

Stockholm den 14 oktober 2015

R-2015/1142

Till Justitiedepartementet

Ju2015/05152/L4

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 29 juni 2015 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Tillsyn över polisen och Kriminalvården (SOU 2015:57).

Sammanfattning

En utvidgad tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården syftar till en förstärkt rättssäkerhet i verksamheter där enskilda ofta utsätts för särskilt ingripande åtgärder och inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. En sådan tillsyn måste dock utformas så att grundläggande krav på rättssäkerhet och ett rättvist förfarande upprätthålls för de som kan komma att omfattas av tillsynen. Dessa grundläggande rättssäkerhetskrav är inte uppfyllda i det förslag till utvidgad tillsyn som läggs fram i betänkandet. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget.

Förslagets huvudlinjer

Förslaget avser inte individuellt ansvarsutkrävande för regelöverträdelser, utan är inriktad på en granskning i ett övergripande perspektiv av regelefterlevnaden i de granskade verksamheterna. Av betänkandet framgår dock att den faktiska tillsynen i betydande utsträckning ska omfatta granskning av enskilda befattningshavares agerande i konkreta fall. Myndighetsutövningen ska därvid granskas i förhållande till tillämpliga straffrättsliga regler och andra regleringar i polislagen, Regeringsformen, Europakonventionen (EKMR), FN:s tortyrkonvention och barnkonvention etc. Tillsynsmyndigheten ska också kunna ta upp enskilda klagomål till granskning.

Det framgår vidare att tillsynsmyndighetens granskning ska vara speciellt inriktad på sådana myndighetsåtgärder som är särskilt ingripande för den enskilde, t.ex. myndighetsutövning som innefattar utövande av våld eller tvång, bl.a. vid verkställighet av utvisning med utrikestransporter vid påtvingat återvändande. Utredningen hänvisar i detta sammanhang till JO, som påtalat att utvisningsärenden till sin natur är känsliga och inte sällan medför risk för olika typer av mer eller mindre allvarliga incidenter (s. 304 f.). Tillsynsmyndigheten ska vidare utreda enskilda fall, i första hand där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser i verksamheten (s. 377).

Om myndigheten i sin tillsyn finner anledning att anta att brott har begåtts, ska den som huvudregel anmäla detta till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet.

Det föreligger en långtgående upplysningskyldighet och sanningsplikt för de granskade. Tillsynsmyndigheten kan förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet och föreläggandet kan förenas med vite. Föreläggandet får dock inte förenas med vite, om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått brottslig gärning eller kan drabbas av straffliknande sanktioner och föreläggandet avser utredning av fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Överväganden

Förslaget innebär en mycket omfattande granskning av huruvida enskilda befattningshavare inom polis och kriminalvård har agerat rättsenligt i konkreta fall av myndighetsutövning. Granskningen avser regelefterlevnaden i förhållande till samtliga lagar och föreskrifter, som gäller för verksamheten.

Tillsynsmyndighetens granskningsuppdrag ansluter mot denna bakgrund mycket nära till en prövning av om vederbörande åsidosatt ”*vad som gäller för uppgiften*”, i den mening som avses i bestämmelsen om tjänstefel 20 kap. 1 § BrB. Det i bestämmelsen straffbelagda området är vidsträckt.¹ Därtill kommer att beviskravet för att inleda en förundersökning – *anledning att anta att brott blivit begånget* – är lågt.

Parallelliteten och överlappningen vad avser den föreslagna tillsynen och en straffrättslig prövning enligt bestämmelsen om tjänstefel, har långtgående konsekvenser från rättssäkerhetssynpunkt. Något som ytterligare accentueras av att tillsynsmyndighetens granskning ska vara särskilt inriktad på för den enskilde ingripande myndighetsåtgärder, som innefattar våldsanvändning och tvång samt vid indikationer på allvarliga regelöverträdelser.

Den enskilde har – som ovan berörts – enligt förslaget en omfattande upplysningskyldighet och sanningsplikt. Den enda begränsningen är att ett föreläggande inte kan kombineras med vite, om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått brottslig gärning och föreläggandet har samband med den misstänkta gärningen.

¹ Av lagmotiven framgår att då man vid myndighetsutövning måste kunna ställa särskilda krav på noggrannhet och omsorg, så ska även oaktsamhet av normalgraden omfattas av kriminaliseringen.

Ett sådant förbud mot vitesföreläggande har enligt betänkandet införts med hänvisning till principen om *rätten att vara passiv*, som enligt Europadomstolens praxis omfattas av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i EKMR. En brottsmisstänkt ska inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Den misstänkte är inte skyldig att uttala sig; "*the right to silence*" och är inte heller skyldig att på något annat sätt underlätta åklagarens arbete eller rikta anklagelser mot sig själv; "*the right not to incriminate oneself*" (Danelius *Mänskliga rättigheter i Europeisk praxis, femte upplagan*, s. 299 ff. och där anförd praxis).

Det föreslagna förbudet mot vitesföreläggande säkerställer dock inte rätten till passivitet och ett rättssäkert förfarande. Det är inte möjligt för en enskild polis eller kriminalvårdsanställd att förutse om en påbörjad granskning av dennes agerande vid en myndighetsutövning, i ett senare skede kan komma att resultera i uppkomsten av en brottsmisstanke. Med hänsyn till granskningens inriktning på ingripande myndighetsåtgärder och indikationer på allvarliga regelöverträdelser, kan tillsynsmyndigheten förväntas att initialt granska samtliga sådana fall och först i ett senare skede finna att vissa ärenden ska överlämnas till åklagare på grund av uppkommen brottsmisstanke.

Den enskilde befattningshavaren kommer i dessa fall att vara föremål för en granskning av lagligheten av sin myndighetsutövning, i kombination med en långtgående upplysningsskyldighet och sanningsplikt. Uppgifter och medgivanden kan därvid framkomma, som kan vara mycket belastande i en senare straffrättslig prövning. Den granskade har inte heller i övrigt möjlighet att inom ramen för tillsynsmyndighetens granskning överblicka och tillvarata sin rätt till ett rättvist förfarande vid en eventuell kommande ansvarstalan. Med hänsyn till tillsynens ovan relaterade inriktning, kommer det också typiskt sett vara fråga om allvarliga brottsanklagelser, där kraven på ett rättssäkert förfarande gör sig särskilt starkt gällande.

Förslaget har med hänsyn till det ovan anförda sådana avgörande brister från rättighets- och rättssäkerhetssynpunkt, att det inte bör genomföras.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg