



Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)

1. Sammanfattning m.m.

I likhet med Polisorganisationskommittén anser Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (SIN) att det är angeläget att tillsynen över polisen förstärks. En effektiv, extern tillsyn är central för skapande och bibehållande av allmänhetens förtroende för polisen och dess verksamhet.

Enligt SIN hade det varit önskvärt att kommitténs uppdrag hade omfattat tillsynen över all brottsbekämpande verksamhet. Det behövs en helhetssyn på denna verksamhet. När det gäller kommitténs förslag är SIN kritisk främst till den nya tillsynsmyndighetens uppdrag så som det preciseras i betänkandet och till det sätt på vilket SIN:s verksamhet ska infogas i den nya myndigheten.

I en bilaga till detta yttrande listas uppmärksammade behov av följdändringar.

2. Den nya tillsynsmyndighetens uppdrag

Granskning av enskilda ärenden (avsnitt 12.4)

Tillsynsmyndighetens uppgift ska enligt förslaget vara att kontrollera om granskade myndigheter uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Kommittén anför att det inte är lämpligt att myndigheten följer polisverksamheten på ärendenivå och att myndigheten normalt sett inte bör uttala sig om enskilda fall. Samtidigt anför kommittén att enskilda fall kan behöva granskas för att ”utesluta eller påvisa eventuella övergripande tendenser” och att granskningen ska avse ärenden som ”kan antas återspegla generella förhållanden” (s. 163-165 i betänkandet).

SIN har ingen erinran mot att tillsynsmyndighetens granskning ska ha ett övergripande och systematiskt perspektiv. Enligt SIN:s erfarenhet är emellertid en granskning av enskilda ärenden oftast en förutsättning för att strukturfel och övergripande fel och brister ska kunna upptäckas. För att kunna uttala sig om regelefterlevnaden inom en verksamhet torde det dessutom vara nödvändigt att

i detalj eller översiktligt granska enskilda ärenden. Kommitténs uttalanden som återgetts ovan överensstämmer mindre väl med resonemangen i betänkandets kapitel 8, där det framhålls att det är viktigt att vissa typer av beslut kan granskas i efterhand, exempelvis polisens beslut om att avlägsna och omhändertaga personer. En sådan inriktning av tillsynen förutsätter att enskilda ärenden granskas.

Vidare vore det i vissa fall direkt stötande om tillsynsmyndigheten ansåg sig förhindrad att granska och uttala sig om ett uppenbart rättsstridigt handlande från polisen sida. Detta kan åskådliggöras med ett aktuellt exempel. Det har i dagspress framförts påståenden om att ett stort antal personer ur en etnisk minoritet registrerats hos en polismyndighet enbart på grund av sin etniska tillhörighet. SIN har inlett en granskning med anledning av detta. Om kommitténs ståndpunkt skulle godtas – att enskilda ärenden normalt inte ska granskas eller leda till uttalanden – innebär detta att tillsynsmyndigheten inte skulle kunna utföra en granskning i en motsvarande situation. Detta skulle inte vara ägnat att skapa förtroende för vare sig polisen eller tillsynsmyndigheten.

Här kan anmärkas att någon begränsning av tillsynsmyndighetens uppdrag i berört avseende inte framgår av förslaget till lag om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet (tillsynslagen).

När det gäller granskning av enskilda ärenden, se även nedan under rubriken Relationen till Åklagarmyndigheten (avsnitt 12.4.1 och 15)

Uttalanden i lämplighetsfrågor (kapitel 10 och 11)

Kommitténs överväganden när det gäller myndighetens möjligheter att granska lämpligheten av vissa vidtagna åtgärder mot bakgrund av rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen eller i Europakonventionen för mänskliga rättigheter är otydliga och delvis motsägelsefulla (s.144, 145, 152 och 169).

Enligt SIN:s mening är det särskilt angeläget att tillsynen kan inriktas mot en granskning av att individens fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen och Europakonventionen inte överträds i polisverksamheten. SIN tänker i detta sammanhang i första hand på granskning av att bestämmelserna följs vid exempelvis frihetsberövanden, husrannsakingar, kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar. Användandet av ett straffprocessuellt tvångsmedel förutsätter att den tilltänkta tvångsåtgärden är proportionerlig i förhållande till motstående intressen (se t.ex. 28 kap. 3 a och 13 §§ rättegångsbalken). Till detta kommer vissa allmänna principer som har betydelse såväl för beslut om som för verkställigheten av tvångsmedel, nämligen behovs- och ändamålsprinciperna. Dessa principer, som kan sägas ha sin grund i skyddet

för de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. regeringsformen, har utbildats i praxis och är endast i vissa delar kodifierade.

Det vore enligt SIN anmärkningsvärt om en myndighet som utövar tillsyn över polisen inte uttalar sig om lämpligheten av exempelvis vidtagna tvångsåtgärder mot enskilda personer när åtgärderna kan anses som olämpliga utan att det materiella regelverket direkt har åsidosatts. En central fråga vid granskningen av polisens maktutövning är många gånger just lämpligheten av polisens agerande i ett visst fall.

Beslut som kan prövas i sak av domstol (avsnitt 12.6 och 15.2.3)

SIN kan i allt väsentligt ansluta sig till kommitténs överväganden om att tillsynsmyndigheten inte ska granska beslut som kan prövas i sak av domstol. SIN utgår därvid från att kommittén menar att tillsynsmyndigheten inte ska kunna ingå i en sakprövning av ett avgörande som kan bli eller har varit föremål för en domstols prövning. Med den föreslagna formuleringen i 4 § tillsynslagen och mot bakgrund av den exemplifiering som görs i betänkandet riskerar dock avgränsningen att orsaka tillämpningssvårigheter. De exempel som ges väcker frågor som exempelvis om förutsättningarna för ett gripande verkligen kan sägas vara en fråga som i sak prövas vid en häktning-förhandling.

Till detta kommer att kommitténs exemplifiering av uppgifter som klart ligger inom myndighetens tillsynsområde också innehåller frågor som kan bli föremål för domstolsprövning, t.ex. åtgärder under en förundersökning och beslut som påverkar den enskildes fri- och rättigheter enligt Europa-konventionen. Vidare anför kommittén att tillsynsmyndigheten inte ska utöva tillsyn över vissa beslut av polisen, t.ex. att lägga ned en förundersökning, med hänvisning till att sådana beslut kan komma att prövas av åklagare (s. 217). En sådan begränsning är inte önskvärd och framgår inte heller av författnings-förslagen. Enligt SIN:s uppfattning bör tillsynsmyndigheten under alla förhållanden vara behörig att granska exempelvis huruvida sådana förhållanden som om formaliaregler beträffande ärendehandläggningen har följts samt om handläggningen har skett inom rimlig tid.

Internutredningsverksamheten (avsnitt 12.11)

Inte sällan framförs i den allmänna debatten synpunkter på hur anmälningar mot polisanställda hanteras. Från förtroendesynpunkt är det därför i allra högsta grad påkallat att internutredningsverksamheten kan bli föremål för granskning. Kommittén har emellertid kommit fram till att det inte finns tillräckliga skäl för att internutredningsverksamheten ska stå under tillsynsmyndighetens tillsyn. Några skäl för denna ståndpunkt redovisas egentligen inte bortsett från en hänvisning till insynsrådet.

Även om insynsrådet fyller en viktig funktion kan rådet inte förväntas göra nödvändiga rättsliga prövningar av om internutredningsverksamheten följer lagar och andra författningar. Internutredningsverksamheten bör därför enligt SIN kunna granskas på samma sätt som övrig brottsutredningsverksamhet inom polisen. SIN noterar vidare att den föreslagna begränsningen vad gäller internutredningsverksamheten inte går att utläsa ur kommitténs författningsförslag.

Relationen till Åklagarmyndigheten (avsnitt 12.4.1 och 15)

Enligt direktiven ska kommittén analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisen får för konsekvenser för åklagarväsendet. Relationen till Åklagarmyndigheten berörs på flera ställen i betänkandet, bl.a. i samband med att den nya tillsynsmyndighetens uppdrag diskuteras och i kapitel 15.

Kommitténs uttalande att enskilda fall inte bör granskas för att undvika att åklagarnas roll i en förundersökning exponeras (s. 164) är svårförståelig. Detta särskilt mot bakgrund av att SIN:s verksamhet – som innefattar tillsyn över åklagarnas agerande under en förundersökning – föreslås ingå i den nya tillsynsmyndigheten.

Redan av 2 § tillsynslagen följer att en åklagares beslut under en förundersökning inte kan bli föremål för tillsynsmyndighetens granskning i vidare mån än vad som följer av 2 § 2 p. Huruvida en åklagares beslut under en förundersökning verkställs av polisen på ett rättsenligt sätt bör dock kunna bli föremål för tillsynsmyndighetens granskning.

I betänkandet betonas vikten av samverkan med Åklagarmyndighetens tillsynsenhet och utvecklingscentrum. Enligt 4 § förslaget till förordning med instruktion för Tillsynsmyndigheten för polisen (instruktionen) ska tillsynsmyndigheten samverka med Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten har emellertid inte någon formell behörighet att utöva tillsyn över polisen. Det finns därför inget skäl för tillsynsmyndigheten att ha någon mer formaliserad samverkan med Åklagarmyndigheten än med andra myndigheter vars verksamheter har beröringspunkter med tillsynsmyndighetens. Om tillsynsmyndigheten ser ett behov av granskning på ett visst område, bör inte den omständigheten att Åklagarmyndigheten valt att granska något närliggande förhållande inom åklagarväsendet påverka tillsynsmyndighetens granskning. Under alla förhållanden bör SIN inom den nya tillsynsmyndigheten inte ha någon uttrycklig skyldighet att samverka med Åklagarmyndigheten, som i förhållande till SIN är ett tillsynsobjekt.

Det kan däremot övervägas om tillsynsmyndigheten bör ha en skyldighet att till Åklagarmyndigheten anmäla sådana misstänkta brottsliga gärningar som uppmärksammas under tillsynsverksamheten.

Kommittén anför att när dokumentation av en åklagares arbete begärs ut av tillsynsmyndigheten måste Åklagarmyndigheten bedöma vilken information som ska lämnas ut med hänsyn till tillsynsmyndighetens uppdrag (s. 219). Enligt 7 § tillsynslagen ska förvaltningsmyndigheter och domstolar vara skyldiga att tillhandagå tillsynsmyndigheten med de uppgifter som denna begär. Någon särreglering beträffande Åklagarmyndigheten framgår inte av författningstexten. Det finns enligt SIN inte heller några sakliga skäl att särreglera Åklagarmyndigheten i detta avseende.

Sammanfattningsvis menar SIN att det på flera punkter finns anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga hur tillsynsmyndighetens uppdrag närmare ska utformas.

3. Tillsynsmyndighetens organisation m.m. (kap. 14)

Kommittén föreslår att den nya tillsynsmyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet med särskilda beslutsorgan; bl.a. ska SIN utgöra ett sådant organ. Det viktigaste skälet för att skapa denna myndighetshybrid synes vara att inte inrätta några ytterligare tillsynsmyndigheter. Om kommittén i sitt slutbetänkande kommer fram till att en ordinär tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet behövs, är utgångspunkten enligt tilläggsdirektiven att denna granskning ska utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot det.

Någon direkt motsvarighet eller förebild till en organisation som den nya tillsynsmyndigheten verkar inte finnas. Det behöver naturligtvis inte betyda att konstruktionen är olämplig, men innan en sådan myndighet sjösätts måste alla olika konsekvenser av symbiosen grundligt analyseras. En sådan analys saknas i betänkandet. SIN delar dock förstås kommitténs uppfattning att organisationen av tillsynen över polisen ska vara enhetlig, effektiv och inte sårbar.

En mer allmän synpunkt är, som kommittén menar, att det kan uppstå synergieffekter genom att samordna tillsyn i en och samma myndighet och där bygga upp en generell tillsynskompetens. Det är dock inte givet att dessa effekter uppnås om viss tillsyn kräver särskilda specialkunskaper på ett visst område. Man får nog anse att SIN:s tillsyn över i vart fall Säkerhetspolisens verksamhet är av den karaktären att det fordras specialkunskap. Mot den bakgrunden bör det övervägas om de eventuella fördelar av att samordna SIN:s

tillsyn med övrig tillsyn på området väger upp de nackdelar som en samordning skulle innebära.

Kommittén anför att en ren enrådighetsmyndighet inte i tillräcklig mån garanterar tillsynens trovärdighet på polisområdet (s. 194). Inte desto mindre föreslås SIN:s roll bli mycket begränsad i tillsynsmyndighetens totala verksamhet. Kommittén anför att den parlamentariska anknytningen är viktigare inom vissa delar av SIN:s nuvarande verksamhet än andra. Trots det föreslår kommittén inte några förändringar med avseende på SIN:s verksamhet. Inte heller förs något resonemang om huruvida delar av tillsynsmyndighetens ”nya” verksamhet bör ställas under SIN:s tillsyn.

Mot denna bakgrund kan det vara lämpligt att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga en ordning där SIN involveras i större utsträckning, t.ex. i alla ärenden av större vikt eller principiell betydelse.

Med den föreslagna organisationen blir det tillsynsmyndigheten genom generaldirektören som beslutar om resursfördelning och prioriteringar. SIN:s möjlighet att som ett särskilt beslutsorgan besluta t.ex. om inspektioner eller om uppdrag till anställda vid tillsynsmyndigheten att utföra utredningar och undersökningar blir alltså beroende av vilka resurser som ställs till SIN:s förfogande.

Allmänt kan sägas att relationen mellan generaldirektören och SIN framstår som oklar beträffande planeringen av SIN:s verksamhet. Vad kommittén anför gällande den särskilda tillsynsplanen (s. 199) står inte i överensstämmelse med 10 § instruktionen. Vad som ska gälla beträffande planeringen av SIN:s verksamhet måste klargöras. En organisation med särskilda beslutsorgan kräver en mycket tydlig ansvarsfördelning som inte bör överlämnas till myndigheten själv att reglera i arbetsordning eller liknande.

Kommittén hänvisar till ett uttalande av Förvaltningskommittén angående inrättandet av myndigheter med särskilda beslutsorgan där det sägs att ”för att förebygga risken för problem bör relationerna och ansvarsfördelningen mellan myndigheten och de särskilda organen regleras tydligt i myndighetens instruktion” (s. 196). En sådan tydlig reglering saknas i kommitténs förslag. För att markera SIN:s självständighet i förhållande till tillsynsmyndigheten bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om SIN:s tilldelning av resurser ska fastställas av regeringen.

Förslaget ger närmast vid handen att det ankommer på tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn på det område som nu omfattas av SIN:s tillsynsuppdrag (2 § tillsynslagen). Bestämmelsen fylls sedan ut av reglerna i 1 och 2 §§ samt 8 §

andra stycket instruktionen. Språkligt anges således att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har till uppgift att utföra kontroll i frågor som anges i 1 § andra och tredje styckena instruktionen. Om detta utesluter att också tillsynsmyndigheten kan utöva tillsyn på dessa områden, framgår inte av författningstexten eller av kommitténs överväganden. Frågan om vilket eller vilka organ som är behöriga att utöva tillsyn i visst avseende är av grundläggande betydelse. Till undvikande av tillämpningsproblem är det nödvändigt att dessa förhållanden klargörs.

Begreppet kontroll i 8 § andra stycket instruktionen är inte korrekt mot bakgrund av hur SIN:s uppgifter beskrivs. Bestämmelsen bör i stället kunna formuleras som följer: Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har till uppgift att utöva sådan tillsyn som anges i 1 § andra stycket och sådan kontroll som avses i 1 § tredje stycket denna förordning.

För att säkerställa den parlamentariska anknytningen bör SIN:s sammansättning, på samma sätt som nu, regleras i lag och inte i förordning.

Sammanfattningsvis menar SIN att om en myndighetsorganisation som innebär att SIN infogas i den nya tillsynsmyndigheten införs krävs det ytterligare och grundligare överväganden om SIN:s roll i tillsynsmyndigheten.

4. Några administrativa frågor (avsnitt 14.7.4, 18.4.1 och 20)

Med tanke på tillsynsmyndighetens ringa storlek kan det ifrågasättas om det behövs en särskild personalansvarsnämnd. Om sådan nämnd anses behövlig, finns det inte beträffande sammansättningen anledning att avvika från myndighetsförordningens regler på området.

SIN bedömer att den genomsnittliga personalkostnaden blir högre än vad kommittén har beräknat för år 2015, eftersom chefer och nyckelpersoner ska tillsättas. Inte heller bedömer SIN att personalkostnaderna kommer att minska under de därefter kommande åren. Detta gäller särskilt om tillsynsmyndigheten ska kunna behålla den specialistkompetens som upparbetats, framför allt avseende Säkerhetspolisens verksamhet, men också för att bygga upp ny specialistkompetens.

SIN vill betona vikten av att en organisationskommitté tillsätts så snabbt som möjligt.

5. Sekretess

Kommitténs förslag till sekretessreglering (s. 234) riskerar att bli mycket svårtillämpad. Redan i dag är sekretessregleringen relativt komplicerad. Om

fler sekretessregler blir tillämpliga inom den nya myndigheten, kommer sekretessprövningen i många fall att bli onödigt komplicerad utan att detta kan anses sakligt motiverat. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör en enhetlig sekretessreglering för hela den nya tillsynsmyndigheten övervägas.

SIN delar kommitténs bedömning att inga sekretessgränser kan anses uppstå mellan de särskilda beslutsorganens verksamhet och övriga delar av tillsynsmyndighetens verksamhet (s. 238).

Detta yttrande har beslutats av nämnden. I beslutet har ledamöterna Sigurd Heuman, ordförande, Susanne Nylund, Linnéa Darell, Ulf Grape, Leif Hallberg, Berit Jóhannesson, Alf Karlsson, Eric Myrin och Stefan Tornberg deltagit. Föredragande har varit Owe Hultin.

Sigurd Heuman

Owe Hultin

Bilaga

Behov av följdändringar

SIN:s genomgång har visat att följdändringar behövs i vart fall i följande författningar. I några fall är dock behovet av ändring beroende av den bedömningen regeringen gör i sak – t.ex. om ett samråd enligt polisdataförordningen bör ske med beslutsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden eller med den nya tillsynsmyndigheten.

1. 14 b § förundersökningskungörelsen (1947:948)
2. 11 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern
3. 23 § säkerhetsskyddslagen (1996: 627)
4. 29–32 §§ och 37 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt bilagan till förordningen
5. bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
6. 5 c § förordningen (2000:704) om internationell rättslig hjälp i brottmål samt rubriken närmast före paragrafen
7. 4 § förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen
8. förordningen (2007:1144) om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott
9. 6 § lagen (2008:854) om åtgärder för att förhindra vissa samhällsfarliga brott
10. 10 § offentlighets och sekretessförordningen (2009:641)
11. 2 § polisdataförordningen (2010:1155) samt rubriken närmast före
12. 9 § förordningen (2010:1157) om polisens allmänna spaningsregister
13. 6 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet