

Stockholm den 10 juli 2012

R-2012/0718

Till Justitiedepartementet

Ju2012/2744/PO

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 13 april 2012 beretts tillfälle att avge yttrande över Polisorganisationskommitténs betänkande En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13).

### **Inledning**

Advokatsamfundet har under åren avgett ett stort antal yttranden över förslag som behandlar polisen.<sup>1</sup>

I betänkandet föreslås bl.a. att nuvarande polisiära organisation, med sina 21 polismyndigheter, Rikspolisstyrelsen och SKL, ska ersättas och ombildas till en sammanhållen polismyndighet. Sådana s.k. enmyndigheter har på senare tid skapats i flera fall. Polisen är den sista återstående s.k. koncernmyndigheten.

### **Sammanfattning**

Omvandlingen till enmyndighetsstruktur har fungerat väl för andra statliga myndigheter med rättsvårdande uppgifter, såsom t.ex. Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Skatteverket.

---

<sup>1</sup> I fråga om mer organisatoriska utredningsförslag kan nämnas Advokatsamfundets yttrande den 12 december 2002 över Polisverksamhetsutredningens delbetänkande Polisverksamhet i förändring, SOU 2002:70, samfundets yttrande den 27 september 2000 över betänkandet Den centrala polisen, SOU 2000:25, samt Polisledningskommitténs betänkande Styrningen av polisen, SOU 1998:74, bara för att nämna några.

Polisen intar en särställning i ett demokratiskt samhälle. Polisens uppdrag ställer särskilda krav på rättssäkerhet, effektivitet, ansvar och kontroll av maktutövningen. Dagens organisation och ledningsstruktur tillgodoser enligt Advokatsamfundets mening inte dessa krav och medger inte heller en ändamålsenlig verksamhet präglad av nationell beslutsförhet och tydliga ansvarsförhållanden. Därför måste en förändring till stånd som samtidigt leder till att allmänhetens förtroende för polisen stärks.

Som framgår av betänkandet finns det dock mindre goda erfarenheter av motsvarande nationella polisorganisationer från andra länder. En så genomgripande och centraliserande förändring som kommittén föreslår, innebär även en inte försumbar risk som kan få oönskade negativa konsekvenser för verksamheten på sätt som närmare framgår av betänkandet.

Oaktat det mått av osäkerhet och de risker för negativa konsekvenser som inte kan bortses ifrån, instämmer Advokatsamfundet i kommitténs bedömningar i fråga om de positiva effekter som kan förväntas följa av en omorganisation på sätt som föreslås. Mycket talar för att en ombildning till en sammanhållen polismyndighet skapar förutsättningar för att uppnå högre kvalitet, ökad effektivitet, ökad flexibilitet med åtföljande resultatförbättring i polisens verksamhet och därigenom en ökad rättssäkerhet. Vid en sammantagen bedömning ställer sig Advokatsamfundet positivt till förslaget om bildandet av en sammanhållen myndighet; Polismyndigheten. När det gäller Polismyndighetens organisation har Advokatsamfundet följande synpunkter.

Advokatsamfundet anser att Statens kriminaltekniska laboratorium, SKL, inte ska utgöra en del av Polismyndigheten, utan i stället bilda en fristående myndighet. Tilltron till SKL som en oberoende expertmyndighet skulle gagnas om verksamheten utövas inom ramen för en självständig myndighet. Det kan också antagas att förutsättningarna för att SKL och dess verksamhet professionellt ska kunna vidareutvecklas, ökar som fristående myndighet.

Advokatsamfundet avstyrker att den demokratiska insynen i de föreslagna insynsråden ska vara förbehållen politiker. Formerna för medborgerlig insyn och statlig kontroll kan lösas på olika sätt. Det kan dock starkt ifrågasättas om förtroendet för denna insyn och kontroll gagnas bäst av att allmänheten och ett stort antal lämpliga personer med värdefulla erfarenheter, utanför de partipolitiskt engagerades skara, utestängs. Att begränsa nomineringen av ledamöterna till partipolitiskt aktiva eller tidigare aktiva, begränsar urvalet betänkligt. Advokatsamfundet ifrågasätter också det kloka i att endast riksdagspartierna ska nominera ledamöter. Någon egentlig analys av alternativa lösningar har inte heller presenterats i betänkandet. Härutöver torde det högsta antalet ledamöter överstiga vad som kan anses effektivt. Generellt kan starkt ifrågasättas nyttan av att ha så många och stora insynsråd. Dessa kan och ska inte heller ersätta den lokala förankring som allt effektivt polisarbete utgår ifrån. Insynsråden riskerar inte minst till följd av sin föreslagna sammansättning att bli arenor för partipolitiska motsättningar.

Advokatsamfundet anser även att det är angeläget att reformen, om den ska fylla sitt syfte, också ger myndighetschefen, Rikspolischefen, den auktoritet och det ansvar som mandatet

kräver. Det bör därför klart framgå att Rikspolischefen utser sina chefer. Samfundet ifrågasätter behovet och effektiviteten av en tjänsteförslagsnämnd. Den riskerar därtill att skapa otydlighet i ansvarsfrågan. En av myndighetschefens viktigaste uppgifter är att ansvara för rekrytering och anställning av centrala ledningspersoner. Detta ansvar uttunnas vid inrättandet av en tjänsteförslagsnämnd.

Implementeringen av en ny organisation kommer ställa höga krav på resurser och målmedvetenhet hos inte bara regeringen, berörda myndigheter, enskilda poliser och civilanställda, utan i hög grad också på de fackliga organisationerna. Det torde vara avgörande för framgången av en reformerad organisation att verksamhetsstörningar på såväl kort som lång sikt i största möjliga utsträckning undviks. Det förutsätter samverkan. En särskild genomförandeorganisation bör därför, i likhet med vad som föreslås i betänkandet, bildas för att förbereda och genomföra arbetet med skapandet av Polismyndigheten. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv krävs att ett mycket målmedvetet, noggrant och effektivt inledande organisationsarbete startas på ett så tidigt stadium som möjligt, om det överhuvudtaget ska vara möjligt att genomföra inom den föreslagna tiden.

### **Några allmänna synpunkter**

Advokatsamfundet vill framhålla att det från ett medborgar- och rättssäkerhetsperspektiv är av största vikt att myndighetsutövningen är förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet. En sammanhållen polismyndighet har större förutsättningar att kunna skapa garantier för en rättssäker polisiär myndighetsutövning än vad som är fallet i dag. Advokatsamfundet vill dock samtidigt understryka att många av de problem som finns inom polisen i dag, inte kan lösas enbart genom den föreslagna omorganisationen. Det handlar om allt från bristande politisk ledning, ifrågasatt brottsutredningsverksamhet, rekrytering av polischefer med bristande utbildning, problem med de fackliga organisationerna, samt inte minst bristande lokal förankring med åtföljande minskat förtroende hos allmänheten.

Advokatsamfundet ställer sig positivt till kommitténs förslag om inrättandet av ett fristående granskningsorgan över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet.<sup>2</sup> Ett fristående granskningsorgan torde kunna öka förutsättningarna för att komma tillrätta med såväl eventuella systemfel inom organisationen, som enskilda "handhavandefel" när det gäller bedrivandet av förundersökning, m.m. Övergången till en polismyndighet kommer underlätta utbytet av uppgifter inom polisorganisationen då nuvarande myndighetsgränser upphör. Sekretess- och behörighetsregler ska dock enligt förslaget inskränka enskilda befattningshavares möjligheter att ha tillgång till andra uppgifter än sådana som behövs i arbetet. Kontrollen och tillsynen över detta bör enligt

---

<sup>2</sup> Advokatsamfundet har tidigare specifikt i fråga om brott begångna av polis, tillstyrkt att en särskild utredningsmyndighet (SUM) för handläggning av anmälningar om brott av poliser och åklagare ska inrättas, se Advokatsamfundets yttrande den 15 augusti 2007 över betänkandet Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? (SOU 2007:5). Frågan om utredning om brott av poliser har även varit föremål för utredning i betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41), se Advokatsamfundets remissvar den 29 september 2003.

Advokatsamfundets uppfattning också kunna bli betydligt effektivare när det sker genom ett särskilt granskningsorgans försorg.

Advokatsamfundet instämmer från principiella utgångspunkter i förslaget att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, men<sup>3</sup> avvaktar kommitténs fullständiga förslag rörande Säkerhetspolisen innan yttrande lämnas i denna fråga.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg

---

<sup>3</sup> Uppdelningen mellan Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhetsområde är redan i dag en verklighet. I proposition 2011/12:55 om inhämtning av elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, särregleras t.ex. möjligheten till inhämtning av elektronisk information som innefattar brott inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Advokatsamfundet har också tidigare i olika sammanhang förespråkat behovet av en mer fristående säkerhetspolis och en tydligare rollfördelning mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen. Även behovet av en särskildnad i fråga om medel och verktyg för den öppna polisen respektive Säkerhetspolisen har påtalats. Ett av de senaste exemplen på detta är det särskilda yttrande som experten i Tvångsmedelsutredningen, generalsekreteraren Anne Ramberg, avgav i samband med överlämnandet av betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, SOU 2012:44. Anne Ramberg motsatte sig här kommitténs förslag om en enhetlig reglering rörande hemliga tvångsmedel för Säkerhetspolisen och den öppna polisen.