Enligt grundschema ska 840 pass om året bemannas. Under perioden januari-september 2023 bemannades i snitt 82 % av passen. Det finns ingen statistik för hela 2023, men om vi utgår från att snittet även gäller för perioden oktober-december 2023 innebär det ungefär 690 bemannade pass per år. Det är således ca 150 pass per år som inte bemannas. Enligt flera intervjuade har det blivit allt svårare att få in nomineringar till medborgarvittnesuppdraget, samtidigt som det blivit vanligare att avsäga sig uppdraget.

Tjänstgöringstiderna är dagligen kl. 08:00 – 16:00, dagligen kl. 16:00 – 23:00 och natt före lördag, söndag eller helgdag kl. 23:00 – 08:00. Det finns ingen statistik över vad som händer under tjänstgöringspassen, dvs hur många insatser som medborgarvittnena är närvarande vid under tjänstgöringspassen. Medborgarvittnena själva bestämmer om de vill närvara vid insatser under tjänstgöringspasset. Enligt flera intervjuade finns det dock indikationer på att det är ingen eller väldigt lite aktivitet på ett stort antal av tjänstgöringspassen. Vid intervjuerna framkommer att det är som mest att göra under helgen, från fredag kväll till söndag morgon.

Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår anser vi att antalet tjänstgöringspass bör minska från 16 till 6 pass i veckan. Vi föreslår att följande tjänstgöringspass kvarstår:

- Fredag kl. 16:00 – 23:00
- Fredag kl. 23:00 – 08:00
- Lördag kl. 08:00 – 16:00
- Lördag kl. 16:00 – 23:00
- Lördag kl. 23:00 – 08:00
- Söndag kl. 08:00 – 16:00

Av tabellen nedan framgår vårt förslag på hur tjänstgöringspassen bör minska om verksamheten ska vara kvar.

Tabell 3: Fördelning av nuvarande antal tjänstgöringspass och förslag på ny fördelning

Tjänstgöringsdag	Nuvarande antal	Förslag, antal
<i>Mån - tor</i>	<i>8 pass</i>	<i>0 pass</i>
<i>Fre - sön</i>	<i>8 pass</i>	<i>6 pass</i>
Pass per vecka	16 pass	6 pass

4.6.2 Behov av förändringar om medborgarvittnena ska vara kvar

Vi rekommenderar att medborgarvittnesuppdraget i Göteborgs Stad avvecklas. Om Göteborgs Stad skulle besluta att ha kvar medborgarvittnen föreslår vi:

- Att Kommunfullmäktige tydliggör syftet med Göteborgs Stads medborgarvittnen och vilka förväntningar som finns på uppdraget. Om syftet är att ge allmänheten insyn i polisens verksamhet bör Kommunfullmäktige tydliggöra vilken insyn det är som efterfrågas och hur allmänheten ska få denna insyn.
- Att Kommunfullmäktige fastställer om det är Göteborgs Stad eller de enskilda partierna som har arbetsmiljöansvar för medborgarvittnena.
- Att Kommunfullmäktige fastställer om det är Göteborgs Stad, respektive parti eller de enskilda medborgarvittnena som ansvarar för att det finns gällande försäkring och vad denna ska omfatta.
- Att Kommunfullmäktige fastställer vem som ansvarar för lämplighetsprövning, intern kontroll, riskanalys och riskhantering av medborgarvittnesuppdraget.
- Att det i samverkansöverenskommelsen mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten klagörs syfte och mål med medborgarvittnesuppdraget, medborgarvittnenas roll, samt ansvars- och arbetsfördelning mellan Göteborgs Stad och Polismyndigheten.
- Att respektive parti tydliggör uppdraget innan nominering och säkerställer att de personer som nomineras till medborgarvittne är medvetna om förutsättningar och förväntningar på uppdraget.
- Att antal tjänstgöringspass minskas och att de medel som sparas in nyttjas till att utveckla uppdraget.
- Att antal medborgarvittnen minskas från dagens 60 till 25 medborgarvittnen.
- Att antal tjänstgöringspass minskas från dagens 840 till 350 pass om året.
- Att tjänstgöringstiden ändras till 6 pass under fredag-söndag.

- Att Kommunfullmäktige fastställer om medborgarvittnen har rätt till ersättning för förlorad inkomst eller inte.
- Att Kommunfullmäktige ger nämnden för demokrati och medborgarservice i uppdrag att följa upp resultatet av medborgarvittnesuppdraget och rapportera iakttagelser och erfarenheter till Kommunfullmäktige.
- Att medborgarvittnena efter varje pass sammanställer hur många insatser de närvarat vid under tjänstföringspassen (exempelvis avvisiteringar, utskrivningar eller förhör) och allmänna observationer för erfarenhetsöverföring.
- Att Göteborgs Stad kontinuerligt följer upp och sammanställer hur stor andel av passen som bemannas, hur många insatser medborgarvittnena närvarar vid per tjänstgöringspass samt allmänna observationer kopplat till syftet med uppdraget.
- Att Göteborgs Stad årligen bjuder in samtliga medborgarvittnen till ett lärseminarium för diskussion kring uppdraget och de erfarenheter som ska lyftas till Kommunfullmäktige.
- Resultatet av medborgarvittnesuppdraget årligen rapporteras till Kommunfullmäktige och Regionpolisrådet, med statistik, resultat och allmänna observationer kopplat till fastställt syfte.
- Att Göteborgs Stad publicerar information om medborgarvittnesuppdraget på kommunens webbplats med tydlig information om syfte och mål, vad uppdraget innebär och hur allmänheten kan ta del av erfarenheterna från medborgarvittnesuppdraget.

4.7 Övergripande bedömning

Vår övergripande bedömning är att Göteborgs Stads medborgarvittnen inte tillför någon nytta och att syftet med medborgarvittnesuppdraget är oklart. Vi kan inte heller se att det skulle gå att konstruera ett uppdrag för medborgarvittnen som skulle skapa nytta som motiverar kostnaderna. Enligt vår bedömning finns därför ingen anledning att behålla Göteborgs Stads medborgarvittnen.

Rekommendation:

- Vi rekommenderar att medborgarvittnesuppdraget i Göteborgs Stad avvecklas.