



## Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-01-08

Diarienummer N043-0010/23

Handläggare

Karolina Österblom

Telefon: 031 – 365 09 29

E-post: karolina.osterblom@dm.goteborg.se

# Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag att utreda medborgarvittnen

## Förslag till beslut

I nämnden för demokrati och medborgarservice

1. Nämnden för demokrati och medborgarservice överlämnar utredningen om medborgarvittnen till kommunfullmäktige som avrapportering på uppdrag 2024-03-21 §109.
2. Nämnden för demokrati och medborgarservice föreslår att kommunfullmäktige förklarar uppdraget fullgjort.
3. Nämnden för demokrati och medborgarservice föreslår, i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande, att kommunfullmäktige beslutar att avveckla Göteborgs Stads medborgarvittnen.
4. Nämnden för demokrati och medborgarservice förklarar beslutat omedelbart justerat.

## Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2024-03-21, § 109, att tilldela nämnden för demokrati och medborgarservice 1 miljon kronor för att tillsammans med kommunstyrelsen vidare utreda frågan om medborgarvittnen. Den övergripande frågan för utredningen har varit syfte och nytta med Göteborgs Stads medborgarvittnen utifrån dagens Göteborgssamhälle, och i förhållande till andra insatser som finns. Utredningen har genomförts av externa utredare och bifogas tjänsteutlåtandet.

Utredarnas övergripande rekommendation är att avveckla Göteborgs Stads medborgarvittnen, främst utifrån att det lagstadgade syftet inte tillgodoses genom nuvarande uppdrag. Utredningen visar att kostnaderna för att utveckla Göteborgs Stads medborgarvittnen bedöms höga i relation till förväntad nytta.

Förvaltningen delar utredarnas bedömning och föreslår att Göteborgs Stads medborgarvittnen bör avvecklas.

## **Bedömning ur ekonomisk dimension**

Göteborgs Stads medborgarvittnen innebär idag kostnader för arvoden till tjänstgörande medborgarvittnen, ersättning för förlorad arbetsinkomst, verksamhetskostnader samt personalresurser till samordningen av uppdraget. I nuläget är den samlade budgeten för samordningen samt medborgarvittnenas arvode och ersättning för förlorad arbetsinkomst cirka 1 650 000 kronor. Utöver det tillkommer övriga personella resurser inom Göteborgs Stad. Inom förvaltningen för demokrati och medborgarservice innebär detta till exempel chefsstöd, ekonomi och övrig administration. Uppdraget innebär även kostnader för polisen i form av lokal för medborgarvittnen samt arbetstid för gruppchef och övrig berörd personal.

Utredarna ser inte att det går att konstruera ett uppdrag för medborgarvittnen, som skulle skapa ett mervärde som motiverar ens de kostnaderna som finns idag. Utredarna bedömer att utveckling av rapporteringssystem, genomförande av lämplighetsprövningar, försäkringar, arbetsmiljöansvar etcetera skulle uppgå till miljonbelopp.

Förvaltningen delar utredarnas bedömning och konstaterar även att ett utvecklingsarbete och förvaltning av en utvecklad verksamhet skulle innebära ökade administrativa kostnader. Förvaltningen ser ett behov av resursförstärkning om medborgarvittnesuppdraget ska bibehållas och utvecklas.

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

## **Bedömning ur social dimension**

Internationella konventioner om mänskliga rättigheter innehåller flera bestämmelser som värnar rättssäkerheten, bland annat likhet inför lagen och förbud mot godtyckligt frihetsberövande. Varje individ har även rätt till sitt privatliv och sin integritet. Att bli intagen vid polisens personintag innebär att befinna sig i en väldigt utsatt situation. I dessa situationer kan ett medborgarvittne utgöra en trygghet för den intagna. Som utredningen beskriver har det aldrig gjorts någon bedömning av hur medborgarvittnenas närvaro har påverkat olika situationer i personintaget och förhör. Det saknas evidens för om medborgarvittnen gör skillnad i praktiken. Utredningen belyser även att det finns tveksamheter med medborgarvittnesuppdraget med hänsyn till de intagnas integritet. Utredningen beskriver att det finns stora brister i både säkerhet och arbetsmiljö och även om medborgarvittnena har tystnadsplikt innebär deras närvaro en risk för negativa effekter för polisens brottsförebyggande arbete.

Enligt lagen om medborgarvittnen (1981:324) ska medborgarvittnen tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten. Transparens och ansvar är grundprinciper i rättighetsbaserat arbete. Det finns en låg kännedom om Göteborgs Stads medborgarvittnen i samhället och ingen strukturerad uppföljning eller erfarenhetsåterföring. Uppdraget har stora brister utifrån transparens. Det otydliga syftet skapar inte heller möjligheter för ansvarsutkrävning, vare sig från de intagna, medborgarvittnena eller andra invånare i staden. Att stadens verksamheter har tydligt syfte och nytta är centralt för att bibehålla förtroendet hos invånarna.

## **Samverkan**

Information har lämnats vid förvaltningens samverkansgrupp 2024-01-29.

## **Bilagor**

1. Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2024-03-21, §109
2. Utredning av uppdrag medborgarvittnen Göteborgs Stad

## Ärendet

Kommunfullmäktige har gett nämnden för demokrati och medborgarservice tillsammans med kommunstyrelsen i uppdrag att vidare utreda frågan om medborgarvittnen. Förslaget till beslut innebär att nämnden överlämnar utredningen till kommunfullmäktige samt föreslår att Göteborgs Stads medborgarvittnen avvecklas.

## Beskrivning av ärendet

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, vilket sker i kommunfullmäktige vart fjärde år. Medborgarvittnena tjänstgör vid polisens personintag och deltar i enstaka fall vid förhör.

Nämnden för demokrati och medborgarservice har haft uppdraget att samordna Göteborgs Stads medborgarvittnen sedan oktober 2021. Det innebär att ansvara för samordning, administration och kommunikation. Förvaltningen har sedan januari 2023 även ansvar för arvodeshanteringen.

Nämnden för demokrati och medborgarservice gav den 21 december 2022 förvaltningen i uppdrag att utreda och utvärdera hur samordningsuppdraget av och arbetet med medborgarvittnen kan utvecklas och förbättras. Förvaltningens utredning visade att det fanns påtagliga brister i kvalitet, effektivitet, transparens och uppföljning så som medborgarvittnenas uppdrag är utformat idag. Nämnden för demokrati- och medborgarservice beslutade 2023-09-18 § 84 att föreslå kommunfullmäktige att behålla och utveckla medborgarvittnesuppdraget med hänvisning till vad som framgår av förvaltningens tjänsteutlåtande (diarienummer N43-0010/23).

Kommunfullmäktige beslutade 2024-03-31, § 109, att tilldela nämnden för demokrati och medborgarservice 1 miljon kronor för att tillsammans med kommunstyrelsen vidare utreda frågan om medborgarvittnen i enlighet med vad som beskrivs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, ärendenummer SLK-2023-1131. Förvaltningen för demokrati och medborgarservice tilldelade 2024-08-15 en extern konsult i uppdrag att genomföra utredningen utifrån kommunfullmäktiges beslut.

## Genomförande av utredningen

Utredningens huvudfråga är syfte och nytta med Göteborgs Stads medborgarvittnen utifrån dagens Göteborgssamhälle, och i förhållande till andra insatser som finns.

Följdfrågor som utredningen utgått ifrån har varit:

- Hur kan erfarenheterna från Göteborgs Stads medborgarvittnen tas om hand och återföras till staden och till polismyndigheten för att syftet ska uppnås?
- Vilket ansvar har Göteborgs Stad respektive polisen för medborgarvittnenas arbetsmiljö och hur ska detta hanteras?
- Vad behöver ett system för avvikelser och incidentrapporter från medborgarvittnena innehålla för att syftet ska uppnås?
- Bör lämplighets- och säkerhetsprövning av medborgarvittnen göras och i så fall av vem och hur samt utifrån vilka kriterier? Hur görs detta 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?
- Bör en avsiktsförklaring finnas mellan Göteborgs Stad och polismyndigheten och i så fall vad bör ingå i en sådan?
- Kostnadsberäkning för att behålla och utveckla Göteborgs Stads medborgarvittnen för att syfte och nytta ska uppnås.

Utredningen har genomförts under september till november 2024 då genomgång av relevant dokumentation, intervjuer med representanter från Göteborgs Stad, polisen, valberedningen, medborgarvittnen och civilsamhället samt avstämningar med uppdragsgivaren har genomförts. En mer utförlig beskrivning av utredningen återfinns i bilaga 2.

### **Utredningens slutsatser**

Utredarnas övergripande bedömning är att Göteborgs Stads medborgarvittnen inte tillför någon nytta i dagens Göteborgssamhälle och att syftet med medborgarvittnes-uppdraget är oklart. Utredarna kan inte heller se att det skulle gå att konstruera ett uppdrag för medborgarvittnen som skulle skapa nytta som motiverar kostnaderna. Enligt deras bedömning finns därför ingen anledning att behålla Göteborgs Stads medborgarvittnen. Utredarna rekommenderar att medborgarvittnesuppdraget i Göteborgs Stad avvecklas.

Enligt lagen om medborgarvittnen (1981:324) ska medborgarvittnen tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten. Slutsatsen av utredningen är att detta inte uppfylls genom Göteborgs Stads medborgarvittnesuppdrag. Det sker ingen avrapportering eller uppföljning av medborgarvittnenas iakttagelser som allmänheten kan ta del av. Utredarna har 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. Insyn i polisverksamheten sker idag på olika sätt, bland annat genom polisens insynsråd.

Utredningen beskriver att det är otydligt vad Göteborgs Stads medborgarvittnen innebär. Samtidigt har det inte framkommit något i utredningen som skulle motivera att Göteborgs Stad fastställer ett annat syfte med uppdraget än det syfte som anges i lagen om medborgarvittnen.

Utredningen beskriver att om det funnits ett tydligt syfte och mervärde med Göteborgs Stads medborgarvittnen skulle erfarenhetsåterföringen exempelvis ha kunnat ske genom kontinuerlig avrapportering till kommunfullmäktige och regionpolisråd. Utredarna föreslår att om detta ska ske bör kommunfullmäktige ge nämnden för demokrati och medborgarservice i uppdrag att kontinuerligt och systematiskt följa upp effekter av medborgarvittnesuppdraget och återföra erfarenheterna till kommunfullmäktige och regionpolisrådet.

Det är oklart vem som formellt ansvarar för medborgarvittnenas fysiska och psykosociala arbetsmiljö. Utredarnas bedömning är att Göteborgs Stad har huvudmannaansvaret för medborgarvittnena. Ansvar för medborgarvittnenas arbetsmiljö bör antingen läggas på Göteborgs Stad eller på respektive politiskt 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.

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

Eftersom medborgarvittnen varken är anställda i Göteborgs Stad eller hos polisen 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.

Utredningen beskriver att det i Göteborgs Stads medborgarvittnesuppdrag finns stora brister i både säkerhet och arbetsmiljö som det inte går att blunda för. Till exempel innebär medborgarvittnen en risk för otillbörlig insyn. Om medborgarvittnesuppdraget kvarstår bör Göteborgs Stad säkerställa att bakgrundskontroller och lämplighetsbedömningar görs innan ett medborgarvittne påbörjar sitt uppdrag. Det behöver även klargöras vem som ansvarar för intern kontroll, riskanalys och riskhantering av uppdraget.

Om medborgarvittnesuppdraget ska finnas kvar bör detta ingå i Göteborgs Stads samverkansöverenskommelsen med polismyndigheten. I överenskommelsen bör i så fall syfte, roll, samt ansvars- och arbetsfördelning inklusive arbetsmiljöansvar framgå.

## **Förvaltningens bedömning**

Den externa utredningen om Göteborgs Stads medborgarvittnen visar att Göteborgs Stad har haft medborgarvittnen sedan 1956, men har inte kunnat visa att det skett någon utvärdering av verksamheten sedan dess. Utredningen visar att såväl samhället som Polismyndigheten och Göteborgs Stad har förändrats sedan införandet av medborgarvittnen, bland annat vad gäller polisens organisation och arbetssätt samt medborgarnas möjligheter till insyn. Utredningen visar att det finns flera oklarheter i uppdraget och rekommenderar att Göteborgs Stads medborgarvittnen avvecklas.

Förvaltningen delar utredarnas bedömningar.

Att syftet är oklart har förvaltningen noterat på flera olika sätt, både i relation till medborgarvittnena, polisen och andra förvaltningar i Göteborgs Stad. Förvaltningen ser också att allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten inte alls tillgodoses genom Göteborgs Stads medborgarvittnen idag. Förvaltningen bedömer att andra existerade forum för insyn i polisverksamheten som till exempel insynsråd är mer anpassade till dagens samhälle och uppbyggda utifrån transparens och tillgänglighet för allmänheten.

Förvaltningen ser liksom utredarna inte att det skulle gå att konstruera ett uppdrag för medborgarvittnen som skulle skapa nytta som motiverar kostnaderna.

Förvaltningen bedömer de stora bristerna i både säkerhet och arbetsmiljö som utredningen lyfter som allvarliga och att de kan få konsekvenser för både de intagna, medborgarvittnena och allmänhetens förtroende för både polisen och Göteborgs Stad. Förvaltningen delar utredarnas bedömning att medborgarvittnesuppdraget innebär en risk för otillbörlig påverkan och ser ett behov av beslut kring hur detta ska hanteras om uppdraget ska finnas kvar. Oklarheterna kring arbetsmiljöansvaret påverkar både medborgarvittnena, förvaltningens förutsättningar att utföra samordningen, samt Polismyndigheten som möter medborgarvittnena i deras tjänstgöring.

Förvaltningens bedömning är att Göteborgs Stads medborgarvittnen bör avvecklas. Om uppdraget ska finnas kvar behöver beslut fattas i enlighet med utredningens förslag. Bland annat bör kommunfullmäktige tydliggöra syftet med medborgarvittnen och vilka förväntningar som finns på uppdraget. Förvaltningen bedömer att en verksamhet i så fall skulle behöva skapas med en tydlig ansvarsfördelning och ekonomi. 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 via Göteborgs Stads medborgarvittnen. Kommunfullmäktige behöver även se till att det sker en kontinuerlig och systematisk uppföljning av Göteborgs Stads medborgarvittnen samt återföring av erfarenheterna till kommunfullmäktige och regionpolisrådet.

Kommunfullmäktige behöver även definiera det nuvarande ansvaret för nämnden för demokrati- och medborgarservice, bland annat om återkoppling och rapportering. På samma sätt behöver det beslutas om nämnden ska ha ansvar gällande riskanalyser, lämplighets- och säkerhetsprovningar av medborgarvittnen och definiera detta ansvar, alternativt uppdra åt annan aktör som ansvarig för arbetsmiljö och säkerhet.

Genom åren har många medborgarvittnen tjänstgjort med allmänhetens och de intagnas bästa i fokus. Som utredningen visar har mycket förändrats sedan Göteborgs Stads medborgarvittnen infördes och utredningen har inte kunnat visa på uppdragets relevans i dagens Göteborgssamhälle. Förvaltningen bedömer därför inte att det finns påtagliga risker med att avveckla Göteborgs Stads medborgarvittnen.

Eva Englund

Maria Holmgren

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef  
Rådgivning och överförmyndarverksamhet

