

Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)

(Ju2013/4408/PO)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Polisorganisationskommitténs betänkande *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42). Jag får i anledning av detta anföra följande.

Inledning

Som framgår av det remitterade betänkandet har polisen en central samhällsfunktion och verksamheten innefattar ingripande åtgärder i enskildas fri- och rättigheter. Både utifrån samhällets och de enskildas perspektiv finns det därför ett stort intresse av en väl dimensionerad och effektiv kontroll över polisen.

I polisens verksamhet uppstår löpande ett flertal frågor och problem av mer eller mindre allvarlig karaktär som varken en extraordinär tillsynsmyndighet som JO med sitt vida tillsynsuppdrag och begränsade resurser, Polis- och Åklagarmyndighetens internutredningsverksamhet, eller Polisens ansvarsnämnds disciplinära utredningar fångar upp. Det är därför av central betydelse att det finns en väl dimensionerad ordinarie och från polisens oberoende tillsynsmyndighet. Mot denna bakgrund välkomnar jag en oberoende tillsynsmyndighet för polisen. De målsättningar som kommittén lyfter fram för den föreslagna tillsynsmyndigheten – en tillsynsmyndighet med auktoritet som åtnjuter allmänhetens förtroende (s. 129) – förutsätter dock att myndigheten ges mandat och befogenheter som borgar för en ändamålsenlig och effektiv tillsyn. Kommitténs förslag innehåller i dessa avseenden flera brister, vilka jag behandlar i det följande.

Tillsynens omfattning och inriktning**Granskning av enskilda ärenden**

I betänkandet förordas att den nya tillsynsmyndigheten endast ska granska regelefterlevnaden i verksamhet och ärenden som kan återspegla generella förhållanden. Enskilda ärenden och händelser bör således enligt kommittén inte granskas (s. 164 f.). Någon övertygande argumentation för detta ställnings-tagande presenteras inte i betänkandet. Att det vid granskning av enskilda

ärenden kan uppstå gränsdragningsproblem gentemot Åklagarmyndigheten, att JO och JK:s extraordinära tillsyn innefattar granskning av enskilda ärenden och att polisens verksamhet är omfattande, utgör inte några bärande skäl för den förordade begränsningen av tillsynen (a.st.). Det är en brist att de konsekvenser som en sådan begränsad tillsyn får för tillsynsmyndighetens möjlighet att utföra en ändamålsenlig och effektiv tillsyn inte behandlas i betänkandet.

Som nämnts inledningsvis finns ett flertal frågor och problem som den extraordinära granskningen, internutredningsverksamheten och Polisens ansvars-nämnd av olika skäl inte kan fånga upp. Många åtgärder och beslut inom polisen kan som framgår av betänkandet inte heller prövas rättsligt (s. 120 f.). För allmänhetens förtroende för polisen och för tillsynsmyndigheten är det därför av central vikt att även dessa ärenden kan bli föremål för granskning.

Utifrån JO:s erfarenhet utgör vidare granskningen av enskilda ärenden och klagomål från allmänhet en viktig kunskapskälla för det mer systematiska tillsynsarbetet. Viktiga principiella frågeställningar aktualiseras dessutom inte sällan vid sådan granskning. Utan möjligheten att granska enskilda ärenden torde tillsynsmyndighetens tillsyn bli mindre effektiv och riskera att helt missa viktiga frågor av stor betydelse för enskilda.

Även om det är angeläget att den nya tillsynsmyndigheten utgår från ett systematiskt perspektiv vid sin granskning bör myndigheten enligt min mening inte frångå möjligheten att granska enskilda ärenden. För en effektiv och ändamålsenlig tillsyn bör det överlåtas till den nya tillsynsmyndigheten att ta ställning till hur den konkreta tillsynen ska utformas (jfr s. 162).

Tillsyn över enskilda befattningshavare

Som en konsekvens av att kommittén förordar att den nya tillsynsmyndigheten inte ska granska enskilda ärenden har förslaget till lag om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet utformats på så sätt att tillsynen avser själva myndigheten (2 §). Enskilda befattningshavare vid polisen föreslås alltså inte stå under den nya myndighetens tillsyn. Det saknas enligt min mening tillräckliga skäl för en sådan begränsning. Tvärtom ökar möjligheterna till en effektiv och ändamålsenlig tillsyn om även enskilda befattningshavares agerande kan bli föremål för granskning. Att tillsynsmyndigheten skulle vara förhindrad att vidta åtgärder i de fall där en enskild befattningshavare begått ett fel för vilket myndigheten inte kan lastas, skulle dessutom riskera att urholka allmänhetens förtroende för såväl polisen som tillsynsmyndigheten.

Med ett tillsynsuppdrag som omfattar enskilda befattningshavare är det viktigt att betona att tillsynsmyndigheten vid misstankar om att någon gjort sig skyldig till brottslig gärning inte ska utreda ärendet. I sådana fall bör det istället överlämnas till Åklagarmyndigheten. Även polisens disciplinära förfarande kan komma att påverkas av att tillsynen omfattar enskilda befattningshavare. I de fall en disciplinpåföljd skulle kunna aktualiseras är det därför önskvärt att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att göra en anmälan till Polisens ansvarsnämnd. De gränsdragningsfrågor som kan uppkomma behöver sannolikt analyseras vidare.

Särskilda utredningar

I betänkandet föreslås att de särskilda utredningarna (internutredningarna) inte ska stå under tillsynsmyndighetens tillsyn (s. 175). För denna ordning anför inga egentliga argument. Om de särskilda utredningarna ska bedrivas inom polisen, vilket blir fallet i den nya polismyndigheten, framstår det som angeläget med en oberoende tillsyn även över denna verksamhet för att säkerställa allmänhetens förtroende. Behovet av en oberoende tillsyn påverkas inte av att verksamheten är avgränsad från annan verksamhet inom polisen och att vissa åtgärder vidtagits för att garantera insyn i denna.

Vad bör prioriteras vid granskningen?

Tillsynsmyndigheten ska enligt förslaget till tillsynslag kontrollera att polisen uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (1 §). Polisens verksamhet är dock omfattande och berör ett flertal vitt skilda områden, alltifrån sådana som innefattar allvarliga ingrepp i enskildas fri- och rättigheter till mer allmänna förvaltningsrättsliga frågeställningar. Den nya tillsynsmyndighetens tillsyn föreslås omfatta all denna verksamhet. I betänkandet redovisas en översiktlig genomgång av vad detta skulle kunna innefatta, men någon vägledning för vilka prioriteringar som bör göras lämnas inte (s. 136 f.).

Med tillsyn över så vitt skilda områden som föreslås finns det enligt min bedömning ett behov av vägledning för de prioriteringar som tillsynsmyndigheten måste göra, utöver de som följer av myndighetens tillsynsuppdrag. Det framstår härvid som angeläget att tillsynen i första hand inriktas på verksamhet som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.

Tillsynsmyndighetens sanktionsmedel

Att en tillsynsmyndighet förfogar över effektiva sanktionsmedel är en viktig förutsättning för att myndighetens beslut ska leda till efterrättelse. Det är därför otillfredsställande att det i betänkandet inte presenteras någon analys av vilka sanktioner som skulle kunna komma i fråga (s. 171 f.).

Den enda sanktion som kommittén föreslår att tillsynsmyndigheten ska förfoga över är att den ska kunna uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i de verksamheter som tillsynen omfattar (se 3 § i förslaget till tillsynslag och s. 171). Den ordning som föreslås uppvisar likheter med JO:s kritikbeslut. Jag anser för min del att en nybildad tillsynsmyndighet behöver skarpa verktyg. De sanktionsmöjligheter som förekommer hos andra myndigheter med specialiserade tillsynsfunktioner bör kunna övervägas också för en ny myndighet med särskild tillsyn över polisens verksamhet. Åtgärder som skulle kunna bli aktuella är exempelvis föreläggande att vidta viss åtgärd, att upphöra med viss aktivitet, och att redovisa vidtagna åtgärder, eventuellt förenade med en vitessanktion.

Frågan om vilka sanktionsmöjligheter som tillsynsmyndigheten bör förfoga över och hur dessa närmare ska utformas bör enligt min bedömning bli föremål för ytterligare överväganden.

Tillsynsmyndighetens organisation och storlek

Sammanslagning med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Kommittén föreslår att den nya tillsynsmyndigheten ska slå samman med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Någon närmare analys till stöd för detta förslag presenteras dock inte i betänkandet (s. 183 f.). Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uppdrag är starkt specialiserat och dess organisation uppbyggd utifrån de speciella förutsättningar och krav som följer av dessa uppdrag. Verksamheten handlar huvudsakligen om registerfrågor och användning av hemliga tvångsmedel och har motiverats med behovet av insyn och kontroll i en integritetskänslig verksamhet som förutsätter stark sekretess.

Mot bakgrund av detta ställer jag mig tveksam till om en tillsynsmyndighet med bred tillsyn över polisens verksamhet skulle berikas av att organisatoriskt höra samman med den specialiserade Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Vid ett sådant sammangående finns det en viss risk för att ett verksamhetsområde skulle få stå tillbaka för ett annat eller att den nya myndighetsorganisationen skulle bli alltför komplex för att fungera på ett ändamålsenligt sätt. Enligt min mening bör för- och nackdelar av ett sammangående analyseras ytterligare.

Myndighetens storlek

Kommittén har förordat en relativt långsam rekrytering av den nya tillsynsmyndighetens personal. Under två år ska myndigheten gå från ca 5 till ca 15 medarbetare (Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande personal undantagen). I betänkandet uppges att det finns skäl att i förlängningen bygga upp en större organisation (s. 243 f.). Jag vill i anledning av detta betona att det är av vikt att tillsynsmyndigheten redan från början ges tillräckliga resurser. Brister i det initiala skedet kan annars få allvarliga konsekvenser för den långsiktiga tilltron till tillsynsmyndigheten. En personalstyrka om endast ca 15 personer framstår även som alltför liten för att på allvar kunna utföra tillsynsmyndighetens arbete.

Sammanfattande synpunkter

Jag välkomnar en oberoende tillsynsmyndighet för polisen. Det förslag som presenteras i betänkandet är dock enligt min mening i flera avseenden bristfälligt och kan inte antas i tillräcklig grad bidra till de syften som myndigheten ska uppfylla. Förutom att nyttan av den nya tillsynsmyndighetens verksamhet blir begränsad riskerar detta att undergräva förtroendet för såväl polisens som tillsynsmyndighetens verksamhet. En annan följd av detta kan bli att JO:s och JK:s extraordinära tillsyn även fortsättningsvis i praktiken kommer att utgöra den ordinarie tillsynen över polisen.

För att den nya tillsynsmyndigheten ska kunna utöva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över polisen anser jag sammanfattningsvis att tillsynsmyndigheten ska kunna granska enskilda ärenden och befattningshavare inom polisen och att tillsynen även ska omfatta polisens internutredningar. Tillsynen bör i första hand inriktas på verksamhet som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda. Jag anser vidare att

tillsynsmyndigheten kan vara i behov av skarpare sanktionsmedel, något som bör övervägas ytterligare. Jag ställer mig även tveksam till ett sammangående med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten och vill betona vikten av att tillsynsmyndigheten redan från början ges tillräckliga resurser för att utföra sitt arbete.

Avslutningsvis anser jag att det i framtiden bör övervägas om all brottsbekämpande verksamhet, även den som bedrivs av åklagare, Tullverket, Skatteverket och Kustbevakningen, ska stå under den nya myndighetens tillsyn.

Cecilia Renfors

Jens Västberg

I beredningen av yttrandet har även byråchefen Per Lagerud deltagit.