

# Den interna laglighetsövervakningen av polisen

Hallinto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 22/2013

---

---

---

---

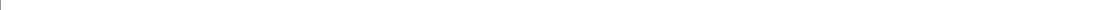
---

**INRIKESMINISTERIET**  
**Förvaltning**



# Den interna laglighetsövervakningen av polisen

**Helsingfors 2013**



Inrikesministeriet  
Kopieringstjänsten  
Helsinki 2013

ISSN 1236-2840  
ISBN 978-952-491-863-3 (häftad)  
ISBN 978-952-941-864-0 (PDF)

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning Ordförande, lagstiftningsdirektör Marko Viitanen Sekreterare, överinspektör Tiina Mantere		Typ av publikation <b>Rapport</b>	
		Uppdragsgivare	
		Datum för tillsättandet av organet SM063:00/2011	
Publikation (även den finska titeln) <b>Den interna laglighetsövervakningen av polisen</b>			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Genom sitt beslut av den 10 oktober 2011 tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp för den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning. Arbetsgruppens mål var att göra en övergripande utredning av ansvars-, behörighets- och resursfrågorna inom polisens interna övervakning samt att lämna förslag till metoder för en ändamålsenlig och juridiskt korrekt organisering av övervakningen av polisen.</p> <p>Orsaken till att en arbetsgrupp tillsattes är justitiiekanslerns i statsrådet beslut av den 21 juni 2010 i ett klagomålsärende som gäller narkotikapolisen (OKV/186/1/2008, m.m.).</p> <p>I sin verksamhet har polisen faktiskt möjligheter att tillgripa mycket kraftiga metoder som gör intrång på de grundläggande fri- och rättigheterna. Polisen kan även utöva en omfattande prövningsrätt. Av denna orsak anser arbetsgruppen att övervakningen av polisen och upprätthållandet av polisens ansvarsskyldighet är av synnerligen stor betydelse. Enligt arbetsgruppens bedömning kan det inte förekomma oövervakad polisverksamhet.</p> <p>Arbetsgruppens slutsats är att det finns grunder för en mer exakt definition av den interna laglighetsövervakningen av polisen än den nuvarande. För att det inom den interna laglighetsövervakningen inte ska vidtas något ovidkommande, bedömer arbetsgruppen att det är motiverat att också betona att polisens interna laglighetsövervakning är ett sekundärt förfarande jämfört med andra separat reglerade förfaranden. Detta gäller särskilt laglighetsövervakningens förhållande till förundersökningen av brott. Det skulle vara motiverat att reservera en permanent undersökningsresurs för åklagaren, då denna resurs också kunde användas i andra situationer.</p> <p>I rapporten framlägger arbetsgruppen 24 åtgärdsrekommendationer som behandlar följande faktahelheter: Det ska föreskrivas i lag om den interna laglighetsövervakningen och dess verksamhetsformer. Befogenheterna inom den interna laglighetsövervakningen ska regleras på lagnivå. Det är motiverat att klarlägga rättsskyddet för den person som är föremål för den interna laglighetsövervakningen. Organiseringen av den interna laglighetsövervakningen ska vara så oberoende som möjligt. Systemet för undersökning av polisbrott har fast koppling till den interna laglighetsövervakningen, och metoder och resurser för den åklagare som är undersökningsledare ska säkerställas. Verksamhetslinjerna inom den interna laglighetsövervakningen ska förenhetligas. Med tanke på samtliga tjänstemän vore det bra att på en mer allmän nivå bedöma följderna av laglighetsövervakningen.</p> <p>Våren 2013 ordnade arbetsgruppen ett öppet hörande med medborgarna i tjänsten Dinasikt.fi och en webropol-enkät inom polisförvaltningen samt ett hörande med experter och intressenter.</p> <p>När rapporten blir färdig är flera lagstiftningsprojekt och andra projekt som påverkar laglighetsövervakningen aktuella: en reform av lagstiftningen om behandlingen av polisens personuppgifter, förslag till ändringar i förvaltningslagen, en reform av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagarna, omstruktureringen av polisförvaltningen PORA III samt en utveckling av statens skadeersättningsverksamhet. Under arbetsgruppens arbete riktades många rätts- och laglighetsövervakningsprocesser, som väckte både omfattande publicitet och uppmärksamhet, mot polismän och likaså mot andra tjänstemän.</p> <p>Enligt uppdraget är arbetsgruppens rapport en preliminär utredning. För ett eventuellt fortsatt arbete innehåller rapporten ett omfattande antal artiklar och undersökningar som hänför sig till temat. För denna rapport har arbetsgruppen inte ordnat någon separat remissbehandling. Genomförandet av en sådan bedöms separat som en del av en eventuell fortsatt beredning.</p>			
Nyckelord Laglighetsövervakning, intern övervakning, polisen, förundersökning, förvaltningsklagan			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-941-864-0 (PDF), <a href="http://www.intermin.fi/publikationer">www.intermin.fi/publikationer</a>			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 22/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-863-3
Sidoantal 123	Språk svenska	Pris 25€ + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperustatyöryhmä Puheenjohtaja, lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen Sihteeri, ylitarkastaja Tiina Mantere		Julkaisun laji <b>Raportti</b>	
		Toimeksiantaja	
		Toimielimen asettamispäivä SM063:00/2011	
Julkaisun nimi Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 10.10.2011 tekemällään päätöksellä poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperusta –työryhmän. Työryhmän tavoitteena oli selvittää kokonaisvaltaisesti poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan vastuu-, toimivalta- ja resurssikysymykset sekä tehdä esityksiä keinoista, joilla poliisin valvonta on tarkoituksenmukaista ja oikeudellisesti asianmukaista järjestää. Työryhmän asettamisen taustalla on Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.6.2010 niin sanotussa huumeepoliisin kanteluasiassa (OKV/186/1/2008 ym.) Poliisilla on mahdollisuus käyttää toiminnassaan hyvinkin voimakkaita perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia keinoja sekä mahdollisuus laajaan harkintavallan käyttöön. Tästä syystä työryhmän näkemyksen mukaan poliisin valvonta ja poliisin vastuullisuuden ylläpitäminen on erittäin tärkeää. Valvomatonta poliisitoimintaa ei työryhmän arvion mukaan voi olla olemassa. Työryhmän johtopäätöksenä on, että poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa on perusteltua määritellä nykyistä tarkemmin. Jotta sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehtäisi mitään siihen kuulumatonta, työryhmän arvion mukaan olisi perusteltua terävöittää myös sitä, että poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on toissijainen menettely muihin erikseen säänneltyihin menettelyihin verrattuna. Erityisesti tämä koskee laillisuusvalvonnan suhdetta rikosten esitutkintaan. Olisi perusteltua varata syyttäjälle pysyvä tutkintaresurssi, jota voitaisiin hyödyntää muissakin tilanteissa. Raportissa työryhmä esittää 24 toimenpidesuosituksen, jotka käsittelevät seuraavia asiakokonaisuuksia: Sisäisestä laillisuusvalvonnasta ja sen toimintamuodoista tulisi säätää laissa. Sisäisen laillisuusvalvonnan toimivaltuuksista tulisi säätää laintasolla. Sisäisen laillisuusvalvonnan kohteena olevan henkilön oikeusturvaa on perusteltua selkiyttää. Sisäinen laillisuusvalvonta tulisi järjestää mahdollisimman riippumattomasti. Poliisirikosten tutkintajärjestelmä liittyy kiinteästi sisäiseen laillisuusvalvontaan ja tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän keinot ja resurssit on varmistettava. Toimintalinjoja sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulee yhdenmukaistaa. Laillisuusvalvonnan seuraamukset olisi hyvä arvioida myös yleisemmin kaikkien virkamiesten kannalta. Työryhmä järjesti keväällä 2013 avoimen kansalaiskuulemisen Otakantaa.fi –palvelussa ja webropol-kyselyn poliisihallinnon sisällä sekä asiantuntijoiden ja intressitahojen kuulemistilaisuuden. Raportin valmistuessa on vireillä useita laillisuusvalvontaan vaikuttavia lainsäädäntö- ja muita hankkeita: poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistaminen, hallintolain muutosesitykset, esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen, poliisin hallintorakennemuutos PORA III sekä valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittäminen. Työryhmän työskentelyn aikana poliisimiehiin ja muihinkin virkamiehiin kohdistui useita laajaa julkisuutta ja huomiota saaneita oikeus- ja laillisuusvalvontaprosesseja. Työryhmän raportti on toimeksiannon mukaisesti esiselvitys. Mahdollista jatkotyöskentelyä varten raporttiin on kerätty laajasti aiheeseen liittyviä artikkeleita ja tutkimuksia. Työryhmä ei ole järjestänyt tästä raportista erillistä lausuntokierrosta, jonka toteuttaminen tulee arvioitavaksi erikseen osana mahdollista jatkovalmistelua.			
Avainsanat (asiasanat) Laillisuusvalvonta, sisäinen valvonta, poliisi, esitutkinta, hallintokantelu			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-941-864-0 (PDF), osoite <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a>			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 22/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-863-3
Kokonaissivumäärä 123	Kieli ruotsi	Hinta 25 € + alv.	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

## TILL INRIKESMINISTERN

Inrikesministeriet tillsatte den 10 oktober 2011 en arbetsgrupp som hade som mål att på ett övergripande sätt utreda ansvars-, befogenhets- och resursfrågor i anslutning till polisens interna övervakning samt lägga fram förslag till metoder för hur tillsynen över polisen kan ordnas på ett ändamålsenligt och ur rättslig synvinkel lämpligt sätt.

Den ursprungliga mandatperioden för arbetsgruppen var till den 1 april 2012, varefter den genom två beslut av inrikesministeriet förlängdes till den 30 juni 2013.

Denna arbetsgruppsrapport innehåller en övergripande redogörelse för nuläget i fråga om tillsynen över polisen i Finland. Rapporten omfattar också en översikt över tillsynen över polisen i de övriga nordiska länderna. Vid utarbetandet av rapporten har man tillgodogjort sig forskningsdata och juridisk litteratur som gäller polisen och laglighetsövervakningen.

Våren 2013 arrangerade arbetsgruppen ett öppet hörande på medborgarforumet Dinasikt.fi och en intern webropol-enkät för polisförvaltningen. Av de över 1 200 svar som kom in på dessa förfrågningar har man i rapporten utarbetat en heltäckande sammanfattning och analys. I rapporten har man sammanställt de ståndpunkter och utlåtanden som framfördes och de diskussioner som fördes vid det samråd som ordnades för sakkunnig- och referensgrupper i maj 2013.

På grund av arbetsgruppens sammansättning kunde ämnet och behovet av reglering bedömas ur många olika synvinklar. I rapporten lägger arbetsgruppen fram 24 åtgärdsrekommendationer.

Enligt arbetsgruppens uppfattning bör om den interna laglighetsövervakningen föreskrivas genom lag. Arbetsgruppens åtgärdsrekommendationer gäller i regel polisen, men i den fortsatta beredningen bör man också bedöma möjligheten att även tillämpa en mer allmän reglering som också omfattar andra tjänstemän.

Ämnet har många kontaktytor och ett flertal lagstiftnings- och andra projekt som inverkar på laglighetskontrollen är samtidigt under arbete. I överensstämmelse med uppdraget är arbetsgruppens rapport en preliminär utredning, och beslut om ett eventuellt lagberedningsprojekt fattas särskilt.

Arbetsgruppen överlämnar vördsamt sin eniga rapport till Er.

Helsingfors den 6 september 2013

Marko Viitanen

Martti Ant-Wuorinen

Stefan Gerkman

Mikko Eteläpää

Anna Kare

Minna Ketola

Markus Löfman

Pentti Sihvonen

Juha Vilkkö

Tiina Mantere

# Innehåll

1 BAKGRUND .....	4
1.1 En arbetsgrupp tillsätts .....	4
1.2 Justitiekanslerns slutsatser i avgörandet om polis- och åklagarmyndigheternas förfarande i det så kallade narkotikapolismålet .....	5
1.3 Inrikesministeriets anmälan till justitiekanslern .....	7
1.4 Tyngdpunkter och avgränsningar i arbetsgruppens arbete.....	9
2 NULÄGE.....	12
2.1 Begrepp och definitioner.....	12
2.1.1 Laglighetsövervakning .....	12
2.1.2 Förhållandet mellan intern och extern laglighetsövervakning.....	14
2.1.3 Intern granskning .....	15
2.2 Den nuvarande rättsgrunden för övervakning av polisen .....	18
2.2.1 Bestämmelser som gäller tjänstemän i allmänhet.....	18
2.2.2 Polisförvaltningslagen .....	19
2.3 Det praktiska genomförandet av övervakningen av polisen .....	19
2.3.1 Polisstyrelsens interna laglighetsövervakning .....	19
2.3.2 Övervakning av användningen av datasystemen.....	22
2.3.3 Övervakning av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information.....	23
2.3.4 Övervakning av polisens, Tullens och Gränsbevakningsväsendets (PTG-myndigheternas) samarbete.....	24
2.3.5 Övervakning av polisens sambandsmannaverksamhet.....	25
2.3.6 Inrikesministeriets övervakning av polisen .....	26
2.3.6.1 Inrikesministeriets polisavdelning .....	26
2.3.6.2 Inrikesministeriets enhet för juridiska frågor .....	27
2.3.6.3 Inrikesministeriets granskningar av laglighetsövervakningen av Polisstyrelsen .....	28
2.4 Extern laglighetsövervakning.....	30
2.4.1 Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet .	30
2.4.2 Dataombudsmannen .....	31
2.4.3 Jämställdhetsombudsmannen .....	32
2.4.4 Minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden.....	32
2.4.5 Statens revisionsverk .....	33
2.4.6 Domstolarnas roll i polisens laglighetsövervakning.....	33
2.4.7 Övervakningsparternas interventionsmöjligheter.....	34
2.4.8 Offentlighet, medier och medborgarövervakning.....	35
2.5 Förvaltningsklagomål och granskning som metod för utredning av ett ärende .....	39

2.6 Anhängiggjorda lagstiftningsprojekt och andra projekt som påverkar laglighetsövervakningen .....	40
2.6.1 Reform av lagstiftningen om polisens behandling av personuppgifter .....	40
2.6.2 Ändringsförslag som gäller förvaltningsklagomålen och ärendehan- deltiden i förvaltningslagen .....	41
2.6.3 Reform av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagarna..	41
2.6.4 Omstrukturering av polisförvaltningen - PORA III.....	42
2.6.5 Utveckling av statens skadeståndsverksamhet .....	43
2.7 Undersökning av brott som en polisman misstänks ha begått .....	44
2.7.1 Särskilda undersökningsarrangemang i anknytning till polisbrott	44
2.7.2 Gränsdragningsproblem i anslutning till en utredning av ett polisbrott.....	47
2.7.3 Utredning av undersökningsarrangemang för brott som en polisman misstänks ha begått. ....	48
2.8 Polisens särskilda tjänstemannarättsliga ställning .....	51
2.8.1 Allmänt om polisens tjänsteansvar .....	51
2.8.2 Tjänstemannarättsliga åtgärder och tillfälligt skiljande från tjänsteutövning enligt tjänstemannalagen.....	52
2.8.3 Polisstyrelsens utredning av den tjänstemannarättsliga avgörandepraxisen .....	53
2.9 Regleringen av och praxisen i polisens övervakning i andra nordiska länder.....	54
2.9.1 Sverige .....	54
2.9.2 Norge .....	57
2.9.3 Danmark .....	58
2.10 Internationella överenskommelser och rekommendationer .....	59
2.11 Brottsanmälan och skyldighet att reagera .....	63
2.11.1 Brottsanmälan i allmänhet .....	63
2.11.2 Anmälan om brottsmisstänke till tjänstemans chef .....	65
2.11.3 Lagstiftning om anmälan av tjänstebrott och oegentligheter m.m.	65
2.12 Skydd mot självinkriminering.....	69
2.12.1 Allmänt .....	69
2.12.2 Reform av lagstiftningen om bevisning samt reglering av skyddet mot självinkriminering och utnyttjandeförbud.....	71
2.13 Dubbla åtal – ne bis in idem-förbudet.....	73
2.14 Uttalanden på tjänsteansvar.....	75



2.15	Behandling och dokumentering av material om laglighetsövervakning	79
2.16	Hörande	79
2.16.1	Metoder för hörandet under förundersökningsfasen	79
2.16.2	Öppet webbhörande i tjänsten Dinasikt.fi	80
2.16.3	Polisförvaltningens interna webropol-enkät	85
2.16.4	Sammanfattning av webbhörandet och polisförvaltningens interna enkät	90
2.16.5	Experthörande	91
2.17	Forskningsinformation om polisens övervakning	97
2.18	Definition och bedömning av polisens laglighetsövervakning i internationella undersökningar	98
3	BEDÖMNING OCH SLUTSATSER	104
3.1	Allmänt	104
3.2	Definition av polisens interna övervakning	105
3.3	Laglighetsövervakningens verksamhetsformer	106
3.4	Åklagarens roll och säkerställande av verksamhetsförutsättningarna	107
3.5	Rättsskyddet i laglighetsövervakningen	108
3.6	Organisering och ordnande av polisens interna laglighetsövervakning	109
3.7	Anmälan om en polismans förfarande	111
3.8	Rättigheterna att få upplysningar samt sekretessen jämte behandling av material som samlats under laglighetsövervakningen	113
3.9	Påföljder av den interna laglighetsövervakningen	113
3.10	Uppföljning, rapportering och kommunikation i anslutning till laglighetsövervakningen	114
3.11	Regleringsalternativ	115
4	ÅTGÄRDSREKOMMENDATIONER	116
	KÄLL- OCH BAKGRUNDSMATERIAL	120

# 1 BAKGRUND

## 1.1 En arbetsgrupp tillsätts

Genom sitt beslut av den 10 oktober 2011 tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp för den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning. Arbetsgruppen hade som mål att göra en övergripande utredning av ansvars-, behörighets- och resursfrågorna inom polisens interna övervakning samt att lämna förslag till metoder för hur tillsynen över polisen kan ordnas på ett ändamålsenligt och ur rättslig synvinkel lämpligt sätt.

Arbetsgruppens uppgifter omfattade bland annat att

- reda ut rättsliga och andra frågor i anslutning till övervakningen
- reda ut behoven på författningsnivå
- kartlägga dimensionerna för övervakningen av myndigheternas gemensamma operationer
- reda ut frågor som gäller rättsskydd och övriga grundläggande fri- och rättigheter
- undersöka internationella verksamhetsmodeller och internationell praxis i synnerhet i de andra nordiska länderna
- lägga fram förslag om behov av resurs- och författningsändringar.

Orsaken till att en arbetsgrupp tillsattes är justitiekanslerns i statsrådet beslut av den 21 juni 2010 i ett klagomålsärende som gäller narkotikapolisen (OKV/186/1/2008, m.m.). Justitiekanslerns beslut gäller en omfattande utredning av riktigheten i polisens förfaranden i laglighetsövervakningen före påbörjandet av förundersökningarna som riktades mot narkotikapoliserna. I sitt beslut instämde justitiekanslern med inrikesministeriets och Polisstyrelsens uppfattning att den rättsliga grunden för polisens interna laglighetsövervakning och befogenheter att aktivt samla in information samt övervakningsobjektets rättsskydd är något oklara. Man ansåg att situationen kunde vara problematisk med tanke på 2 och 80 § i grundlagen. Enligt dessa paragrafer ska grunderna för myndigheters befogenheter regleras i lag. I klagomålsärendet som gällde narkotikapolisen var det särskilt fråga om en inspektionsartad laglighetsövervakning vilken inte utgjorde sådan övervakning som avses i den anvisning om polisens laglighetsövervakning som var i kraft vid den aktuella tidpunkten. Det finns inga som helst bestämmelser om denna typ av övervakning. Följaktligen hade det uppstått ett obestämt rättsligt område mellan laglighetsövervakningen och förundersökningen.

Inrikesministeriet bad finansministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, Tullstyrelsen (fr.o.m. 1.1.2013 Tullen), Gränsbevakningsväsendet, inrikesministeriets polisavdelning och Polisstyrelsen utse sin representant till arbetsgruppen. Arbetsgruppens ordförande var lagstiftningsdirektör Marko Viitanen från inrikesministeriets enhet för juridiska frågor, och medlemmarna var följande: gränsbevakningsöverinspektör Martti Ant-Wuorinen, staben för Gränsbevakningsväsendet; polisöverinspektör Stefan Gerkman, polisavdelningen; överinspektör Miika Suves, finansministeriet; från och med mötet den 15 mars 2012 arbetsmarknadsjurist Katja Viertävä och från och med mötet den 23 januari 2013

arbetsmarknadsjurist Anna Kare; tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullen; polisöverinspektör Pertti Sihvonen, Polisstyrelsen; justitieombudsmannens sekreterare Mikko Eteläpää, riksdagens justitieombudsmans kansli, och referendarierådet Markus Löfman, justitiekanslersämbetet. Som arbetsgruppens sekreterare och medlem fram till den 31 november 2011 fungerade konsultative tjänstemannen Kimmo Kiiski, inrikesministeriets enhet för juridiska frågor, och från och med den 1 december 2011 överinspektör Tiina Mantere. Medlemmarna från inrikesministeriets enhet för juridiska frågor var från och med den 1 juni 2012 konsultative tjänstemannen Yrsa Nyman och från och med den 1 november 2012, då Nyman blev tjänstledig, konsultative tjänstemannen Minna Ketola.

Vid sitt första möte den 29 november 2011 konstaterade arbetsgruppen att den uppsatta tidsfristen den 30 april 2012 enligt tillsättningsbeslutet var utmanande, och redan i detta skede var det sannolikt att arbetsgruppen skulle ansöka om tilläggstid för sitt arbete. Genom sitt beslut av den 2 maj 2012 förlängde inrikesministeriet arbetsgruppens mandatperiod fram till den 31 december 2012 och genom sitt beslut av den 19 december 2012 ytterligare till den 30 juni 2013. Vid sina möten den 29 november 2011 och den 12 januari 2012 förde arbetsgruppen en ingående allmän diskussion, samlade in och utvärderade det existerande materialet om arbetsgruppens uppgift och godkände vid sitt möte den 15 mars 2012 arbetsplanen och det preliminära utkastet till rapportstruktur. På grund av personbytena vid inrikesministeriets enhet för juridiska frågor kunde arbetsgruppen återuppta behandlingen av rapportutkastet först i december 2012. På grund av att arbetsgruppen dessutom måste fatta beslut om rapportens avgränsningar och att sättet och tidpunkten för samråd inte hade fastslagits, behövdes det ytterligare tilläggstid för arbetsgruppens arbete, och därför förlängdes arbetsgruppens mandatperiod fram till den 30 juni 2013.

## **1.2 Justitiekanslerns slutsatser i avgörandet om polis- och åklagarmyndigheternas förfarande i det så kallade narkotikapolismålet**

I det ovan nämnda avgörandet konstaterade justitiekanslern i en av sina slutsatser att narkotikapolismålet var en för finländska förhållanden unik utredning och undersökning av polismäns förfarande.

Den kritik som klagandena anförde gällande det utredningsarbete som utfördes av inrikesministeriets polisavdelning gällde på många punkter verksamhetsstrukturerna och justitiekanslern ansåg att kritiken delvis var motiverad. Gränsdragningen mellan avslutandet av förvaltningsutredningen och påbörjandet av förundersökningen samt de inledande utredningarna i anslutning till denna kan bli problematisk särskilt vid utredningen av en polismans förfarande, eftersom åklagaren beslutar om huruvida tröskeln för inledande av en förundersökning har överskridits.

Utöver allt det andra försvårades utredningsarbetet i narkotikapolismålet ytterligare av bland annat att det inte fanns några egentliga bestämmelser om förfarings sättet vid laglighetsövervakningen i ett fall av denna typ. Enligt avgörandet betraktades

situationen som otillfredsställande både med tanke på myndigheten som svarar för laglighetsövervakningen och rättsskyddet för objektet för laglighetsvakningen. På grund av detta bad man inrikesministeriet meddela vilka eventuella åtgärder ministeriet vidtar i ärendet.

I sammanfattningen av justitiekanslerns beslut konstateras det att man i de givna utredningarna i flera sammanhang har fört fram att det i bedömningen bör beaktas att de misstänkta är erfarna polismän och därför har varit mycket medvetna om sina rättigheter i förundersökningen. Enligt justitiekanslern kan man fästa en viss allmän och begränsad vikt vid denna omständighet, men framför allt är det ändå klart att de bestämmelser och föreskrifter som har utfärdats i syfte att trygga en misstänkt persons rättigheter gäller samtliga misstänkta oavsett till exempel deras utbildning och praktiska erfarenhet.

Justitiekanslerns avgörande innehåller en omfattande utredning av riktigheten i polisens förfaranden gällande laglighetsövervakningen före påbörjandet av de förundersökningar som riktades mot narkotikapoliserna. I sitt beslut instämde justitiekanslern med inrikesministeriets och Polisstyrelsens uppfattning att den rättsliga grunden för polisens interna laglighetsövervakning och befogenheter att aktivt samla in information samt övervakningsobjektets rättsskydd är något oklara.

Inom det oreglerade området är det fråga om förhandsåtgärder som leder till antingen ett straffrättsligt förfarande eller tjänstemannarättsliga åtgärder och som kan initieras till exempel av observationer i samband med den interna övervakningen eller tips som kommit från organisationen i fråga.

I avgörandet konstateras det att granskningsverksamheten och utredningsförfarandet har varit de viktigaste metoderna för inhämtande av information för polisens interna laglighetsövervakning. En intervju eller ett hörande som genomförts med tanke på laglighetsövervakningen kan utåt på många punkter likna det föreskrivna förhöret i en förundersökning eller polisundersökning, men juridiskt sett är det inte fråga om detta. Enligt avgörandet är en polisman i laglighetsövervakningen skyldig att uppge sanningsenliga uppgifter för myndigheten som utför laglighetsövervakningen, men i en straffprocess är han inte skyldig att medverka till utredningen av sin egen skuld. Det problematiska är att det inte finns några anvisningar om det operativa utredningsförfarandet. Enligt avgörandet finns det inga grunder för att ifrågasätta huruvida ett (operativt) utredningsförfarande av denna typ är en möjlig, befogad och inom vissa gränser mycket nödvändig metod för laglighetsövervakningen i syfte att uppnå de mål som satts upp för polisens interna laglighetsövervakning. Det problematiska kan vara att svar på frågor som en polisman vid ett laglighetsövervakningsförfarande blir tvungen att ge under ed kan leda till att han riskerar ett åtal.

Justitiekanslern ansåg det inte i och för sig strida mot lagen att den myndighet som utförde laglighetsövervakningen hade stått i kontakt med åklagaren, trots att det enligt utredningarna i detta skede tills vidare inte fanns några som helst möjligheter att misstänka polismannen för ett brott. Dessutom konstaterade justitiekanslern att det, då man vid sidan av andra omständigheter beaktar ärendets omfattning, betydelse och

dessutom dess egenart inom polisorganisationen, kunde anses vara motiverat att åklagaren, med tanke på alla parter rättsskydd och bevarandet av förtroendet för systemet, informerades på det sätt som det nämndes i fallet.

I undersökningen av det krävande och omfattande polisbrottmålet framhävdes behovet av att undersökningsledaren om han så önskar också kan delta i förundersökningen genom att vidta konkreta undersökningsåtgärder. Om undersökningsledaren och utredarna har ett fungerande samarbete, bidrar detta till att de mål som i lagen uppställts för förundersökningen uppnås, utan att för den skull äventyra rättsskyddet för personerna som hörs i förundersökningen. Enligt avgörandet fanns det ändå grunder för att i det aktuella narkotikapolismålet ställa frågan huruvida sammansättningen av undersökningsgruppen i detta fall allt som allt varit sådan att förundersökningsmyndighetens opartiskhet varit trovärdig också ur en utomståendes perspektiv.

Enligt justitiekanslern har det i målet inte framkommit sådana uttryckliga omständigheter enligt vilka man kunde påvisa att inrikesministeriets polisavdelning hade låtit bli att underrätta ledaren för undersökningen om omständigheter för prövning omedelbart då det fanns en specificerad misstanke om att det kunde vara fråga om en situation som avses i 14 § 2 mom. i förundersökningslagen.

### **1.3 Inrikesministeriets anmälan till justitiekanslern**

I det ovan nämnda avgörandet konstaterade justitiekanslern att situationen inte kan betraktas som tillfredsställande vare sig för myndigheten som utför laglighetsövervakningen eller för rättsskyddet för objektet för laglighetsövervakningen. Justitiekanslern ansåg att han i egenskap av laglighetsövervakare av myndighetsverksamheten åtminstone inte i det skedet hade någon anledning att göra en vidare utvärdering av ärendet där det primärt är inrikesministeriet och den underlydande polisavdelningen som svarar för organiseringen och anvisningarna. I sitt beslut bad justitiekanslern inrikesministeriet om ett meddelande om ministeriets eventuella åtgärder senast den 31 december 2010.

Efter att inrikesministeriet hade begärt tilläggstid för inlämnande av utredningen fram till den 31 januari 2011 meddelade inrikesministeriet justitiekanslern bland annat att förvaltningens interna övervakning enligt inrikesministeriets uppfattning i regel inte grundar sig på detaljerade bestämmelser i lagen, utan på anvisningarna om förfaringssätten i de olika myndigheternas egna anvisningar och bestämmelser. Till denna del kan situationen vara problematisk med tanke på 2 och 80 § i grundlagen. Enligt dessa ska grunderna för myndighetsbefogenheter regleras i lag. Anvisningar om anmälan av ett brott som en polis misstänks ha begått finns i polisens interna anvisningar. Inrikesministeriet anser att denna typ av anvisningar om tjänsteplikten också kan vara problematisk med tanke på 2 och 80 § i grundlagen. En plikt av denna typ kan uttryckligen ha betydelse med tanke på det ovan nämnda oreglerade området.

Inom ett oreglerat område är det fråga om förhandsåtgärder som leder till antingen ett straffrättsligt förfarande eller tjänstemannarättsliga åtgärder och som till exempel

initierats av observationer i samband med den interna laglighetsövervakningen eller tips från organisationen i fråga. Inrikesministeriet anser att det i princip är klart att en myndighet i vissa situationer ska vidta interna övervakningsåtgärder i hemlighet för den tjänsteman som är föremål för dessa. Visst är det också klart att dessa tjänstemäns skydd mot självinkriminering ska respekteras på det sätt som avses i 21 och 22 § i grundlagen.

Då det gäller brott som en polis misstänks ha begått är tröskeln för att inleda en förundersökning låg enligt inrikesministeriets meddelande. Det är uttryckligen i en förundersökning som det utreds huruvida det brott som en polis misstänks för har begåtts eller inte begåtts. I fråga om brott av denna typ är det åklagaren som bedömer om tröskeln för förundersökning har överskridits, och därför bör misstänkta polisiära oegentligheter i ett så tidigt skede som möjligt anmälas till förundersökningsledaren för åtalsprövning. Detta beror på att åklagaren också leder åtgärderna som vidtas före förundersökningen. Syftet med dessa är att reda ut om förundersökningströskeln har överskridits i ett polismål. Överföringen av ärendet till förundersökningsledaren och överskridandet av förundersökningströskeln underlättas av den funktion vid Riksåklagarämbetet som tagits i bruk för förhandshandläggning av brott som en polisman misstänks ha begått.

Enligt inrikesministeriets meddelande är det inte enbart fråga om polisens anmälningsplikt i situationer där ett brott mot tjänsteplikten misstänks, utan mer allmänt om ett ärende som gäller hela statsförvaltningens tjänstemän, eftersom statstjänstemannalagen inte innehåller någon allmän bestämmelse om anmälan av tjänstebrott. Till exempel ska enligt 47 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare anmälan om brott göras utan dröjsmål, om det misstänks att en tjänsteinnehavare sannolikt har gjort sig skyldig till ett tjänstebrott. Enligt inrikesministeriet kunde det vara motiverat att det också när det gäller staten ska regleras om en skyldighet av denna typ i lag. Med beaktande av den allmänna bestämmelsen samt 2 och 80 § i grundlagen kunde anmälningskyldigheten inom polisförvaltningen preciseras genom föreskrifter eller anvisningar på lägre nivå.

Enligt inrikesministeriets meddelande är det viktigt att man utreder innehållet och författningsnivån för anmälningskyldigheten då det gäller brott som en polis misstänks ha begått samt personkretsen för anmälningskyldigheten inom polisorganisationen. En central faktor i anslutning till detta är också att polisen, tullen och Gränsbevakningsväsendet i dag tillsammans genomför brottsbekämpningsoperationer där ansvars- och övervakningsfrågorna bör vara klara.

Inrikesministeriet meddelade justiekanslern att ministeriet 2011 inleder en utredning av ovan nämnda mål i dess helhet och att utredningen inkluderas i inrikesministeriets lagstiftningsplan.

I ministeriets meddelande konstaterades det att inrikesministeriet i början av 2011 utfärdar en anvisning om laglighetsövervakningen för förvaltningsområdet. I denna övergripande anvisning behandlas grunderna för förvaltningens interna laglighetsövervakning samt målen för övervakningen. I anvisningen har man samlat de gällande juridiska utgångspunkterna för den interna laglighetsövervakningen.

Anvisningar om rättskyddsprinciper som ska iakttas ges uttryckligen för klagomåls- och inspektionsförfaranden. Anvisningen innehåller dessutom handledning för övervakning av personregistret och inspektionsförfarandet för förvaltningsområdet. Man strävar efter att förbättra laglighetsövervakningens effektivitet med hjälp av uppföljning och rapportering av den interna laglighetsövervakningen. I sitt meddelande konstaterade inrikesministeriet att den anvisning som utfärdas inte eliminerar behovet att reda ut de ovan nämnda legislativa frågorna i anslutning till den interna laglighetsövervakningen. (Anvisningen om den interna laglighetsövervakningen vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde utfärdades i september 2011, SMDno/2011/700. Inrikesministeriet har i den anvisning som utfärdades efter justitiekanslerns avgörande om narkotikapolisen strävat efter att ta upp också de frågor som ska avgöras inom ramen för arbetsgruppens uppgift, och därför innehåller olika punkter i denna rapport hänvisningar till denna anvisning.)

Inrikesministeriet meddelade också justitiekanslern att inrikesministeriets laglighetsövervakning har omarbetats i samband med den andra fasen av omstruktureringen av polisförvaltningen. Laglighetsövervakningen på ministerienivå har i början av 2010 centraliserats till inrikesministeriets enhet för juridiska frågor. Samtidigt har personalstyrkan inom laglighetsövervakningen vid enheten för juridiska frågor utökats med ett årsverke. Parallellt med det övriga har polisens egen laglighetsövervakning från och med början av 2010 centraliserats till området laglighetsövervakning vid Polisstyrelsens stab. Polisstyrelsens och den underlydande förvaltningens laglighetsövervakningshelhet består nu av 24 polisinsättningar och fem särskilda enheters laglighetsövervakning som Polisstyrelsen i egenskap av den högsta ledningen för polisen styr och övervakar.

## **1.4 Tyngdpunkter och avgränsningar i arbetsgruppens arbete**

Fokus i denna rapport ligger på övervaknings- och utredningsverksamheten samt de ovan definierade problempunkterna i polisens interna övervakning. Arbetsgruppen motiverar avgränsningen med att förundersökningen, de tjänstemannarättsliga åtgärderna och skadeersättningarna redan har reglerats. I förvaltningslagen (434/2003) regleras delvis också inspektionerna och handläggningen av förvaltningsklagomål. I rapporten beskrivs likväl i huvuddrag också de verksamhetsformer för laglighetsövervakningen som redan har reglerats. I rapporten strävar man efter att beskriva gränssnitten för de olika förfarandena samt att åskådliggöra riskerna för åtgärdernas eventuella överlappning.

I många skeden lade arbetsgruppen märke till att behandlingen av ärendet kräver en hel del avgränsning samt utredning och definition av begreppen.

I syfte att skapa en helhetsbild innehåller rapporten en beskrivning av den tidigare utvecklingen av och nuläget i polisens interna laglighetsövervakning. Rapporten behandlar också i korthet annan övervakning av polisen inom förvaltningsområdet, till exempel intern granskning. Den interna granskningen grundar sig på lagen (423/1988) och förordningen (1243/1992) om statsbudgeten. I ordalydelsen i lagen och

förordningen om statsbudgeten har man ibland också på grund av det ringa antalet existerande regleringar sökt behörighet för den interna laglighetsövervakningen. Enligt beskrivningen nedan utgör också den interna granskningen och den interna laglighetsövervakningen uttryckligen separata funktioner inom polisförvaltningen.

I rapporten beskrivs dessutom också förvaltningsområdets externa laglighetsövervakning i huvuddrag. I samband med myndighetsövervakningen finns det också skäl att föra fram Statens revisionsverks ställning. Behovet av en reglering och en reform av den interna övervakningen anknyter oundvikligen också till den externa övervakningens funktion och uppbyggnad.

Arbetsgruppen beslöt att avgränsa den internationella jämförelsen till de nordiska länderna, som har en liknande rättskultur. För rapporten har man också samlat in information om internationella avtal och rekommendationer som gäller polisverksamheten ur övervakningens perspektiv.

I olika sammanhang har man fäst uppmärksamhet vid att det i Finland knappt har bedrivits någon forskning alls om övervakning av polisverksamheten. I rapporten behandlas de internationella undersökningar om polisens övervakningsmekanismer som ansågs vara mest centrala.

Fokus i denna rapport ligger primärt på polisens interna laglighetsövervakning. En utredning som omfattar en helhet bestående av samtliga myndigheter som genomför förundersökningar har i arbetsgruppen ansetts vara en motiverad utgångspunkt. Med hänsyn till omfattningen av utredningsarbetet och justitiekanslerns avgörande som ligger till grund för arbetet, beslutade arbetsgruppen dock att i detta skede avgränsa granskningen till polisen. I rapporten framläggs en helhetsbild av polisens interna övervakning. Arbetsgruppen tror att denna kan vara till hjälp i ett eventuellt fortsatt arbete och också i en utvärdering av verksamheten hos andra förundersökningsmyndigheter. Det är klart att samma typ av problem förekommer både på författningsnivå och i den praktiska verksamheten liksom även i annan myndighetsverksamhet.

I rapporten bedöms också särdragen i polisens övervakning jämfört med laglighetsövervakningen i den övriga myndighetsverksamheten. Arbetsgruppen hoppas att det utifrån rapporten också blir möjligt att göra en mer omfattande bedömning av behovet av en reform av den tjänstemannarättsliga regleringen.

Följande frågor i polisens övervakning betraktade arbetsgruppen som särskilda och konkreta problempunkter:

- Vilka åtgärder kan vidtas inom den interna laglighetsövervakningen innan ett beslut tas om att överföra ett ärende till en förundersökning?
- När ska den interna laglighetsövervakningens observationer överföras till en prövning av förutsättningarna för en förundersökning?
- Vilken är gränsdragningen mellan laglighetsövervakning, underrättelseverksamhet och förundersökning?



- Vilken typ av organisering och resursallokering skulle behövas för polisens interna laglighetsövervakning?
- Vilket är laglighetsövervakningens förhållande till chefsarbetet inom polisförvaltningen? Är laglighetsövervakningen en separat del av chefsarbetet, hör den redan som sådan till chefsuppgifterna och vad är verkets interna, men i organisatoriskt avseende separata laglighetsövervakning?

Vid en bedömning av arbetsgruppens avgränsningar och val av teman för behandling finns det skäl att beakta att arbetsgruppens rapport enligt uppdraget är en förhandsutredning. För ett eventuellt fortsatt arbete har man i rapporten samlat ett möjligast brett urval av artiklar och undersökningar som anknyter till ämnet och som kan tänkas vara till hjälp i en eventuell fortsatt beredning. Till sin karaktär är rapporten beskrivande.

Arbetsgruppen har inte ordnat någon separat remissbehandling av denna rapport. Genomförandet av hörandet bedöms separat i anslutning till en eventuell fortsatt beredning.

## 2 NULÄGE

### 2.1 Begrepp och definitioner

#### 2.1.1 Laglighetsövervakning

För laglighetsövervakningen i Finland har det inte föreskrivits någon allmän definition, trots att området laglighetsövervakning delvis har reglerats då det gäller de högsta laglighetsövervakarna. Begreppet laglighetsövervakning är således i viss mån inexact.

I den traditionella författningsrättsliga betydelsen avses med laglighetsövervakning enbart den externa övervakning som utövas inom myndighetsverksamheten – av riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet – och som riktas till den offentliga förvaltningen.

Som begrepp har laglighetsövervakning ansetts vara relativt brett. Den omfattar bland annat den övervakning som utövas av de högre domstolarna i förhållande till de lägre domstolarna, den övervakning som utövas av de högre myndigheterna inom olika förvaltningsområden, av organisationer som är underställda dessa och den övervakning som utövas av specialombud inom ramen för deras egna specialsektorer. Samtliga ovan nämnda "lägre" laglighetsövervakare hör till de högsta laglighetsövervakarnas behörighetsområde. (Sarja, Mikko, Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja, Edilex 2001.)

**Laglighetsövervakningen** kan definieras som övervakning av att de gällande rättsnormerna inom rättssystemet iaktas. Övervakningen omfattar således till exempel de bindande delarna i Europarätten, normerna i de internationella människorättskonventionerna, vissa av EU-domstolens prejudikat och Europeiska människorättsdomstolens avgöranden, de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag, de lagar och normer på lägre nivå som har utfärdats med stöd av dessa, och de internationella konventioner som har införlivats med den nationella rätten. Laglighetsövervakningen omfattar den goda förvaltning som tryggas i grundlagen och övervakningen av att de positiva rättsprinciper som införts i lagen iaktas. En av de mest centrala delarna av laglighetsövervakningen är i dag övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I laglighetsövervakningen fäster man också i allt högre grad uppmärksamhet förutom vid övervakning av formell lagenlighet också vid de reella effekterna av lagtillämpningen. Den interna laglighetsövervakningen kan vara föregripande, genomförs i realtid eller i efterhand. Laglighetsövervakningen omfattar inte ingripande i användning av bestämmanderätt i enskilda fall och inte heller sådan övervakning som avses i lagen och förordningen om statsbudgeten, så kallad statsövervakning eller ändamålsenlighetsövervakning. Regleringen av polisens interna laglighetsövervakning är mycket ringa, även om det inte fullständigt saknas en rättslig grund för övervakningen och laglighetsövervakningen.

Arbetsgruppen för utveckling av inrikesministeriets laglighetsövervakning bedömde i sin utredning "Laglighetsövervakningen vid inrikesministeriet", som publicerades 2009, nuläget av den juridiska övervakningen vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde. Enligt denna arbetsgrupp är syftet med laglighetsövervakningen att för inrikesministeriet generera tillförlitlig och användbar information om kritik som riktas mot ministeriet, kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna, brottsmisstankar och oegentligheter.

I sin utredning konstaterade utvecklingsarbetsgruppen att "laglighetsövervakning" inte är ett entydigt begrepp. Arbetsgruppen ansåg att laglighetsövervakningen ändå har introducerats i det allmänna förvaltningspråkbruket, vilket har lett till att undersökning av förvaltningsklagomål och laglighetsgranskningar av övervakningsobjekt utvecklats till centrala övervakningsformer. Inom förvaltningen uppfattas laglighetsövervakningen som en ledarskapsfunktion och en laglighetsövervakning inom myndighetsverksamheten som sker enligt juridiska kriterier. Arbetsgruppen ansåg att begreppet också allmänt används i media.

Med **hierarkisk övervakning** avses högre myndigheters och tjänstemäns allmänna övervakning av lägre organ. Vanligast är hierarkisk övervakning som utövas av myndigheter inom samma förvaltningsområde. Ministeriet svarar på det sätt som stadgas i 68 § 1 mom. i grundlagen för korrekt och lagenlig verksamhet inom sina förvaltningsområden. Den hierarkiska övervakningen innefattar alltid behörighet att undersöka ett förvaltningsklagomål som gäller verksamheten inom ett lägre organ.

**Normövervakningen** regleras i 107 § i grundlagen. Bestämmelsen förbjuder en tillämpning av en bestämmelse på lägre nivå som strider mot grundlagen eller någon annan lag, till exempel en förordningsbestämmelse eller en förvaltningsföreskrift. I synnerhet vid utfärdandet av förvaltningsföreskrifter har den normövervakning som avses i grundlagen stor betydelse.

Med **intern övervakning** avses den aktuella organisationens internt organiserade laglighetsövervakning och annan övervakning. De mest centrala verksamhetsformerna inom den interna övervakningen omfattar den interna granskningen och den interna laglighetsövervakningen. Man kan också säga att gränsen mellan den interna granskningen och den interna laglighetsövervakningen inte har reglerats särskilt tydligt i Finland.

Med **extern övervakning** avses extern laglighetsövervakning eller annan övervakning av ifrågavarande organisation. Denna typ av övervakning av polismyndigheterna utövas åtminstone av riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, jämställdhetsombudsmannen, minoritetsombudsmannen, Statens revisionsverk och dataombudsmannen.

Övervakningen av förvaltningen kan också delas in i myndighetsövervakning och medborgarövervakning.

**Medborgarövervakningen** utgör övervakning som människor vanligtvis ensamma eller i grupp, genom privaträttsliga juridiska personer eller institutioner kan rikta mot förvaltningsverksamheten. I praktiken påbörjas myndighetsövervakning oftast genom medborgarövervakning. Medborgarövervakningen kan också delas in i partsövervakning och publikövervakning. Till publikövervakningen kan i princip också den förvaltningsövervakning som utövas av massmedia räknas.

Även om det inte finns någon särskild reglering av denna fråga, har man ansett att de högre myndigheterna är berättigade och skyldiga att övervaka lagligheten i de hierarkiskt underställda myndigheternas verksamhet.

I rättslitteraturen har man ansett att laglighetsövervakningen i Finland har en stark verksamhetstradition samt en mycket säker och sund kärna. Därför är det motiverat att hellre betrakta nya utmaningar som nya möjligheter än som hot som rubbar grunderna för laglighetsövervakningen (Mäenpää, Olli, Laillisuusvalvonnan haasteet, Lakimies 7-8/2009). I samma artikel konstateras det att den allt snabbare takt i vilken lagarna ändras inte ser ut att i sig orsaka särskilda problem i laglighetsövervakningen. Enligt Mäenpää kan utmaningen utgöras av förhållandet mellan laglighetsövervakningen och domstolsövervakningen. Det har inte ansetts vara möjligt att överföra beslut som har fattats inom laglighetsövervakningen till en domstol för prövning. Laglighetsövervakningen är mer omfattande, och inom den kan också informell verksamhet utvärderas, till exempel dålig behandling och dröjsmål. Det grundläggande kravet på laglighet inom den offentliga verksamheten hör också fortfarande till laglighetsövervakningens kärnområde.

Enligt Mäenpää anknyter de ändringar i lagen som ska iakttas i den offentliga verksamheten bland annat till den alltmer omfattande lagstiftningen och utvidgningen av lagstiftningsområdet samt de innehållsmässiga och strukturella lagändringar som ökar antalet fritt tolkningsbara, principiella eller annars vaga bestämmelser. Med tanke på laglighetsövervakningen skapar dessa ändringar nya utmaningar i synnerhet när en klar gräns mellan lagstridig och lagenlig verksamhet eller utövande av prövningsrätt inte nödvändigtvis kan påvisas.

### **2.1.2 Förhållandet mellan intern och extern laglighetsövervakning**

I Finlands rättsordning finns det egentligen inga specialbestämmelser på lagnivå om den interna laglighetsövervakningen, men myndighetens kompetens kan härledas bland annat från den skyldighet som en tjänsteman har att iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning som föreskrivs i 14 § i statstjänstemannalagen. Den ställning som ett offentligt samfund har som arbetsgivare och arbetsgivarens primära ersättningskyldighet som grundar sig på skadeståndslagen har här också sin egen betydelse.

Den interna laglighetsövervakningen utgör inte en förundersökning av tjänstebrott, och laglighetsövervakningen duger inte heller som förevändning att försöka stärka brottsmisstankar. Det framgår dock inte direkt av lagen hur hög anmälningströskel

åklagaren har i de situationer där de egna observationerna inom polisorganisationen tyder på att på ett eventuellt polisbrott.

Den interna laglighetsövervakningen sker i realtid och har en fast koppling till ledningen och själva verksamheten, vilket kan betraktas som dess starka sida. Den fasta kopplingen säkerställer till exempel en möjlighet att upptäcka rättsskyddsproblem. Trovärdigheten kan betraktas som en svag sida, eftersom misstanken om att en myndighet inte ingriper i sina egna fel i och för sig är förståelig.

Förhållandet mellan den interna och externa laglighetsövervakningen behandlades i Jaakko Jonkkas utredning Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta (Polisens ledningssystem och interna laglighetsövervakning; Inrikesministeriets publikationer 48/2004). Enligt Jonkka utgör laglighetsövervakningen en del av hela den verksamhet som berörs av rättsliga normer. I detta avseende utgör laglighetsövervakningen enligt Jonkka en kvalitetsövervakning enligt rättsliga kriterier. Jonkka ansåg också att den interna övervakningen i en vid tolkning är en fast del av polisledningen.

Den externa och interna laglighetsövervakningen kompletterar varandra. Ett optimalt förhållande mellan dessa två övervakningsformer måste sökas. Med tanke på trovärdigheten är den externa övervakningen viktig. Dessutom kan den kanske bättre avslöja vissa systemfel eller rättsligt ohållbar praxis hos organisationen. Även om den är effektiv kan den å andra sidan avslöja och utreda enbart en del av felen. Ju närmare verksamheten övervakningen ligger, desto bättre blir dess felförebyggande effekt och förmåga att upptäcka även ringa problem. Enligt Jonkka borde också den interna laglighetsövervakningen ses som en del av kvalitetsövervakningen som åligger ledningen: förutom att den avslöjar enskilda fel kan den också ge mer allmän information om problem och brister i organiseringen av verksamheten.

### **2.1.3 Intern granskning**

Enligt 24 b § 1 mom. i lagen om statsbudgeten ska ämbetsverk och inrättningar se till att den interna kontrollen är ordnad på ett ändamålsenligt sätt. Skyldigheten gäller ämbetsverkens och inrättningarnas egen verksamhet samt verksamhet för vilken ämbetsverket eller inrättningen svarar. Ämbetsverkens och inrättningarnas ledning ska leda ordnandet av den interna övervakningen och svara för att den är ändamålsenlig och tillräcklig.

Paragraferna 69 och 70 i förordningen om statsbudgeten innehåller närmare bestämmelser om de uppgifter som satts upp för den interna kontrollen och som anknyter till lagligheten i och resultatet av ämbetsverkets eller inrättningens ekonomi och verksamhet, tryggheten av tillgångar och egendom, den information som behövs för ledningen och styrningen, bestämmelser som gäller ekonomistadgan samt organiseringen av den interna granskningen osv. Inte heller i förordningen om statsbudgeten fastställs vad som kan eller inte kan ingå i den interna granskningens uppgifter. Enligt 69 § i förordningen om statsbudgeten ska ämbetsverkens och inrättningarnas ledning se till att ändamålsenlig praxis iakttas bland annat för att

säkerställa lagligheten i ämbetsverkets och inrättningens ekonomi och verksamhet samt dess resultat. Enligt 70 § 3 mom. i förordningen om statsbudgeten ges närmare bestämmelser om den interna granskningens förfaringssätt och dess ställning i ämbetsverkets eller inrättningens organisation i ett reglemente för intern granskning.

I sin utvärderingsundersökning ”Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa” (Den interna granskningens roll i polisens interna övervakning: Tammerfors universitet, Ledarhögskolan, licentiatexamen, 2011) granskar revisionsdirektör Eero Heikkilä vid Polisstyrelsens enhet för intern granskning också förhållandet mellan den interna granskningen och den interna laglighetsövervakningen. Enligt Heikkilä måste begreppen intern övervakning och intern granskning skiljas åt. Det faktum att en effektiviserad laglighetsövervakning ingår i den interna granskningen vid polisen gör det enligt Heikkilä inte lättare att förstå begreppen. Enligt Heikkilä utgör laglighetsövervakningen i synnerhet inom polisförvaltningen en specialform av den interna övervakningen. Tvångsmedelslagstiftningens utvidgade område ligger till grund för detta.

Enligt Heikkilä avses med intern övervakning förfaranden, organisationslösningar och verksamhetsätt som ingår i verksamhetsenhetens styrnings- och verksamhetsprocesser. Med hjälp av dessa kan skälig säkerhet fås om lagligheten i verksamheten och ekonomin, vetskap om hur budgeten följs och medlen säkerställs, hurdana resultat verksamheterna ger samt hur man tar fram riktiga och tillräckliga uppgifter om ekonomin och resultaten. Den interna övervakningen utgör således förfaranden och lösningar som säkerställer lagenligheten, medlen och egendomen, en framgångsrik verksamhet samt rapporteringen av korrekt och tillräcklig information. Den interna övervakningen är en *process*, inte en enskild åtgärd.

Tack vare Heikkiläs konstaterande att det inte finns någon särskild personal för den interna övervakningen, utan att övervakningen internt är kopplad till ämbetsverkets funktionskedjor och fortlöpande genomförs av verksamhetsenhetens personer i deras egna uppgifter, blir det lättare att förstå definitionen intern övervakning samt skilja åt begreppet intern övervakning från intern granskning. Med intern granskning avses i sin tur en separat funktion och särskild personal.

Den interna granskningen utgör en oberoende och objektiv utvärderings-, säkrings- och konsultverksamhet som har skapats för att generera mervärde för organisationen och förbättra dess verksamhet. Ledningen för organisationerna svarar för att organisationen uppnår de uppsatta målen och verkar enligt de regler som samhället förutsätter.

Heikkilä anser att laglighetsövervakningen är en särskild del av polisens interna övervakning. Vid polisen har laglighetsövervakning redan i början av 1980-talet utövats under benämningen laglighetsövervakning. Vid den tidpunkten genomförde polisens länsledningar laglighetsgranskningar av polisväsendets, åklagarämbetets, utsökningens och länsmansdistriktens kassor. De nämnda ämbetsverken blev självständiga ämbetsverk 1996 varefter varje sektor granskade sin egen andel. Från och med 1980-talet genomfördes också laglighetsgranskningar åtminstone inom

Centralkriminalpolisen. Jonkkas utredning ledde till att laglighetsövervakningen preciserades och förenhetligades.

Enligt Heikkilä har den interna laglighetsövervakningen utvecklats under hela 2000-talet. Jonkkas rapport resulterade i mycket kritiska observationer om den tidigare verksamheten inom laglighetsövervakningen. Efter utgivningen av rapporten har utvecklingen av laglighetsövervakningen varit ett prioriterat område för polisedningen, och övervakningen har utvecklats på alla nivåer. Särskilt framgår detta enligt Heikkilä i Polisstyrelsens nya organisering av laglighetsövervakningen. Laglighetsövervakningen fungerar som ett redskap för ledningen, styrningen, utvecklingen och kvalitetsövervakningen vid polisen.

Enligt Heikkilä utgör laglighetsövervakningen en fokuserad intern övervakning. Den interna laglighetsövervakningens fasta koppling till den operativa ledningen och verksamheten samt utöandet av den i realtid konstateras vara dess starka sida. Den fasta kopplingen till verksamheten säkerställer substansexpertisen samt möjligheten att upptäcka de faktiska rättsskyddsproblemen. Den interna laglighetsövervakningens svaga sida är dess bristfälliga externa trovärdighet, dvs. misstanken om att organisationen inte ingriper i sina egna fel.

Vid en jämförelse av laglighetsövervakningens och den interna granskningens funktioner konstaterar Heikkilä att definitionerna och beskrivningarna visar att laglighetsövervakningen och den interna granskningen begreppsmässigt är olika. Gränsen mellan en ren laglighetsövervakning samt övervakningen av lagenligheten och ändamålsenligheten i funktionerna och ekonomiskötseln är enligt Heikkilä likväl diffus. Funktionsöverlappningarna har ökat då vaga förbud mot oändamålsenlig och osaklig verksamhet inkluderats i lagstiftningen och då det ekonomiska perspektivet i och med resultatstyrnings- och redovisningsskyldighetstänkandet också utvidgats till en utvärdering av de operativa resultaten och den samhällliga effektiviteten.

Heikkilä anser att laglighetsövervakningen/laglighetsgranskningen och den interna granskningen operativt inte kan fungera som en och samma enhet, eftersom den interna granskningen ska granska hur den interna övervakningen, inklusive laglighetsövervakningen, fungerar.

Heikkilä konstaterar att den interna granskningens arbete underlättas, om ämbetsverket har en fungerande laglighetsövervakning så som polisförvaltningen har. En enskild arbetstagares oegentligheter kan framgå antingen vid en laglighetsgranskning eller i en intern granskning. Laglighetsövervakarna har oftast en gedignare lagstiftningsutbildning och branschfarenhet, och därför är det naturligt att de också deltar i utredningen av enskilda ärenden. Huvudsaken är att laglighetsgranskningen och den interna granskningen samarbetar i dessa ärenden och rapporterar till varandra.

Heikkilä konstaterar att de värsta fallen av oegentligheter som har inträffat hos polisen också har lett till en utredning av övervakningsansvaret, och då har man kunnat konstatera att personen handlat "alltför självständigt". Den interna granskarens roll innefattar en skyldighet att biträda organisationen då det gäller att förebygga

oegentligheter genom att utvärdera det interna övervakningssystemets tillräcklighet och effektivitet. Ledningen svarar för att organisera och upprätthålla ett ändamålsenligt övervakningssystem. Detta omfattar också planering av kontroller som visar när andra kontroller inte fungerar effektivt. Ett exempel på denna typ av kontroll är att det införs ett system som arbetstagarna kan använda för att lämna in klagomål och berätta om sina bekymmer. Tills vidare har polisförvaltningen inget sådant klart system.

## **2.2 Den nuvarande rättsgrunden för övervakning av polisen**

### **2.2.1 Bestämmelser som gäller tjänstemän i allmänhet**

Enligt 2 § 3 mom. i Finlands grundlag ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Skyldigheten gäller samtliga tjänstemän. Denna skyldighet förstärks av bland annat regleringen om ansvar för ämbetsåtgärder i 118 § i grundlagen och av den skyldighet enligt 107 § i grundlagen att inte tillämpa en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag, om den strider mot grundlagen eller någon annan lag. Också den offentlighetsprincip som avses i 12 § i grundlagen har betydelse med tanke på övervakningen av ämbetsåtgärderna.

Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt verksamhetsområde för en ändamålsenlig verksamhet inom förvaltningen. Den sistnämnda bestämmelsen har ansetts innefatta den styrning och övervakning som utövas av ministeriet och gäller förvaltningen under ministeriet, men bestämmelsens rättsliga innebörd, bland annat med tanke på laglighetsövervakningen, har ansetts vara något oklar (Laglighetsövervakning inom inrikesministeriet. Bedömning av nuläget och utmaningarna för övervakningen. Inrikesministeriets publikation 11/2009).

Vidare kan de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. i grundlagen i kombination med den skyldighet som i 22 § i grundlagen åläggs det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses anses vara en betydande reglering som säkerställer verksamhetens laglighet.

Kravet på god förvaltning i 21 § 2 mom. i grundlagen, bestämmelserna om förfarandena i förvaltningslagen (434/2004) samt principerna i speciallagstiftningen, till exempel de allmänna förundersökningsprinciperna i förundersökningslagen (449/1987), och de allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelserna utgör rättesnören för laglighetsövervakningen

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. Rättsskyddet kan också anses innefatta att individen känner till vilken myndighet som är behörig att handlägga ett visst ärende eller vidta en viss åtgärd.



## 2.2.2 Polisförvaltningslagen

Enligt 1 § i polisförvaltningslagen svarar inrikesministeriet för styrningen och övervakningen av polisens verksamhetsområde och för sådana uppgifter inom polisens verksamhetsområde om vilka det särskilt föreskrivs att de åligger ministeriet. Centralförvaltningsmyndighet under ministeriet är Polisstyrelsen som verkar som polisens högsta ledning. Enligt 4 § i polisförvaltningslagen ska Polisstyrelsen i enlighet med inrikesministeriets styrning planera, utveckla, leda och övervaka polisverksamheten och dess stödfunktioner. I regeringens proposition (RP 58/2009) nämns övervakningen av lagligheten i polisverksamheten som ett exempel på en övervakningsuppgift som åligger Polisstyrelsen.

Paragraf 4 a i polisförvaltningslagen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet och förbehållande av beslutanderätt. Polisens högsta ledning har en särskild informationsskyldighet i förhållande till inrikesministern. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa inrikesministerns informationstillgång i ärenden som är viktiga för samhället. Enligt 4 a § 1 mom. ska polisöverdirektören underrätta inrikesministern om sådana angelägenheter inom polisväsendet som är av samhällelig betydelse och enligt 4 a § 2 mom. i lagen ska polisöverdirektören hålla inrikesministeriet informerat om angelägenheter som gäller Polisstyrelsen.

I 4 a § i lagen föreskrivs det också att en enhet som är underställd Polisstyrelsen ska underrätta Polisstyrelsen om sådana av enheten planerade förvaltningsinterna avgöranden eller förändringar i omständigheterna som på grund av sin beskaffenhet eller omfattning kan ha stor inverkan på realiseringen av de av Polisstyrelsen godkända resultatmålen och riktlinjerna för enheten samt att Polisöverdirektören i enskilda fall har rätt att överta avgörandet av ett förvaltningsinternt ärende om vilket det föreskrivs att det ska avgöras av någon annan tjänsteman som hör till polispersonalen.

## 2.3 Det praktiska genomförandet av övervakningen av polisen

### 2.3.1 Polisstyrelsens interna laglighetsövervakning

Inom Polisstyrelsens stab finns ansvarsområdet för laglighetsövervakning där sex personer arbetade våren 2013. Tre av dem har avlagt juridisk högskoleexamen, två förvaltningsvetenskaplig högskoleexamen och en är avdelningssekreterare för ansvarsområdet laglighetsövervakning.

Med laglighetsövervakning avser Polisstyrelsen övervakning av att lagenlighet, bestämmelser, anvisningar och god förvaltningssed iaktas i verksamheten. Detta sker genom att granskningar genomförs och klagomål avgörs. Tyngdpunktsområdet omfattar utövande av polisens behörigheter då polisen ingriper i människors rättsobjekt som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel frihet, förmögenhet, telefonsekretess, brevsekretess, hemfrid osv.

Det finns ingen specialreglering om polisens interna laglighetsövervakning. Polisens interna laglighetsövervakning definieras i Polisstyrelsens anvisning ”Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa” (Den interna laglighetsövervakningen vid polisen; utfärdad 27.2.2012, diarienummer 2020/2012/318, giltighetstid 1.3.2012–28.2.2015). Ansvarsområdet laglighetsövervakning som har placerats inom Polisstyrelsens stab har stor betydelse för genomförandet av polisens interna laglighetsövervakning samt för styrningen och utvecklingen av laglighetsövervakningen.

Ansvarsområdet laglighetsövervakning behandlar klagomål, brev från medborgarna, skadeståndskrav och representerar staten i rätten, då klagomålsgrunden beror på polisens åtgärder, skaffar utredningar för anhängiggjorda klagomål hos Europeiska människorättsdomstolen samt ger utlåtanden till de högsta laglighetsövervakarna. De ärenden som behandlas av ansvarsområdet laglighetsövervakning har fast anknytning också till uppföljningen av avgörandepraxisen. Laglighetsövervakningen övervakar användningen av polisens register (se punkt 2.3.2 Övervakning av användningen av datasystemen). Enligt en föregripande plan utför den en årlig granskning vid samtliga 24 polisinrättningar och de fem rikstäckande enheterna, dvs. Centralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Rörliga polisen, Polisyrkeshögskolan och Polisens teknikcentral.

Enskilda granskningar och utredningar genomförs också till följd av fall som varit framme i media. Ett särskilt granskningsobjekt är användningen av hemliga tvångsmedel och utövandet av polisens befogenheter då man ingriper i människors rättsobjekt som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I varje polisenhet (bortsett från Polisens teknikcentral) har enhetens interna laglighetsövervakning organiserats i anslutning till staben. Laglighetsövervakningstjänstemännen behandlar klagomål, brev från medborgare och skadeståndskrav samt genomför enligt en föregripande plan granskningar inom sin polisenhet. Granskningarna gäller förutom utövandet av polisens befogenheter också grunderna för beviljande och återkallande av olika tillstånd (bland annat vapentillstånd, körkort, utlänningsstillstånd). Övervakningen av hemliga tvångsmedel har ordnats så att de personer som hör till polisbefälet och använder hemliga tvångsmedel korsgranskar varandras tvångsmedel. Därutöver innehar någon eller några av tjänstemännen vid stabens laglighetsövervakning posten som den högsta SALPA-övervakaren inom enheten.

Polisstyrelsens laglighetsövervakning lämnar årligen en berättelse till inrikesministeriet och sänder berättelsen för kännedom till de högsta laglighetsövervakarna.

Ålands polismyndighet har en särställning inom polisorganisationen. Ålands polismyndighet är en självständig myndighet som verkar under Ålands landskapsstyrelse. Åland har en egen polislag och polisförordning (Polislag 2000:49 och polisförordning 2000:50 för landskapet Åland). Den interna laglighetsövervakningen åligger ledningen för Ålands polismyndighet och ingår i de närmaste chefernas dagliga ledningsarbete. Inom det dagliga ledningsarbetet har man de bästa möjligheterna att upptäcka fel och brister i verksamheten. Polismästaren svarar för att regelbundna laglighetsgranskningar genomförs enligt granskningsplanen. (JKÄ:s

granskningsberättelse, Dnr OKV/9/51/2012). Ålands polismyndighet har tillgång till polisens informationssystem, som är riksomfattande.

Polismyndighetens laglighetsövervakning kan ge en tjänsteman en anmärkning om ett felaktigt förfarande, meddela en tjänsteman sin uppfattning om vilket förfarande som är korrekt eller i enlighet med god förvaltningssed eller fästa tjänstemannens uppmärksamhet vid lagenligt förfarande eller god förvaltningssed. Laglighetsövervakningen kan också överföra ärendet till polisen för brottsundersökning, och då framskrider ärendet som rättsprocess, eller överföra ärendet till den myndighet som utsetts av tjänstemannen för så kallat tjänstemannarättsligt förfarande som kan leda till en skriftlig varning, avstängning från tjänsteutövning, tidsbestämd uppsägning från tjänsteutövning eller upplösning av tjänsteförhållandet.

I praktiken omfattar polisens interna laglighetsövervakning samma frågor som de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet: samtliga polisenheter och ett stort antal åtgärder i enlighet med förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Inom granskningsverksamheten är övervakningen av de hemliga tvångsmedlen övergripande medan resten av granskningsverksamheten kan bli mer ytlig och stickprovsartad.

Enligt Polisstyrelsen har det inte förekommit några problem i utövandet av befogenheter mellan Polisstyrelsen och de högsta laglighetsövervakarna.

Fokuseringen av Polisstyrelsens interna övervakning har också betydelse för tillräckligheten av resurserna som används i laglighetsövervakningen.

Tjänstemännen, inklusive polismännen, svarar till följd av regleringen i grundlagen för lagenligheten i sin verksamhet. De närmaste och övriga cheferna övervakar lagenligheten i sina underlydandes åtgärder. Var och en av grupp-, enhets- och avdelningscheferna ser således för sin del till och svarar inom ledningsarbetet också för verksamhetens laglighet. Den närmaste chefens övervakning är viktig i synnerhet i den så kallade presterande faktiska förvaltningsverksamheten där det inte fattas och inte heller kan fattas överklagbara förvaltningsbeslut. Som exempel kan nämnas omhändertagande av en berusad person som betar sig störande.

I dag svarar chefen för polisenheten för organiseringen av laglighetsövervakningen. Förutom den separat organiserade laglighetsövervakningen svarar också arbetsledningscheferna för övervakningen. Dessa ska ingripa i förfaranden som strider mot lagen.

Vid Polisstyrelsen anhängiggjordes 347 klagomål 2012 (348 år 2011) av vilka 69 (189 år 2011) behandlades av ämbetsverket självt, och en del överfördes till den underlydande förvaltningen för avgörande enligt närhetsprincipen så att enstaka klagomål som anknöt till en förundersökning eller uppförande överfördes till en chefspart för behandling.

Största delen av klagomålen gällde förundersökningar. De övriga klagomålen omfattade tvångsmedel, övervaknings- och larmverksamhet, tillståndsförvaltning och diverse andra ärenden. År 2012 gav Polisstyrelsen 21 åtgärdsavgöranden (21 år 2011) av vilka största delen utgjorde meddelanden av en uppfattning. Totalt 12 (9 år 2011) skrivelser överfördes till polisbrottundersökning.

År 2012 uppgick antalet polisbrottanmälningar till 748 (676 år 2011 och 708 år 2010). Av dessa har 229 överförts till förundersökning (332 år 2011 och 300 år 2010). Av de brottanmälningar som gäller polisen har 520 avgjorts utan förundersökning vid Riksåklagarämbetet (391 år 2011 och 257 år 2010). De huvudsakliga grunderna för att inte genomföra en undersökning har varit följande: inget brott, ringa gärning eller annan begränsningsgrund. I slutet av 2012 var 97 polisbrottmål anhängiggjorda. De misstänkta brotts huvudsakliga rubriceringar var följande: brott mot tjänsteplikt, personregisterbrott, rattfylleri, olika grader av misshandelsbrott och äventyrande av trafiksäkerheten.

Inom polisenheterna gavs totalt 28 tjänstemannarättsliga beslut 2012 (år 2011 totalt 41). Antalet beslut som gällde polismän uppgick till totalt 23 (år 2011 totalt 38), av vilka antalet skriftliga varningar uppgick till 14 (år 2011 totalt 24), temporära uppsägningar från tjänsteutövning till 2 (år 2011 totalt 1), avstängningar från tjänsteutövning till 2 (år 2011 totalt 6) och antalet uppsägningar och avstängning från tjänsteutövning till 5 (år 2011 totalt 7). Antalet övriga beslut som gällde tjänstemän uppgick till 5 (år 2011 totalt 3), av vilka antalet skriftliga varningar uppgick till 3 (år 2011 totalt 2), avstängningar från tjänsteutövning till 1 (år 2011 totalt 0) och antalet uppsägningar och avstängning från tjänsteutövning till 1 (år 2011 totalt 1).

I sina avgöranden som gäller fördröjning av förundersökning har riksdagens justitieombudsman ofta konstaterat följande om övervakningen: i sista hand är det den ledande förundersökningsledaren som svarar för förundersökningen och som ska övervaka att förundersökningen framskrider. Utredaren är i sin tur skyldig att genomföra förundersökningsåtgärderna utan oskäligt dröjsmål. Förundersökningsledarens chefer har för sin del sitt eget lednings- och övervakningsansvar. Dessa frågor gäller både arbetsledning och resurser. Ur denna synvinkel kan ansvaret för dröjsmål i förundersökningen även gälla en högre nivå än förundersökningsledaren. Dennes chef har sitt eget övervaknings- och styrningsansvar som i allmänhet har en mer allmän karaktär än övervakningen av att en enskild förundersökning genomförs. I och för sig är det mycket enkelt att få exakta uppgifter om dröjsmål i förundersökningar – det är snarare fråga om hur mycket man satsar på denna typ av övervakning.

### **2.3.2 Övervakning av användningen av datasystemen**

I Polisstyrelsens anvisning om den interna laglighetsövervakningen konstateras det i punkt 6 att övervakningen av användningen av polisens register betraktas som en central del av laglighetsövervakningen. I inrikesministeriets anvisning om laglighetsövervakningen som trädde i kraft den 1 september 2011 har dessutom behandlingen av personuppgifter och övervakningen av denna betonats.

Ansvarsområdet registerföring vid Polisstyrelsens tekniska enhet svarar i fråga om polisens rikstäckande register för registerföraruppgifterna samt behandlingen av personuppgifterna och styrningen, utvecklingen och uppföljningen av god databehandlingssed vid polisen. I Polisstyrelsens anvisning konstateras det att polisenheten vidta åtgärder för att utreda ärendet, om det uppstår en misstanke om oegentligheter i anslutning till användningen av ett enskilt datasystem eller ett personregister.

Man har bedömt att registerövervakningens betydelse kommer att framhävas i framtiden och att övervakningen måste beaktas också i de nya systemen. Av denna orsak har man ansett det vara nödvändigt att också utvärdera VITJA-projektet (myndighetsdatasystemprojektet) med tanke på laglighetsövervakningen. Tills vidare är det dock inte möjligt att bedöma hur VITJA i praktiken bidrar med hjälp i laglighetsövervakningen eller hur laglighetsövervakningen borde fokuseras vid införandet av VITJA.

Det nya VITJA-systemet möjliggör en effektivare loggövervakning än tidigare. Det har framförts uppskattningar av att oegentligheterna eller felaktigheterna i anslutning till databehandlingen och dataskyddet i vilket fall som helst inte kommer att minska då man i allt större utsträckning övergår till elektronisk kommunikation och datanät som används till exempel i patrullbilarna. Det ovan nämnda torde innebära att övervakningen av behandlingen av personuppgifter blir en ständigt viktigare del av laglighetsövervakningen.

### **2.3.3 Övervakning av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information**

I kapitel 5 a i den gällande tvångsmedelslagen (450/1987) föreskrivs det om hemliga tvångsmedel och i 3 kap. i polislagen (493/1995) i sin tur om hemliga metoder för inhämtande av information. Från och med början av 2014 föreskrivs det i 10 kap. i tvångsmedelslagen (806 /2011) och 5 kap. i polislagen (872/2011) om dessa metoder. Enligt den nya regleringen kan metoderna delas in i tre huvudgrupper: teletvångsmedel eller inhämtande av information genom telenäten, bevakningsmetoder och särskilda hemliga tvångsmedel eller metoder för inhämtande av information. Bestämmelser om övervakningen av användningen av hemliga tvångsmedel finns i 10 kap. 65 § i den nya tvångsmedelslagen och bestämmelser om övervakningen av användningen av hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. 63 § i den nya polislagen.

Då det är fråga om användning av hemliga tvångsmedel eller metoder för inhämtande av information har den som är föremål för åtgärden ofta inte möjligheter att reagera på en åtgärd som eventuellt är grundlös eller som genomförts i strid med bestämmelserna. Av denna anledning måste uppmärksamhet fästas vid laglighetsövervakningen av verksamheten i både lagstiftningen och förfarandep Praxis hos myndigheterna som genomför åtgärderna. (Helminen – Fredman – Kanerva – Tolvanen – Viitanen, Esitutkinta- ja pakkokeinot, 2012 och Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola, Poliisilaki, 2012.)

På grund av de hemliga tvångsmedlens särskilda karaktär framhävs också vikten av rättsskyddsfrågorna både med tanke på dem som blir föremål för tvångsmedlen och överhuvudtaget hela det rättsliga systemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen anknyter till användningen av dessa metoder utsätter också verksamheten för misstankar om dess lagenlighet. Man har därför genom särskilda arrangemang försökt trygga rättsskyddet både före och efter användningen av tvångsmedel. Rättsskyddssystemets centrala delar omfattar domstolarnas tillståndsförfarande, myndigheternas interna övervakning samt justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

Ett av de huvudsakliga målen för justitieombudsmannens verksamhet har varit att förbättra polisens interna övervakning. Då det gäller teletvångsmedlen har man lagt märke till att situationen har förbättrats betydligt. Däremot har man bedömt att den interna övervakningen inom täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att inhämtande av information uppdagas, inte har utvecklats lika väl. Polisens normala dagliga chefsarbete och polisens övriga egna interna övervakning har en central ställning. Ju närmare själva verksamheten övervakningen kommer, desto bättre kan den uppdaga och omedelbart ingripa också i mindre problem. Då det gäller inhämtande av information kan man också enbart med tanke på tekniken – för att inte tala om juridiken – röra sig inom så utmanande områden att detta sätter övervakarnas yrkeskunskap på prov. Uppgifter om övervakning av användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information finns tillgängliga i riksdagens justitieombudsmans årsberättelser.

### **2.3.4 Övervakning av polisens, Tullens och Gränsbevakningsväsendets (PTG-myndigheternas) samarbete**

Syftet med lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (687/2009) är att främja samarbetet mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (PTG-myndigheterna) och genomförandet av gemensamma riktlinjer för PTG-myndigheternas verksamhet så att PTG-myndigheternas lagstadgade uppgifter och enskilda åtgärder när det gäller förebyggande, avslöjande och utredning av brott, övervakning samt internationellt samarbete i anslutning till dessa utförs på ett ändamålsenligt, effektivt och ekonomiskt sätt.

Polisstyrelsens ansvarsområde laglighetsövervakning har ingen roll i övervakningen av PTG-samarbetet. Vid Gränsbevakningsväsendet har några frågor i anslutning till PTG-samarbetet tagits upp i förvaltningsklagomål.

Enligt 7 § 1 mom. i statsrådets förordning om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (1126/2009) svarar den PTG-myndighet som har inrättat ett register för övervakning av behandlingen av personuppgifter vid PTG-kriminalunderrättelseenheterna. Enligt 7 § 2 mom. ordnar PTG-myndigheterna i samband med övervakningen av behandlingen av personuppgifter gemensamma inspektioner och annan övervakning enligt vad som närmare avtalas i PTG-myndigheternas riksomfattande samarbetsavtal.

Enligt uppgifter från Polisstyrelsen inledde PTG-dataförvaltningsgruppen 2010 i enlighet med PTG-avtalet inspektionsbesök till de regionala och rikstäckande PTG-enheterna. Polisens, Tullens och Gränsbevakningsväsendets registerförare genomför årligen inspektionsbesök hos PTG-brottsunderrättelseenheterna. Registerförarnas uppgift är att se till att personregistren på ett ändamålsenligt sätt betjänar PTG-myndigheternas samarbete och att de samtidigt är i linje med de gällande bestämmelserna med tanke på både funktionerna och datainnehållet. Registerförarnas uppgift är också att i samarbete övervaka att uppgifterna i personregistret kontrolleras och används enbart i skötseln av tjänste- och arbetsuppgifter, och att gällande lagstiftning samt myndighetspecifika anvisningar och föreskrifter som utfärdats med stöd av denna iakttas vid användningen av registren.

### **2.3.5 Övervakning av polisens sambandsmannaverksamhet**

Polisorganisationens interna övervakning av polisens sambandsmän vid utrikesministeriet och annan polisiär sambandsmannaverksamhet har bedömts i biträdande justitiekanslerns beslut av den 4 juni 2013 (Dnro OKV/19/50/2010). Biträdande justitiekanslern hade på eget initiativ börjat undersöka ärendet. Enligt Polisstyrelsens föreskrift verkar sambandsmän i uppgifter som anknyter till polisen område i Finland under ledning och övervakning av Centralkriminalpolisen eller på motsvarande sätt av Skyddspolisen. Syftet med polisens sambandsmannaverksamhet är att stödja den nationella brottsbekämpningen och polisoperationerna.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om att polisens interna laglighetsövervakning skulle omfatta polisens sambandsmän vid utrikesministeriet i frågor som gäller polisverksamheten. I sitt beslut konstaterar biträdande justitiekanslern att det med tanke på uppnåendet av målen för laglighetsövervakningen i princip inte skulle vara acceptabelt att polisens sambandsmän vid utrikesministeriet ställs utanför polisorganisationens interna övervakning i frågor som gäller polisverksamheten. Det väsentliga är enligt biträdande justitiekanslern att myndigheterna har en klar uppfattning om vem som svarar för övervakningen inom varje sektor i myndighetsverksamheten. Enligt biträdande justitiekanslern skulle det, om den sedvanliga polisverksamhetens laglighetsövervakning närmare bestäms i lagen, vara ändamålsenligt att samtidigt också ta in bestämmelser om polisens sambandsmän vid utrikesministeriet vilka i fråga om övervakningen skulle ställas utanför den sedvanliga polisverksamheten.

I fråga om polisens övriga sambandsmannaverksamhet hänvisar biträdande justitiekanslern till den synpunkt som framlagts av Polisstyrelsen, att man i det granskningsförfarande som gäller sambandsmännen borde överväga en tydligare åtskillnad av åtgärderna i laglighetsövervakningen så att de utgör en egen helhet i övervakningsverksamheten. Detta vore enligt biträdande justitiekanslern överhuvudtaget motiverat med tanke på uppnåendet av målen för den interna laglighetsövervakningen i polisens sambandsmannaverksamhet.

## 2.3.6 Inrikesministeriets övervakning av polisen

Enligt 10 § i inrikesministeriets arbetsordning (1036/2011) har ministeriet en polisavdelning, en räddningsavdelning, en migrationsavdelning och en gränsbevakningsavdelning. Vid ministeriet finns dessutom utanför avdelningsindelningen och direkt underställda kanslichefen: ministeriets förvaltningsenhet, ministeriets ekonomienhet, ministeriets enhet för juridiska frågor, enheten för intern granskning, ministeriets informationsenhet, ministeriets enhet för internationella frågor och sekretariatet för den inre säkerheten, vilka utgör ministeriets stab. I anslutning till inrikesministeriet finns också diskrimineringsnämnden och minoritetsombudsmannens byrå.

### 2.3.6.1 Inrikesministeriets polisavdelning

Enligt 11 § i inrikesministeriets arbetsordning behandlar polisavdelningen ärenden som gäller Polisstyrelsens resultatorienterade styrning, polisförvaltningen, allmän ordning och säkerhet, polisens brottsbekämpning, polisens tillståndsförvaltning, skjutvapen, styrning och övervakning av lotterier samt andra centrala frågor i anslutning till dem, ävensom den privata säkerhetsbranschen. Polisavdelningen behandlar också ärenden som gäller polisens ekonomiförvaltning, resultatorienterade styrning, personaladministration, internationella frågor samt andra frågor som hör till inrikesministeriet inom polisens ansvarsområde.

Mellan inrikesministeriets enhet för juridiska frågor och polisavdelningen gäller ett arrangemang som innebär att enheten för juridiska frågor utför laglighetsövervakningen av polisen och inom ministeriet bland annat behandlar klagomål gällande polisverksamheten och sköter ärendehantering med medborgarna. En stor del av de ärenden som gäller laglighetsövervakningen och behandlas av enheten för juridiska frågor anknyter till polisförvaltningen. Arrangemanget har tills vidare inte separat införts i inrikesministeriets arbetsordning eller i arbetsordningen för ministeriets enhet för juridiska frågor.

Polisavdelningen ska enbart utföra polisavdelningens egen laglighetsövervakning, och i praktiken har denna uppfattats som laglighetsövervakning i chefernas dagliga verksamhet, de närmaste chefernas arbete och granskningsverksamheten.

Polisavdelningen har haft en expertroll i den laglighetsövervakning som utövas av ministeriets enhet för juridiska frågor och som riktar sig till Polisstyrelsen samt deltagit i Polisstyrelsens granskningar av laglighetsövervakningen. Vid bildandet av den nya polisavdelningen beaktades det ovan beskrivna arrangemanget också som tjänstearrangemang mellan polisavdelningen och enheten för juridiska frågor.

Förutom den medborgarrespons som inkommer direkt till inrikesministeriet följer polisavdelningen också responsen inom sin egen medie- och kontaktpuppföljning. Polisavdelningen reagerar på medborgarrespons som kräver svar, och kontakterna har i nödvändig utsträckning behandlats i avdelningens ledningsgrupper och vid enhetsmöten och avdelningsmöten.



### 2.3.6.2 Inrikesministeriets enhet för juridiska frågor

Enligt 17 § i inrikesministeriets arbetsordning behandlar enheten för juridiska frågor ärenden som gäller ministeriets och förvaltningsområdets laglighetsövervakning. Inrikesministeriets enhet för juridiska frågor är en enhet inom ministeriets stab och utgör inte en del av polisavdelningen.

Den roll som enheten för juridiska frågor har inom laglighetsövervakningen bygger huvudsakligen på följande funktionshelheter: 1) behandling av förvaltningsklagomål och medborgarrespons o.d., 2) givande av utlåtanden i synnerhet till de högsta laglighetsövervakarna, 3) uppföljning av offentligheten, 4) granskningsverksamhet, 5) övervakning av behandlingen av personuppgifter, 6) utveckling av inrikesförvaltningens laglighetsövervakning, 7) uppföljning av avgörandepraxis (nationella domstolar, övernationella organ, de högsta laglighetsövervakarna och specialombuden) samt 8) samarbete och utbildning.

Enheten för juridiska frågor utför laglighetsövervakningen i enlighet med inrikesministeriets anvisning om intern laglighetsövervakning (IMDnr/2011/700). I anvisningen definieras bland annat laglighetsövervakningens verksamhetsformer, ansvar, rättsliga grund, granskningar, rapportering och uppföljning. Centrala faktahelheter som ska rapporteras och följas upp inom laglighetsövervakningen är: 1) genomförandet av planerna för laglighetsövervakningen och uppföljningen av de åtgärder som har förutsatts i laglighetsövervakningsberättelsen från föregående år, 2) förvaltningsklagomål, 3) brottmål, 4) de tjänstemannarättsliga ärenden, 5) skadestandsärenden, 6) övervakning av behandlingen av personuppgifter och 7) beaktande av medborgarresponsen. Anvisningen har utfärdats hösten 2011 och uppdateras 2013.

Enheten för juridiska frågor strävar efter att behandla klagomålsärenden som anknyter till minst två av ministeriets förvaltningsområden (till exempel polisen och Gränsbevakningsväsendet) och som gäller missförhållanden eller brister av prejudicerande, strukturell, vittomfattande eller legislativ karaktär. En polismans höga tjänsteställning kan av objektivitets- och opartiskhetsskäl leda till att ärendet behandlas av ministeriets enhet för juridiska frågor.

Vid ministeriets enhet för juridiska frågor bedöms från fall till fall om det aktuella ärendet ska behandlas vid ministeriets enhet för juridiska frågor eller om ärendet ska överföras till ett centralämbetsverk (till exempel Polisstyrelsen), de högsta laglighetsövervakarna eller någon annan myndighet (till exempel den behöriga förundersökningsmyndigheten eller åklagaren) för behandling. Man brukar skilja mellan följande vedertagna kategorier av behörighet: saklig, funktionell och lokal behörighet. I den utsträckning övervakningsbehörigheten över huvud taget har reglerats, kan man konstatera att behörigheten delvis är överlappande i synnerhet då det gäller den sakliga behörigheten. Överlappningarna i den sakliga behörigheten kräver också fortlöpande kontroller och förfrågningar hos de övriga eventuellt behöriga myndigheterna och efter behov en överenskommelse om vem som behandlar ärendet och i vilken utsträckning.

Ett ärende som redan har anhängiggjorts i en domstol, hos de högsta laglighetsövervakarna eller någon annan behörig myndighet har i praktiken inte undersökts vid enheten för juridiska frågor. Om det i de preliminära utredningarna framgår att ärendet redan har anhängiggjorts hos någon annan part som utövar laglighetsövervakning, har det ovan nämnda överenskommelseförfarandet tillämpats. Vid enheten för juridiska frågor undersöks inte heller ärenden som den berörda parten har rätt att överklaga. I detta fall uppmanas personen att i enlighet med god förvaltningssed använda sin besvärsmätt. Överlappningarna då det gäller behörigheten har i sig inte upplevts som problematiska, men de ställer krav på en effektiv ärendehantering.

Offentligheten följs upp dagligen. Uppföljningen av offentligheten har lett till en noggrannare ärendeutredning vid enheten för juridiska frågor samt också i samarbete med enheten för intern granskning.

Granskningarna av laglighetsövervakningen planeras i enlighet med anvisningen för laglighetsövervakningen. Enheten för juridiska frågor granskar inte ämbetsverk som är underställda Polisstyrelsen. I början av året före utgången av januari sammanställer enheten för juridiska frågor en granskningsplan för det aktuella året. Polisstyrelsen sammanställer en egen granskningsplan och sänder den för kännedom till enheten för juridiska frågor. Granskningarna genomförs huvudsakligen i samarbete med enheten för intern granskning, och en rapport som också innehåller åtgärdsrekommendationer sammanställs om granskningsbesöken.

Varje år sammanställer enheten för juridiska frågor en laglighetsövervakningsberättelse som gäller hela förvaltningsområdet. Den innehåller också åtgärdsrekommendationer. Berättelsen behandlas hos inrikesministeriets ledning. I inrikesministeriets och förvaltningsområdets laglighetsövervakningsberättelse för 2011 framlades som åtgärdsrekommendationer att laglighetsövervakningsberättelserna ska inkluderas i resultatsamtalen, att datasystemen utvecklas så att de bättre betjänar laglighetsövervakningen, att en centraliserad behandling av medborgarresponsen utreds, att laglighetsövervakningen förenhetligas och att de olika aktörernas roller klargörs samt att effektiviteten förbättras genom en effektivare uppföljning av och information om verkställigheten av besluten. I laglighetsövervakningsberättelsen betonades också den roll som läroinrättningarna inom förvaltningsområdet har då det gäller att uppnå effektivitet. Vid inrikesministeriet godkändes åtgärdsrekommendationerna av ministeriets ledningsgrupp.

### **2.3.6.3 Inrikesministeriets granskningar av laglighetsövervakningen av Polisstyrelsen**

Enligt inrikesministeriets anvisning om laglighetsövervakningen ska inrikesministeriet och ämbetsverken inom dess förvaltningsområde granska lagligheten i sin verksamhet. Granskningarna genomförs i olika omfattning och är i praktiken parallellt med klagomålen den mest centrala formen av laglighetsövervakningen. Med hjälp av granskningsverksamheten har inrikesministeriet utfört de styrnings- och övervakningsuppgifter som föreskrivs för ministeriet i 68 § i grundlagen.

Polisstyrelsens granskning av laglighetsövervakningen har 2011 och 2012 genomförts i den utsträckning som anges i den ovan nämnda anvisningen. Granskningarna har genomförts tillsammans med inrikesministeriets polisavdelning och inrikesministeriets enhet för intern granskning.

**År 2011** omfattade föremålen för granskningen i synnerhet övervakningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information, de språkliga rättigheterna, polisens praxis gällande skjutvapentillstånd samt praxis, observationer och åtgärder inom övervakningen av personuppgifter. Enligt slutledningen finns det på grund av kvantiteten och kvaliteten av polisförvaltningens laglighetsförvaltningsärenden skäl för inrikesministeriet att i fortsättningen åtminstone tills vidare prioritera polisförvaltningen i sin granskningsverksamhet.

Enligt inrikesministeriets uppfattning verkade arbetsfördelningen mellan Polisstyrelsens ansvarsområde laglighetsövervakning och de styrande enheterna vara något oklar, och frågor gällande behörigheten dök flera gånger upp under diskussionen. Utifrån granskningen 2011 gjordes tio åtgärdsrekommendationer av vilka fem gällde SALPA-övervakningen. Det beslöts att situationen gällande de språkliga rättigheterna och skjutvapenärendena tills vidare ska behandlas som en permanent ärendepunkt vid inrikesministeriets och Polisstyrelsens gemensamma möten och granskningar av laglighetsövervakningen.

**År 2012** anknöt de ärenden som behandlades vid granskningen förutom till föregående års teman huvudsakligen till utlänningsärenden: behandlingstiderna i ärenden som gäller familjeåterförening, diskriminerande etnisk profilering, ingripande i människohandel och eskorterat återvändande med flyg. Som slutledning konstaterades det att Polisstyrelsens laglighetsövervakning på ett övertygande sätt hade stött utvecklingen av laglighetsövervakningen inom förvaltningsområdet. Laglighetsövervakningen hade på ett effektivt sätt genomfört granskningar och handlagt ett betydande antal ärenden som gällde laglighetsövervakningen.

Då det gällde cheferna och ledningen vid Polisstyrelsens enheter ansåg inrikesministeriet att det fortfarande verkar finnas utrymme för förbättringar i fråga om deras deltagande i laglighetsövervakningen samt verkställigheten och uppföljningen av eventuella åtgärder. Som åtgärdsrekommendation konstaterades det att Polisstyrelsen säkerställer tillräckliga resurser för laglighetsövervakningen inom Polisstyrelsen, också i anslutning till PORA III-projektet. I fråga om VITJA-projektet rekommenderade inrikesministeriet att Polisstyrelsens laglighetsövervakning följer upp att den framtida laglighetsövervakningen i praktiken också kan genomföras bättre än i dag med hjälp av datasystem.

## 2.4 Extern laglighetsövervakning

### 2.4.1 Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet

I egenskap av högsta laglighetsövervakare omfattar riksdagens justitieombudsmans och justitiekanslerns i statsrådet uppgifter bland annat laglighetsövervakningen av polisen. Frågor och avgöranden som gäller polisverksamheten hör till de största ärendegrupperna hos riksdagens justitieombudsmannakansli och justitiekanslerns ämbetsverk. I och med den reform som trädde i kraft den 1 juni 2011 har de högsta laglighetsövervakarna en klarare möjlighet än tidigare att överföra ärenden till förvaltningen för behandling (till exempel ärenden som gäller uppförande eller som inte har någon koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna).

Enligt 108 § i grundlagen ska justitiekanslern övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lagen och fullgör sina skyldigheter.

Till denna del föreskrivs i 109 § i grundlagen på motsvarande sätt vilka uppgifter som åligger riksdagens justitieombudsman. Enligt 110 § i grundlagen har de högsta laglighetsövervakarna åtalsrätt. Övervakarna kan utföra åtal eller förordna att åtal väcks. Dessutom har de högsta laglighetsövervakarna en omfattande rätt att få upplysningar, vilket föreskrivs i 111 § i grundlagen.

Närmare föreskrifter om de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter finns i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) och lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000). Båda de högsta laglighetsövervakarnas mest centrala verksamhetsformer omfattar undersökning av förvaltningsklagomål, egna initiativ och granskningsverksamhet. De högsta laglighetsövervakarna kan också förordna att en polisundersökning i enlighet med polislagen (493/1995) eller en förundersökning i enlighet med förundersökningslagen föranstaltas för utredning av ett ärende som handläggs av dem. De högsta laglighetsövervakarna ger också utlåtanden samt lägger fram förslag och tar initiativ till utveckling av lagstiftningen.

I de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet framhävs i synnerhet övervakningen av att de grundläggande fri och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna förverkligas. I laglighetsövervakningen fäster man också i allt högre grad uppmärksamhet förutom vid övervakning av formell lagenlighet också vid de reella effekterna av lagtillämpningen. I den övervakning som utövas av riksdagens justitieombudsman framhävs dessutom för polisens del övervakningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information.

De högsta laglighetsövervakarna har rekommenderat att gottgörelse för felaktig myndighetsverksamhet utbetalas i enlighet med den europeiska människorättskonventionen, Finlands grundlag och högsta domstolens avgörandepraxis. I praktiken har ersättningar också utbetalats.

Klagomålsärendena gäller oftast en tjänstemans enskilda förfarande. Även fall där det är fråga om en mer omfattande händelsehelhet eller flera tjänstemäns förfarande i en situation inkommer till laglighetsövervakarna för behandling. De högsta laglighetsövervakarna kan också på eget initiativ ta sig an ett ärende som hör till deras behörighetsområde. Information om denna typ av ärenden fås bland annat i samband med laglighetsövervakarnas granskningar samt genom fall som har behandlats i media.

Den utredning som behövs i klagomålsärenden inhämtas ofta genom ett överordnat ämbetsverk, till exempel Polisstyrelsen. Ett utlåtande om det överordnade ämbetsverkets rättsliga bedömning av situationen kan begäras samtidigt eller separat. De högsta laglighetsövervakarnas avgöranden om klagomål mot polisen har betydelse med tanke på tolkningen och styrningen i laglighetsfrågor som gäller polisverksamheten.

I riksdagens justitieombudsmans berättelse 2011 konstateras det att det utifrån antalet klagomål eller klagomålsavgörandena inte går att dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Hänsyn ska tas till att det dagligen vidtas tusentals olika polisiära åtgärder. Klagomålen utgör endast ett litet och utvalt sampel av dessa. Det samma gäller också de klagomål som gäller polisen och som behandlats av justitiekanslern.

## 2.4.2 Dataombudsmannen

Dataombudsmannen ska behandla och avgöra ärenden som gäller behandling av personuppgifter och kreditupplysningar såsom det föreskrivs i personuppgiftslagen (523/1999) och kreditupplysningslagen (527/2007) samt sköta övriga uppgifter som följer av de nämnda lagarna. Ombudsmannen ska också följa den allmänna utvecklingen i fråga om behandlingen av personuppgifter och kreditupplysningar samt ta nödvändiga initiativ. Dessutom ska ombudsmannen sköta den informationsverksamhet som hör till ombudsmannens verksamhetsområde, samt det internationella samarbete som har samband med behandlingen av personuppgifter. (Lag om datasekretessnämnden och dataombudsmannen, 389/1994). I praktiken ger dataombudsmannen allmän handledning och rådgivning samt samarbetar med olika intressentgrupper, ger avgöranden, övervakar och genomför granskningar, blir hörd och ger utlåtanden, informerar samt utför internationellt samarbete.

De åtgärder som genomfördes efter demonstrationen Smash Asem 2006 kan nämnas som exempel på dataombudsmannens övervakning av polisen. Från polisen begärde dataombudsmannen en utredning av hur och vilka uppgifter polisen samlade in om människorna, om uppgifterna fördes in i något register och hur man hade för avsikt att förstöra dem. I sitt ställningstagande av den 28 november 2007 till polisens åtgärder i samband med demonstrationen Smash Asem konstaterar dataombudsmannen att han fört diskussioner med biträdande justitiekanslern om att båda parternas begäran om en utredning skulle komplettera varandra. Detta framför allt på grund av att myndigheternas behörighetsfrågor inte hör till dataombudsmannens kompetensområde, men har betydelse vid utvärderingen av lagenligheten i behandlingen av personuppgifter. I sitt ställningstagande konstaterar dataombudsmannen att de behörighetsbestämmelser som iakttas när polisen agerar som polisman och bevakar

andra människors aktiviteter ska vara exakta och skarpt avgränsade och inte kan tillämpas enligt en breare tolkning. I syfte att försäkra sig om att behandlingen av personuppgifterna i anknytning till Smash Asem –händelserna var lagenliga, hade dataombudsmannen också gjort en granskning av polisinsynen i Helsingfors härad.

Enligt 45 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet har den registrerade själv inte rätt till insyn i uppgifterna i informationssystemet för misstänkta, uppgifterna i skyddspolisens funktionella informationssystem, uppgifterna i Europolinformationssystemet, uppgifterna i Schengens nationella informationssystem i de fall som avses i artikel 109.2 i Schengenkonventionen, eller andra uppgifter om klassificering, observation, tillvägagångssätt eller informationskälla i fråga om en person eller gärning som har registrerats i polisens personregister. Dataombudsmannen kan på begäran av den registrerade kontrollera att uppgifterna om den registrerade är lagenliga, och då är det fråga om en indirekt eller begränsad rätt till insyn.

Polisstyrelsen har den 23 januari 2012 utfärdat en detaljerad anvisning (2020/2012/66) om tillgodoseendet av en registrerad persons rättigheter hos polisen: rätt till insyn, korrigerande av uppgifter och information. Dessutom ska polisförvaltningen i enlighet med anvisningarna om polisens laglighetsövervakning också i övrigt ha ett öppet och aktivt samarbete med dataombudsmannens byrå.

### **2.4.3 Jämställdhetsombudsmannen**

Jämställdhetsombudsmannen övervakar att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) följs. Bestämmelser om jämställdhetsombudsmannens uppgifter finns i lagen om jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden (610/1986). Ombudsmannen är en självständig lagtillsynsmyndighet och finns i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Jämställdhetslagen innehåller bestämmelser om främjande av jämställdheten mellan könen och förbud mot diskriminering samt påföljder vid brott mot dessa. Diskriminering förbjuds också i anställningslagstiftningen som dessutom innehåller en allmän skyldighet om likvärdigt bemötande av personalen. I strafflagen förbjuds bland annat arbetsdiskriminering och diskriminering i näringsverksamhet.

Polisens jämställdhetsplan har senast uppdaterats 2006 då Polisens rikstäckande jämställdhetsplan 2006–2009 publicerades. Könstilldelningen i Polisstyrelsens uppgifter är dock inte nödvändigtvis ett bevis på ojämlikhet, utan på könets typiska personliga val i fråga om såväl yrke som det senare arbetslivet. I den ovan nämnda jämställdhetsplanen konstaterades det att förutom av de val som individerna själva gör, påverkas könstilldelningen i polisförvaltningens uppgifter starkt av de rollmodeller som står till buds, människors attityder samt samhällets och arbetslivets strukturer (Polisens högsta ledning, publikationsserie 12/2006).

### **2.4.4 Minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden**

I anslutning till inrikesministeriet finns en minoritetsombudsman och en diskrimineringsnämnd. I förhållande till ministeriet representerar de den externa

laglighetsövervakningen. Bestämmelser om de ovan nämndas övervakningsuppgifter finns i 11 § 2 mom. i lagen om likabehandling (21/2004) samt i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001). Deras behörighet omfattar diskriminering som grundar sig på etniskt ursprung på andra ställen än i arbetslivet. Minoritetsombudsmannen övervakar och främjar de etniska minoriteternas och utlänningarnas ställning och rättigheter i samhället.

#### **2.4.5 Statens revisionsverk**

Bestämmelser om statens revisionsverks ställning och uppgifter samt rätt att få upplysningar finns i 90 § i grundlagen, där det också anges att för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen Statens revisionsverk, som är oavhängigt. Lagen om statens revisionsverk (676/2000) innehåller närmare bestämmelser om verkets ställning, uppgifter, befogenheter samt rätt att få upplysningar.

Revisionsverket har utvärderat till exempel polisens, Tullens och Gränsbevakningsväsendets samarbete.

#### **2.4.6 Domstolarnas roll i polisens laglighetsövervakning**

Polisen fattar förvaltningsbeslut i flera olika tillståndsgrupper. Som exempel kan tillstånd för skjutvapen och för utlänningsförvaltningen nämnas. I regel kan ändring sökas i ett tillståndsbeslut som har fattats av polisen (till exempel beslut om att inte meddela tillstånd eller att återkalla ett tillstånd) på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). På detta sätt deltar också förvaltningsdomstolarna för sin del de facto i polisens övervakning. När förvaltningsdomstolen säkerställer individens rättsskydd i förhållande till förvaltningsmyndigheterna, verkar den samtidigt som övervakare av lagligheten i förvaltningen i ett enskilt fall.

De allmänna domstolarna har också en roll i flera beslut om tvångsmedel under en förundersökning och därigenom också i övervakningen av lagligheten i polisens verksamhet. Tvångsmedel kan för det första efter ett beslut av polisen överföras till domstol för behandling (till exempel beslag eller husrannsakan) och polisen kan fatta beslut om vissa tvångsmedel enbart tillfälligt. I detta fall ska tvångsmedlet inom en lagstadgad tidsfrist överföras till domstol för behandling (till exempel tillfällig kvarstad eller teleövervakning i brådskande fall). Tidsfristerna som satts upp i lagstiftningen varierar något. I fråga om en del av tvångsmedlen har beslutet i sin helhet överlämnats till en domstol (till exempel teleavlyssning).

Betydelsen av domstolens roll torde också i framtiden betonas alltmer, eftersom riksdagen vid behandlingen av totalreformen av förundersöknings- och tvångsmedelslagarna som träder i kraft i början av 2014 förutsatte att riksdagen skulle utreda och överväga huruvida verksamheten med avgörande av hemligt inhämtande av information ska anvisas till domstolarnas behörighet (RSv 374/2010 rd). Med hänvisning till uppdraget har arbetsgruppen inte behandlat ovan nämnda utlåtande.

## 2.4.7 Övervakningsparternas interventionsmöjligheter

Behörighetsgränserna kan vara antingen stela eller flexibla. I Finland har den organisatoriska behörigheten traditionsenligt uppfattats som mycket stel, vilket beror på historiska orsaker och en legalistisk förvaltningstradition. Av denna orsak är behörighetsgränserna mellan myndigheterna i princip relativt snäva. Ett förvaltningsorgan kan verka enbart inom de ramar för behörighetsgränserna som har fastställts för organet, trots att en typ av bestämmelser som tillåter mer flexibilitet och prövning har ökat i antal under de senaste åren. En myndighet kan inte ingripa i hur andra myndigheter använder sin behörighet eller utför sina uppgifter. Dessutom har ett överskridande av behörighetsgränserna ansetts kräva en uttrycklig bestämmelse som tillåter att bestämmanderätten överförs.

De funktionella behörighetsgränsernas stelhet konkretiseras som myndighetens och tjänstemännens relativt oavhängiga roll i förhållande till högre och andra myndigheter. Detta återspeglas också i 2 § 3 mom., 107 § och 118 § i Finlands grundlag. Myndighetens och också tjänstemannens uppgift är att verkställa de föreskrivna uppgifterna och den lagstiftning som definierar behörigheten. En tjänsteman svarar för lagenligheten i sin tjänsteverksamhet. Av denna orsak kan bland annat en högre myndighet inte på ett rättsligt bindande sätt utan uttrycklig reglering ingripa i sina underställdas verksamhet då dessa använder sin bestämmanderätt. En annan myndighet kan således inte utan uttrycklig reglering förbehålla sig bestämmanderätten i enskilda fall och inte heller utfärda en bindande bestämmelse som gäller avgörandet av ett enskilt fall. Å andra sidan kan en lägre myndighet i allmänhet inte överföra eller hänskjuta ett ärende som omfattas av dess bestämmanderätt till en högre myndighet, men en högre myndighet kan allmänt styra en underställd myndighets verksamhet genom att utfärda innehållsmässigt allmänna bestämmelser och anvisningar. Bemyndigandet att utfärda bestämmelser kan också i fråga om polisförvaltningen motiveras genom regleringen i 4 § i polisförvaltningslagen (110/1992) och 2 och 4–7 § i polisförordningen (1112/1995) samt 14 § i statstjänstemannalagen.

Enligt 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen ska en tjänsteman iakttä bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. Detta kan kallas tjänstemannens lydnadsplikt eller hörsamhetsplikt. Den ovan nämnda lagbundenhetsprincipen i grundlagen kan anses begränsa tjänstemännens lydnadsplikt. Om en tjänsteman följer en lagstridig tjänstebefallning, frigörs han inte från ansvaret enbart genom att hänvisa till den tjänstebefallning han fått från en chef eller en högre myndighet. En förvaltningsföreskrift ska uppfylla vissa minimikrav för att vara rättsligt bindande. En högre myndighet eller tjänsteman ska ha behörighet att ge en tjänstebefallning, befallningen ska gälla tjänsteuppgifter som utförs av den tjänsteman som tar emot befallningen och utfärdas med iakttagande av ett lagenligt förfarande. Innehållet i tjänstebefallningen får inte heller uppenbart strida mot lagen.

Enligt det ovan framlagda är interventionsmöjligheterna i ett enskilt ärende mycket begränsade. Enligt 4 a § 3 mom. i polisförvaltningslagen ska en enhet som är underställd Polisstyrelsen underrätta Polisstyrelsen om sådana av enheten planerade förvaltningsinterna avgöranden eller förändringar i omständigheterna som på grund av



sin beskaffenhet eller omfattning kan ha stor inverkan på realiseringen av de av Polisstyrelsen godkända resultatmålen och riktlinjerna för enheten. Enligt 4 a § 4 mom. kan polisöverdirektören i enskilda fall överta avgörandet av ett sådant förvaltningsinternt ärende om vilket det i 3 mom. föreskrivs att det ska avgöras av någon annan tjänsteman som hör till polispersonalen. Enligt ordalydelsen i paragrafen är interventionsmöjligheterna också i fråga om ett enskilt fall som anhängiggjorts inom Polisstyrelsen mycket begränsade. Interventionsmöjligheten gäller då enbart polisöverdirektören. Faktum är likväl att chefernas synpunkter, styrning osv. har stor betydelse. Inom den interna övervakningen, inklusive laglighetsövervakningen, är det inte heller möjligt att utan särskild reglering utfärda bindande föreskrifter i enskilda fall, även om det i samband med en anhängiggjord förundersökning är möjligt att ingripa till exempel i en tjänstemans uppförande. Naturligtvis är det möjligt att ingripa i verksamhet som strider mot lagen eller tjänsteplikterna till exempel med hjälp av förundersökningsmetoder som överensstämmer med tjänstemannalagen samt också genom skiljande av en polisman från tjänsteutövning för viss tid i enlighet med 15 a § i polisförvaltningslagen. En tjänstemans uppmärksamhet kan fästas vid en korrekt tillämpning av lagen och han kan tilldelas en anmärkning för verksamhet som strider mot lagen eller hans skyldigheter eller för felaktig verksamhet.

Enligt det ovan framförda har också inrikesministeriets polisavdelning och enhet för juridiska frågor mycket begränsade interventionsmöjligheter. Ett övervakningsärende som är under behandling kan för det första överföras till en behörig åklagare (ett brott som en polisman misstänks ha begått) eller en förundersökningsmyndighet (annat brott) bedömning av förutsättningarna för en förundersökning. I ett ärende som är under behandling kan uppmärksamhet fästas vid att lagen tillämpas på rätt sätt, att tjänsteplikterna iakttas eller till och med att tjänstemannen tilldelas en anmärkning, även om en oreglerad anmärkning av denna typ lika väl kan anses gälla tjänstemannens chef. Enheten för juridiska frågor kan inte tillämpa metoder i enlighet med statstjänstemannalagen, eftersom tillämpningen av dessa åligger den överordnade myndigheten. I ett ärende som gäller laglighetsövervakning kan man dock för den överordnade myndigheten eller chefen föreslå att ärendet ska behandlas i ett tjänstemannarättsligt förfarande. Inom laglighetsövervakningen kan man också utfärda åtgärdsrekommendationer och följa upp att dessa förverkligas samt rapportera förverkligandet av åtgärdsrekommendationerna, men med de metoder som står till buds inom laglighetsövervakningen är det inte möjligt att på ett bindande sätt förordna att dessa ska förverkligas av en myndighet eller en tjänsteman. Det är viktigt att observera att förverkligandet av åtgärdsrekommendationer kan effektiviseras som en del av ledningen, till exempel genom resultatstyrningsmetoder.

#### **2.4.8 Offentlighet, medier och medborgarövervakning**

Den kritik som riktas mot polisen kan på ovan nämnda sätt framkomma via medierna, men också genom många andra kanaler. Som exempel kan nämnas att det på polisens webbplats finns en så kallad Nättips-tjänst. Den aktuella kanalen är avsedd för att ge polisen icke-brådskande information om tvivelaktigt material på webben.

**Polisens responsblankett** kan också användas för att ge polisen respons. Responsblanketten är inte avsedd för inlämnande av en brottsanmälan eller handläggning av brådskande ärenden. Enligt anvisningarna på polisens webbplats är responsblanketten dock inte avsedd för anförande av ett förvaltningsklagomål. En person som anser att en polisman eller någon annan tjänsteman inom polisförvaltningen i sitt tjänsteutövande begått ett felt eller underlåtit att utföra sina tjänsteuppgifter kan enligt anvisningarna anföras ett separat förvaltningsklagomål för en eventuell undersökning av fallet. I anvisningarna har också förfarandet vid så kallade polisbrottmål beaktats. Enligt anvisningarna kan en polisman brottsanmälas, om någon misstänker att han har gjort sig skyldig till ett brott. I detta fall är polisen skyldig att registrera anmälan enligt de uppgifter som anmälaren uppgett. Enligt anvisningarna förmedlas anmälan utan dröjsmål till Riksåklagarämbetet för en eventuell förundersökning och förordnande av en förundersökningsledare. Om en polisman misstänks för ett brott, är endast åklagaren behörig att avgöra huruvida det finns skäl att misstänka ett brott i ärendet och om en förundersökning ska förrättas.

Polisen är också aktiv i de sociala medierna (till exempel Facebook och Twitter). Också genom dessa kan kritik mot polisen framföras. Då det gäller polisen anges det i anvisningarna för denna verksamhet att konfidentiella eller integritetsskyddade uppgifter inte kan behandlas i dessa tjänster.

Offentlighetsprincipen – principen att alla ska ha rätt att ta del av myndighetshandlingar – tillgodoser medborgarnas rätt att övervaka den offentliga makten samt använda sina politiska rättigheter samt rättigheter att delta och påverka. I anknytning till offentlighetsprincipen har kontrolluppgiften ansetts vara den viktigaste uppgiften: individer och samfund ska ha möjlighet att få information om myndighetsverksamheten och att övervaka lagligheten och ändamålsenligheten i utövandet av den offentliga makten. Detta grundar sig på idén att demokratin omfattar en möjlighet att övervaka myndighetsverksamheten och utövandet av den offentliga makten och att framföra kritik mot dessa. Ju aktivare medborgarna och massmedierna använder handlingar som informationskällor, desto mer sannolikt påverkar offentlighetsprincipen genom sin blotta existens myndigheternas uppförande. (Wallin-Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, 2000).

I publikationen Poliisilaki beskrivs förhållandet mellan offentligheten och laglighetsövervakningen på följande sätt: De högsta laglighetsövervakarnas verksamhet är offentlig, och deras verksamhet följs vaksamt upp av de offentliga medierna. Om det i ett beslut konstateras att en myndighet handlat på ett felaktigt sätt, får beslutet ofta publicitet. Av denna anledning kan en enskild tjänsteman relativt slumpmässigt bli uthängd i offentligheten på grund av ett förfarande som också förekommer i verksamheten hos andra myndigheter.

I sin artikel Oikeustoimittaja – tuomittu ilman näyttöä (Oikeus 2002(31);3:265-280) konstaterar Teuvo Arolainen följande: i ett demokratiskt samhälle är det enbart massmedierna som enligt sin egen redaktionspolicy samt yrkeskårens gällande etiska koder på förhand kan besluta om publiceringen av ett fall. Enligt Arolainen är det ytterst

viktigt att skilja åt offentlighet och publicering både som begrepp och i praktiken. Gränserna för det förra finns i lagen, och om det senare beslutar massmedierna.

I fråga om trenderna i den internationella och nationella verksamhetsmiljön samt deras inverkan på säkerheten har forskaren Olli Hietanen i sitt expertutlåtande i anslutning till projektet Polisen 2020 konstaterat att skandalerna och löpsedlarna i kvällstidningarna påverkar polisens verksamhet. Enligt honom ökar offentlighetstillsynen och juridiseringen av samhället risken för löpsedlar, och polisens verksamhet synas allt noggrannare. Mediernas betydelse ökar fortfarande.

De sociologiska och kriminologiska aspekterna i polisens yrkesidentitet har granskats i ett lärdomsprov som utarbetades för polisförvaltningen: Poliisin tekemät rikokset – normien valvojat normien rikkojina (Tero Toivonen, Tammerfors universitet, samhällsvetenskapliga fakulteten, maj 2006). I undersökningsmaterialet ingick med inrikesministeriets tillstånd datasystemet för polisärenden (PATJA) och som jämförelsematerial brandmännen. Polisens yrkeskultur omfattar laglydnad, gruppsolidaritet och praktiska aspekter. I stället för strukturella orsaker betonar poliserna individens ansvar för brott. Inom yrkeskåren härskar en stark kollegialitet. I undersökningen ställs frågan huruvida poliserna skyddar varandra mot brottsåtal. Enligt Toivonen verkar detta inte sannolikt, vilket förklaras av polisens höga yrkesetik och det faktum att ett brott som begåtts av en polis ofta överskrider nyhetströskeln. Toivonen konstaterar att det inte lönar sig att hemlighålla frågor, eftersom de sannolikt blir kända och orsakar problem för dem som hemlighållit frågorna.

Säkerhetsfrågorna och därigenom också polisen har blivit föremål för allt större uppmärksamhet i samhället. Förutom polisens säkerhets- och fältverksamhet har också polisen egna verksamhetssätt fått rikligt med publicitet. Till exempel polisens laglighetsövervakning, de nya behörigheterna, "de hemliga tvångsmedlen", polisens ringa synlighet i gatubilden samt de så kallade polisbrottsmisstankarna har väckt rikligt med uppmärksamhet också i medierna. Av polistjänstemän förväntas en hög yrkesetisk nivå samt mer oklanderliga levnadsvanor än av andra medborgare, och därför är mediernas uppföljning av polisens uppförande hårdare än i fråga om andra yrkeskårer. Utöver att polisens samhälleliga roll kontrolleras har också övervakningen av polisens moral blivit en medial aspekt.

Polisen producerar säkerhetstjänster för medborgarna som måste kunna lita på att polisen handlar i enlighet med gällande lagar. Man vill ge polisen tillräckliga metoder för bekämpning av brott och andra hot, men samtidigt vill man att polisverksamheten ska vara så öppen och transparent som möjligt med beaktande av polisens uppgiftsfält. Enligt opinionsnämnden för massmedier är massmediernas uppgift att förmedla sanningsenlig och allmänt sett relevant information, främja diskussion och åsiktsutbyte samt bevaka det samhälleliga maktutövandet. Polisens uppgift är att i säkerhetens namn utöva makt. Bevakningen av detta maktutövande och publiceringen av eventuella oegentligheter upplevs som en av mediernas grundläggande uppgifter. (Inlägg om polisens yrkesetik, publikationsserie för polisens högsta ledning 3/2008, Kapitel 8. Media – en möjlighet och ett hot).

I riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2011 konstateras det att medborgarnas benägenhet att anföra klagomål sannolikt påverkas av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna.

Enligt inrikesministeriets anvisning om laglighetsövervakningen inbegriper den interna laglighetsövervakningen även att på eget initiativ bevakaden kritik av myndigheten som framförts i offentligheten och att beakta respons från medborgarna. Mediernas kritik och medborgarresponsen ska bevakas och vid behov föranleda reaktioner. Kritiken kan exempelvis föranleda att ett ärende utreds noggrannare, att kritiken besvaras eller att arbetssätten utvecklas.

**Polisbarometern** redogör för medborgarnas bedömningar av polisens verksamhet samt deras uppfattningar och åsikter om polisen. Polisbarometern genomfördes för sjunde gången år 2012, och den har fått en etablerad ställning som barometerundersökning. Tidigare har den publicerats 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 och 2010. Syftet med polisbarometern är att öka kännedomen om polisens verksamhetsmiljö och polisverksamhetens karaktär.

Polisen upplevs som den klart viktigaste aktören i brottsbekämpning och förbättrande av näromgivningens säkerhet. De näst viktigaste aktörerna är brand- och räddningsväsendet och tullen. Jämfört med 2010 har Tullens och Gränsbevakningsväsendets betydelse som säkerhetsmyndigheter ökat. Samtidigt har också förtroendet för tullen ökat och förtroendet ligger nu på samma nivå som för polisen. Brand- och räddningsväsendet är fortsättningsvis den säkerhetsaktör som medborgarna klart litar mest på.

Enligt medborgarna har det inte skett någon förändring när det gäller korruption i polisens verksamhet. Polisen betraktas fortfarande som en myndighet som snarare utsätts för korruptionsförsök eller oetiska störningar än som en myndighet som själv handlar oetiskt gentemot medborgarna eller andra samhällsaktörer.

Merparten av finländarna är nöjda med polisens verksamhet på basis av det ärende som de senast uträttat hos polisen. Enligt barometern kan bland annat den information som ges till kunderna emellertid förbättras. Vidare upplever kunderna att de inte alltid får ett respektfullt bemötande vid skötseln av ärenden. Polisens styrka är förståelse för kunden och ett yrkesmässigt verksamhetsätt.

Man uppfattar att polisen har en något stramare inställning till personer från andra kulturer och av annan ras än till de övriga finländarna. En större andel av respondenterna än tidigare anser att polisen förhåller sig på samma sätt till finländare som har en annan bakgrund. (Polisbarometern 2012, Medborgarnas bedömningar av polisens verksamhet och den interna säkerhetens tillstånd, Inrikesministeriets publikationer 47/2012). Också resultaten av den senaste polisbarometern stärker bilden av att polisen åtnjuter ett starkt stöd och förtroende hos samhället. Barometerresultaten stärker också uppfattningen att det inom polisverksamheten inte verkar finnas några allvarliga missförhållanden eller brister som borde åtgärdas till exempel genom en vidareutveckling av den intern laglighetsövervakning.

## 2.5 Förvaltningsklagomål och granskning som metod för utredning av ett ärende

En av de mest centrala verksamhetsformerna inom laglighetsövervakningen är undersökningen av förvaltningsklagomål. Det är fråga om en anmälan som lämnas in till en myndighet och där en myndighets eller tjänstemans förfarande eller åtgärder påstås vara lagstridiga, felaktiga, pliktstridiga eller i övrigt osakliga. Också klagan över passivitet och försummelse av uppgifterna kan anföras. Förvaltningsklagan är inte en metod för sökande av ändring och inte heller kan skadestånd behandlas vid förfarandet, även om ett skadeståndskrav också kan framställas i samma ärende. Genom ett avgörande som meddelas på en klagan kan inte den förvaltningsåtgärd eller det beslut som är föremål för förvaltningsklagan ändras eller upphävas. Tillsynsmyndigheten kan inte omedelbart rätta till fel som observeras i myndighetsverksamheten och i allmänhet inte förplikta föremålet för klagan att handla på ett visst sätt. Om en chef är den som avgör en förvaltningsklagan, är visserligen möjligheterna att påverka avgörandet eller åtgärden till följd av klagan större än inom annan övervakning.

Behandlingen av en förvaltningsklagan anknyter till både rättsskyddet och förvaltningens laglighetsövervakning. Vid behandlingen av en förvaltningsklagan tillämpas dock förvaltningslagen endast i begränsad utsträckning (FörvL 4 § 3 mom.). De förfaringsätt som iakttas vid behandlingen av förvaltningsklagomål har beskrivits både i inrikesministeriets anvisning om laglighetsövervakningen och Polisstyrelsens anvisning om polisens interna laglighetsövervakning.

En förvaltningsklagan benämns också tjänsteövervakningsklagan. I och med att betydelsen av myndigheternas interna laglighetsövervakning ökat, har också betydelsen av en förvaltningsklagan som rättsskyddsmetod för medborgarna ökat något. Det som har särskild betydelse är att också en förvaltningsklagan gällande polisens verksamhet vid behov kan leda till att en begäran om undersökning eller brottsanmälan lämnas till åklagaren.

I Polisstyrelsens anvisning om laglighetsövervakningen behandlas tjänstemännens processuella ställning i ett förfarande vid ärenden som gäller förvaltningsklagomål. Enligt anvisningen är en tjänsteman skyldig att lämna uppgifter till den tjänsteman som utövar laglighetsövervakningen. De högsta laglighetsövervakarnas rätt att få upplysningar grundar sig på grundlagen, och då det gäller de övriga tjänstemännen som utövar laglighetsövervakning grundar sig rätten att få upplysningar på tjänstemannalagen. Vidare har enligt Polisstyrelsens anvisning en tjänsteman vid behandlingen av en förvaltningsklagan i utgångspunkten en skyldighet att hålla sig till sanningen som grundar sig på tjänsteplikten, och i utredningen ska allt som är väsentligt med tanke på ärendet föras fram. I anvisningen konstateras det dock att ingen enligt de allmänna straffrättsliga grunderna är skyldig att vittna mot sig själv. I detta fall är det fråga om så kallat skydd mot åtalsrisk eller skydd mot självinkriminering. Om den tjänsteman som är föremål för klagan vid hörandet anser att han till vissa delar inte kan lämna den begärda utredningen utan att riskera ett åtal, kan tjänstemannen vägra ge en utredning. Oavsett om tjänstemännen med åberopande av sitt skydd mot åtalsrisk till

vissa delar vägrar ge den begärda utredningen, ska tjänstemannen lägga fram en utredning i den utsträckning det är möjligt utan att utsätta sig för en åtalsrisk. I detta fall är det fråga om att på allmän nivå återge händelseförloppet och omständigheterna för den aktuella tjänsteåtgärden.

Polisens verksamhet utgör till en mycket stor del så kallad faktisk förvaltningsverksamhet, och då finns det inte och kan inte finnas någon möjlighet till ändringssökande. I sina tjänsteåtgärder kan en polisman till och med ofta bli tvungen att ingripa i människornas grundläggande fri- och rättigheter. Av dessa orsaker är polisverksamheten utsatt för kritik vilket på årsnivå framgår i form av hundratals klagomål till de högsta laglighetsövervakarna samt internt inom polisorganisation till cheferna för polisenheterna eller Polisstyrelsen.

Om inspektion som en metod för att utreda ett visst ärende föreskrivs i 39 § i förvaltningslagen. Det bör dock observeras att 39 § i förvaltningslagen reglerar endast genomförandet av en inspektion. Bestämmelsen definierar således inte behörigheten för genomförandet av inspektionen, rätten att få upplysningar eller skyldigheten att lämna upplysningar. Om myndigheternas inspektionsverksamhet och behörighet samt förfarandet som ska iaktas vid en inspektion föreskrivs således i speciallagsstiftningen. Också en annan myndighet kan vara föremål för den inspektion som avses i förvaltningslagen.

## **2.6 Anhängiggjorda lagstiftningsprojekt och andra projekt som påverkar laglighetsövervakningen**

### **2.6.1 Reform av lagstiftningen om polisens behandling av personuppgifter**

En ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet behandlas som bäst av riksdagen. Regeringens proposition lämnades till riksdagen i juni 2012 (RP 66/2012).

Det föreslås att en ny 19 b § fogas till lagen. I paragrafen föreslås en bestämmelse om tillsynen över personregister och över behandlingen av uppgifterna i dem. Genom bestämmelsen ska sekretessen och annat skydd för polisens personregister och uppgifterna i dem säkerställas i och med att rätten till insyn i uppgifterna begränsas endast till dem som behöver uppgifterna för att kunna sköta sina arbetsuppgifter. Enligt paragrafen ska polisen i syfte att garantera informationsutbytet laglighet och informationssäkerheten registrera vilka personuppgifter som lämnas ut och grunderna för utlämnandet. Genom bestämmelsen ska artikel 10 i rambeslutet om skydd av personuppgifter genomföras nationellt.

Grundlagsutskottet har gett sitt utlåtande om regeringens proposition (GrUU 18/2012 rd). I utlåtandet fästs uppmärksamhet vid att det redan nu lagras många sådana uppgifter bland annat i polisens personregister som det vore synnerligen viktigt att skydda mot obehörig användning. Grundlagsutskottet ansåg att de lagförslag som nu behandlas

ytterligare ökar informationsinnehållet, som bland annat omfattar observationsuppgifter av osäker kvalitet. Grundlagsutskottet anser det vara viktigt att särskilt avseende fästs vid hur informationssäkerheten fungerar och hur uppgifterna utnyttjas.

### **2.6.2 Ändringsförslag som gäller förvaltningsklagomålen och ärendehanteringstiden i förvaltningslagen**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av förvaltningslagen (RP 50/2013 rd) föreslås det att det till förvaltningslagen fogas ett nytt kapitel med bestämmelser om anförande och behandling av förvaltningsklagan samt administrativ styrning med anledning av klagan. Det föreslås dessutom att lagen kompletteras med bestämmelser om skyldighet för myndigheterna att ange en förväntad handläggningstid för vissa förvaltningsärenden som gäller en parts rättsliga ställning.

Målet med propositionen är att förtydliga och precisera bestämmelserna om förfarandet vid förvaltningsklagan så att det bättre svarar mot de nuvarande behoven av laglighetsövervakning och kraven på god förvaltning. Syftet med de föreslagna ändringarna är att effektivisera laglighetskontrollen och utöka dess övergripande genomslagskraft genom att garantera tillräcklig prövningsrätt och smidighet vid behandlingen av klagomål samt förbättra de övervakande myndigheternas verkliga möjligheter att självständigt vidta systematiska och förebyggande styrnings- och övervakningsåtgärder.

Enligt propositionen ska behandlingen av förvaltningsklagan bestå av ett i operativt hänseende tudelat förfarande, där den övervakande myndigheten först gör en preliminär rättslig bedömning av klagan och därefter utifrån bedömningen vidtar de åtgärder som den anser vara befogade.

I regeringens proposition hänvisas till den etablerade ståndpunkten i de högsta laglighetsövervakarnas avgörandep Praxis att dröjsmål i behandlingen av ett ärende inte kan motiveras med ringa myndighetsresurser, utan att myndigheterna bör sträva efter att organisera sin verksamhet så att privatpersoners rättigheter inte äventyras i myndighetsverksamheten.

### **2.6.3 Reform av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagen**

I samband med riksdagsbehandlingen av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen som träder i kraft i början av 2014 fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att regeringens proposition inte innehöll någon bedömning av reformerna av rättsskydds- och övervakningssystemet.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 66/2010 rd, s. 3) har man som utgångspunkt valt de nuvarande rättsskydds- och övervakningssystemens ändamålsenlighet och tillräcklighet. Med tanke på rättsskyddssystemet ansåg grundlagsutskottet att propositionen innehöll klara förbättringar, men att de inte till alla delar var tillräckliga.

Grundlagsutskottet upprepar sina tidigare ställningstaganden att det behöver undersökas inte minst hur hemliga tvångsmedel påverkar individens och samhällets säkerhet och om det finns anledning att se över rättsskyddet och övervakningen. När det lagstiftades om teleavlyssning och teleövervakning 1994 ansåg grundlagsutskottet att en årlig särskild rapport från regeringen till riksdagen om användningen av de här tvångsmedlen inte var ett lämpligt övervaknings- och styrredskap. Utskottet ansåg att det hörde till de högsta laglighetsövervakarnas åligganden att övervaka funktionerna (GrUU 8/1994 rd, s. 4/II).

Grundlagsutskottet konstaterade dock att både den interna och den externa övervakningen av tvångsmedlen med tiden har utvecklats kännbart. Grundlagsutskottet konstaterade att de föreslagna nya hemliga tvångsmedlen leder till att arbetsbördan inom den externa övervakningen kommer att öka. Därför bör nya former av övervakning vid sidan av den externa allvarligt övervägas. Grundlagsutskottet föreslog att lagutskottet seriöst överväger att lägga ett förslag till uttalande för riksdagen om att statsrådet ska vidta åtgärder för att upprätta ett expertorgan för att övervaka förundersökningsmyndigheternas verksamhet och användningen av tvångsmedel. Lagutskottet beslöt sig också för att föreslå ett sådant uttalande (LaUB 44/2010 rd). Riksdagen godkände bland annat följande uttalande: "Riksdagen förutsätter att regeringen utreder om det utöver dagens system för att övervaka användningen av hemliga tvångsmedel bör inrättas ett expertorgan för att övervaka förundersökningsmyndigheternas verksamhet och användningen av tvångsmedel." Med hänvisning till sitt uppdrag har arbetsgruppen inte behandlat ovan nämnda uttalande.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen samt av vissa lagar som har samband med dem (RP 14/2013 rd) har överlämnats till riksdagen. Samtidigt överlämnades också regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av polislagen och vissa lagar som har samband med den (RP 16/2013 rd) till riksdagen. De nämnda propositionerna innehåller ingen bedömning av eller förslag till revideringar av rättsskydds- och övervakningssystemet.

## **2.6.4 Omstrukturering av polisförvaltningen - PORA III**

Som bäst pågår också omstruktureringen av polisförvaltningen. Den arbetsgrupp som har behandlat frågan har publicerat sin rapport (Huvudsakliga riktlinjer för omstruktureringen av polisförvaltningen Pora III. Projektarbetsgruppens förslag). Arbetsgruppens rapport innehåller inga förslag om utvecklingen av polisen interna övervakning eller laglighetsövervakningen, men projektet torde också påverka förvaltningsarrangemangen och eventuellt resurserna inom den interna övervakningen och laglighetsövervakningen.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 15/2013 rd) överlämnades till riksdagen den 14 mars 2013. Avsikten är att reformerna som gäller polisenheterna ska träda i kraft i början av 2014.



Utredare Kari Salmi föreslår i sin rapport om omstruktureringen av polisförvaltningen att inrikesministeriets roll i polisens resultatstyrning ska stärkas. Enligt utredaren är det inrikesministeriets mest centrala strategiska uppgift att skapa en nationell uppfattning om hur hela polisväsendet i Finland bör organiseras, utvecklas, finansieras samt dess kunnande säkerställas. I utredningen betonas det att ministeriet bör dra upp riktlinjer för och följa utövningen av offentlig makt, dess förhållande till den privata säkerhetsbranschen och trygghandet av medborgarnas säkerhet.

I rapporten konstateras det dock att de väsentligaste frågorna då det gäller utvärderingen av verksamheten vid inrikesministeriets polisavdelning är vilka ärenden som ska eller inte ska handläggas på avdelningen, och detta är en faktor som påverkar organiseringen av laglighetsövervakningen. Enligt rapporten är lagstiftningsfrågorna, ärendena i anslutning till laglighetsövervakningen, de internationella ärendena och EU-ärendena samt de operativa och ekonomiska planeringsfrågorna de mest centrala områdena då det gäller att minska överlappningarna mellan polisavdelningen och Polisstyrelsen.

Enligt rapporten svarar ministeriets enhet för juridiska frågor för lagberedningens kvalitet samt för utvecklingen av ministeriets och förvaltningsområdets laglighetsövervakning. Enheten biträder i synnerhet ministerieledningen, men också andra enheter. Ministeriet har en praxis enligt vilken enheten för juridiska frågor för polisavdelningens del sköter Polisstyrelsens laglighetsövervakning. Detta har inte antecknats i ministeriets arbetsordning. Polisavdelningen har genom resultatstyrningssystemet sett till att de observationer som framkommit inom laglighetsövervakningen har beaktats i polisverksamheten. Enheten för juridiska frågor har också följt upp att de förändringar som observationerna har krävt även har genomförts i praktiken.

Utredaren konstaterar att han tagit del av de granskningsberättelser som under den senaste tiden har sammanställts av enheten för juridiska frågor och som gäller Polisstyrelsens granskningar av laglighetsövervakningen. I rapporten konstateras det att granskningsberättelserna verkar vara mycket väl gjorda, och den nuvarande praxisen bedöms vara bra. I rapporten konstateras det också att laglighetsövervakningen ska genomföras på olika nivåer, men inom Polisstyrelsen verkar det finnas ett behov av att minska överlappningarna. Utvärderingen av utredarens rapport pågår fortfarande vid inrikesministeriet.

### **2.6.5 Utveckling av statens skadeståndsverksamhet**

Den arbetsgrupp för vidareutveckling av statens skadeståndsverksamhet (FM 122:00/2011) som tillsattes av finansministeriet i november 2011 föreslår i sin promemoria som publicerades i juni 2013 (Finansministeriets publikationer 15/2013) att det bör stiftas en lag om statens skadeståndsansvar. För närvarande handläggs skadeståndsyrkanden mot staten decentraliserat av den myndighet som ärendet på grund av dess karaktär hör till eller som genom lag har ålagts handläggningen av ärendet. Målet är en centralisering av skadeståndsverksamheten. Arbetsgruppen föreslår att Statskontoret ska avgöra samtliga krav som gäller personskador samt de skadeståndskrav som gäller egendomsskador eller ekonomiska skador som orsakats av

en statlig myndighets fel eller försummelse eller stränga ansvar och om vilka det inte uttryckligen föreskrivs att de står utanför centraliseringen.

## **2.7 Undersökning av brott som en polisman misstänks ha begått**

### **2.7.1 Särskilda undersökningsarrangemang i anknytning till polisbrott**

I fråga om brott som en polisman misstänks ha begått gäller så kallade särskilda undersökningsarrangemang. Enligt 14 § 2 mom. i den gällande förundersökningslagen (449/1987, i kraft t.o.m. den 31 december 2013) har förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått sedan den 1 december 1997 letts av en åklagare som är underställd justitieministeriet med undantag för ärenden som behandlas som ett ordningsbotsärende eller i strafforderförfarande. Det har varit nödvändigt att ordna ledningen av förundersökningen så att polismyndigheten inte genom ett eget beslut kan avsluta förundersökningen av ett brott som en polisman misstänks ha begått. Avsikten har varit att trygga verkställandet av förundersökningen så att den misstänktes ställning inte kan påverka denna och så att allmänhetens förtroende för att förundersökningen genomförs opartiskt bevaras. Själva undersökningen görs av polismän i enlighet med de anvisningar som utfärdats av den allmänna åklagare som leder undersökningen.

Dessa särskilda undersökningsarrangemang ändras något då den nya förundersökningslagen träder i kraft den 1 januari 2014. Enligt 2 kap. 4 § i den nya förundersökningslagen (805/2011) leder åklagaren förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått i samband med ett tjänsteuppdrag. Om bland annat brottets allvarliga karaktär eller ärendets art annars förutsätter det, kan åklagaren leda förundersökningen trots att det brott som en polisman misstänks ha begått inte har begåtts i samband med tjänsteuppdrag. Enligt regeringens proposition (RP 222/2010, s. 175) kunde det vara fråga om brott som är så allvarliga att de har betydelse för polismannens rätt att kvarstå i tjänst. Åklagaren ska kunna vara undersökningsledare också om ärendets art annars förutsätter det. Brottet kan anknyta till tjänsteuppdrag trots att det inte har begåtts i samband med dem.

I den reviderade lagen har även införts gällande praxis att ett brott som en polisman misstänks ha begått alltid ska undersökas av någon annan polisenhet än den där polismannen tjänstgör (om inte ärendet ska behandlas som ett ordningsbotsärende eller strafforderärende).

Den tidigare reformen av undersökningsarrangemangen då det gäller brott som polisen misstänks ha begått trädde i kraft den 1 januari 2010 då en centraliserad behandling av brott som polisen misstänks ha begått inleddes vid Riksåklagarämbetet. Ett av de mest centrala målen för reformen av undersökningsarrangemangen var att genom en centraliserad behandling uppnå en enhetligare, effektivare och snabbare behandling samt eventuellt förundersökning än tidigare.

Riksåklagarämbetet förnyade senast sina anvisningar den 6 juni 2012 (Förundersökning av brott som en polisman misstänks ha begått och anmälning om åklagares beslut i ett sådant ärende, Dnr 39/31/12). Polisstyrelsens senaste anvisningar om detta utfärdades den 10 januari 2012 (Förundersökning av brott som en polisman misstänks ha begått, Dnr 2020/2011/4569).

Den åklagare som verkar som förundersökningsledare har i dag en förundersökningsledares befogenheter enbart i den utsträckning ärendet gäller ett brott som en polisman misstänks ha begått. Om ärendet omfattar andra brottsmisstänkta, verkar en polisman i fråga om dessa som förundersökningsledare. Enligt ovan nämnda anvisningar ska en förundersökningsledare i en situation med två förundersökningsledare se till att undersökningen i detta fall bildar en förnuftig helhet med tanke på utredningen. Förundersökningsledarna ska samordna förundersökningsåtgärderna och se till att de framskrider parallellt.

Enligt Riksåklagarämbetets anvisning har den åklagare som utsetts till förundersökningsledare behörighet att avgöra om det i ärendet finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts och om förundersökning ska verkställas. Polisen har ingen sådan behörighet. Om polisen får kännedom om omständigheter som tyder på att det finns orsak att misstänka en polisman för ett brott som inte kan handläggas med ordningsbot eller i strafforderförfarande ska saken överföras för prövning till den åklagare som är förundersökningsledare.

Enligt Riksåklagarämbetets anvisning förutsätter ett verkställande av förundersökning dessutom att det enligt förundersökningsledarens uppfattning på ett sådant sätt som avses i 2 § i förundersökningslagen finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Den åklagare som är förundersökningsledare ska meddela sitt beslut till utredaren av ärendet innan förundersökning inleds. Tidpunkten för beslutet att inleda förundersökning ska registreras i informationssystemet för polisärenden.

I anvisningen hänvisas också till förarbetena till förundersökningslagen enligt vilka visshet eller stor sannolikhet om att ett brott begåtts inte kan krävas, då man bedömer om förundersökning i ärendet ska verkställas. Huruvida ett brott har begåtts, framgår i allmänhet först vid utredningen. Det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts när en noggrant övervägande person utifrån sina iakttagelser kommer till detta resultat.

I anvisningen har också förundersökningströskeln definierats så att det för att denna ska överskridas förutsätts att det i saken kan erhållas även annan utomstående utredning än den misstanke om brott som den som gjort undersökningsbegäran gett uttryck för. Tröskeln för att verkställa en förundersökning av polisbrott är i princip densamma som i fråga om misstanke om övriga brott. Innan förundersökningsledaren fattar beslut om att inleda en förundersökning ska omständigheterna kring ärendet i synnerhet utredas på ett sådant sätt att ingen obefogat utsätts för misstanke om brott. I det här skedet av förutredningen kan inte sådana tvångsmedel tillgripas som avses i tvångsmedelslagen.

Det förundersökningsteam vid Riksåklagarämbetet som fokuserar på misstänkta polisbrott har till uppgift att preliminärt utreda om förundersökningsanmälan ger anledning att misstänka att en polisman gjort sig skyldig till ett brott. Om det finns skäl

att misstänka ett brott eller om ärendet på annat sätt kräver mer än en preliminär utredning, ska ärendet överföras till den regionala förundersökningsledaren för behandling.

Det praktiska förfarandet i den preliminära utredningen är följande: Från polisens datasystem hämtar utredaren de uppgifter som förundersökningsledaren har begärt och som klarlägger händelsen i den aktuella anmälan. Från polisens filer hämtas i mån av möjlighet också en preliminär utredning av vilken polisman som överhuvudtaget kunde vara den som misstänks för gärningen i förundersökningsanmälan genom att man tar reda på vilken patrull som eventuellt utfört ett uppdrag inom det aktuella området vid en viss tidpunkt. Mycket ofta är den person som har lämnat in en förundersökningsbegäran inte säker på polismannens identitet.

Av de berörda polismännen begärs en preliminär förklaring om till exempel grunden för begäran. Vid givande av en preliminär utredning har en polisman samma rättigheter och skyldigheter som svaranden i brottmål, men är dock tills vidare inte misstänkt. Om det inte finns några skäl att misstänka ett brott och en förundersökning inte verkställs, bifogas polismannens preliminära utredning till beslutet att lägga ned förundersökningen, likaså förundersökningsbegäran och bilagorna till denna. Om en förundersökning verkställs är det viktigt att observera att den preliminära utredningen inte fogas till förundersökningsprotokollet.

Riksåklagarämbetets mål har varit en snabbare och mer enhetlig utredning av brott som en polisman misstänks ha begått. En av teamets uppgifter är också att skapa så täckande statistik som möjligt över omfattningen av brott som polismän misstänks ha begått och brottsrubriceringarna samt i vilken utsträckning ärendena undersöks och slutligen också behandlas i domstol. Statistik över brott som polismän misstänks ha begått och behandlingen av dessa har före 2010 inte samlats in på motsvarande sätt. Enligt Riksåklagarämbetets bedömning har centraliseringen av utredningen av brott som polismän misstänks ha begått varit ett fungerande system. (Heli Haapalehto, *Akkusastoori* 3/2010 s. 19–20).

I Polisstyrelsens anvisning behandlas tröskeln för överföring av ett ärende till Riksåklagarämbetet för prövning. Enligt anvisningen kan det under Polisstyrelsens eller polisförvaltningens behandling av en klagan som gäller en polisman åtgärder framkomma omständigheter som eventuellt ger anledning att misstänka att en polisman gjort sig skyldig till ett brott. I detta fall går man tillväga på det sätt som anges i anvisningen om den interna laglighetsövervakningen vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde. Behandlingen av klagan avbryts och ärendet överförs till Riksåklagarämbetet för prövning.

Enligt polisens anvisning bör polisens tröskel för att överföra ett ärende till Riksåklagarämbetet för prövning vara något lägre än tröskeln för så kallat skäl att misstänka, eftersom polisen inte är behörig att besluta om verkställande av en förundersökning. Enbart en teoretisk brottsmöjlighet som framkommer vid behandlingen av ett klagomålsärende förutsätter dock inte att ärendet överförs.

Vidare ska enligt Polisstyrelsens anvisning också rättsskyddet (så kallat skydd mot åtalsrisk) för polismannen som är föremål för klagan beaktas då en överföring av ärendet övervägs. Om målpersonens rättsskydd och en eventuell förundersökning inte äventyras genom en behandling av klagomålet, kan utredningen av ärendet fortsättas i syfte att få en tilläggsutredning.

### **2.7.2 Gränsdragningsproblem i anslutning till en utredning av ett polisbrott**

Problem med gränsdragningen har observerats vid tillämpningen av paragraferna som gäller utredning av brott som en polisman misstänks ha begått. I praktiken är gränsen mellan klagan och brottsanmälan inte helt klar, och gränsdragningen sker enligt oenhetliga kriterier. I vissa fall fäster man vikt vid skrivelsens innehåll och i viss fall vid huruvida skrivelsen har rubricerats som klagan eller brottsanmälan. (Jonkka, Jaakko: Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta, Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII, 2006.)

Det framgår inte direkt av lagen hur hög anmälningströskel åklagaren har i de situationer där de egna observationerna inom polisorganisationen leder till att tecken på ett eventuellt polisbrott upptäcks. Det är fråga om huruvida polisen själv kan bedöma tröskeln för verkställande av en förundersökning i enlighet med 2 § i förundersökningslagen (3 kap. 3 § 1 mom. i den nya förundersökningslagen) eller om redan en misstanke av lägre grad ger anledning att lämna en anmälan till åklagaren. I den ovan nämnda artikeln har Jaakko Jonkka talat för det senare alternativet. Säkerställandet av opartiskheten och trovärdigheten förutsätter nämligen att åklagaren alltid prövar och avgör tröskeln för verkställande av en förundersökning. Enligt denna tolkning ska polisen alltid lämna ett ärende till prövning av åklagaren som verkar som undersökningsledare då det finns en misstanke om att en situation i enlighet med 14 § 2 mom. i förundersökningslagen (2 kap. 4 § 1 mom. i den nya förundersökningslagen) kan föreligga. I en situation där det uppstår osäkerhet ska denna anmälan hellre göras än lämnas ogjord så att förtroendet för undersökningssystemet bevaras. Också i det aktuella avgörandet i klagomålsärendet som gäller narkotikapolisen (OKV/186/1/2008, m.m.) hänvisar justitiekanslern till denna sin egen artikel och använder samma ordalydelse ”i situationer där de egna observationerna inom polisorganisationen leder till att tecken på ett eventuellt polisbrott upptäcks, ska polisen lämna över ärendet för prövning av åklagaren som verkar som förundersökningsledare alltid då det finns en specificerad misstanke om att en situation som avses i 14 § 2 mom. kan föreligga”.

I sitt avgörande av den 22 maj 2008 Dnr 2493/4/06 som gäller överlämnande av ett ärende som gäller en polismanns förfarande konstaterar riksdagens biträdande justitieombudsman att omfattningen av polisens utredning av händelserna innan ärendet överlämnas till en åklagare för bedömning beror på särdragen i varje enskilt fall. Allmänt sett kan polisen inte ha särskilt stor rörelsefrihet i detta avseende. Enligt biträdande justitieombudsmannen kan man till exempel inte utgå från att polisen alltid talar med parterna innan det så kallade polisbrottmålet överlämnas till åklagaren. Den preliminära utredningen i ärendet förutsätter inte alltid ett hörande av de berörda parterna. Om det finns omständigheter som ger en antydning om att det finns skäl att

misstänka en polisman för ett brott, ska ärendet överlämnas till åklagaren för prövning. När omständigheter av denna typ kommer fram, kan polisen till exempel inte inleda en bred utredning av huruvida det ändå kunde finnas några andra omständigheter som eliminerar misstanken. Bortsett från klara fall är det enligt biträdande justitieombudsmannen mer motiverat att låta åklagaren bedöma huruvida gärningen på det sätt som avses i 40 kap. i strafflagen kan anses vara ringa. Ibland kan det också vara fråga om att det inte är acceptabelt att information om en eventuell kommande utredning ges till föremålet för denna (kollusionsrisk).

I fråga om ett fall som hade varit under behandling konstaterade biträdande justitieombudsmannen att alternativet att ärendet först hade utretts inom polisen, bland annat genom att utreda händelseförloppet tillsammans med den aktuella polismannen, i och för sig inte heller hade varit uteslutet. Inte heller länsöverkommissarien hade överskridit sin prövningsrätt då han hade beslutat att registrera anmälan och överlämna ärendet till åklagaren för prövning.

Rent allmänt konstaterar biträdande justitieombudsmannen att han i denna typ av ärenden anser att bevarandet av förtroendet för polisen också måste beaktas. Med hänsyn till polisens ställning och behörigheter är det viktigt att polisverksamheten är så transparent som möjligt och att den kan utvärderas utanför organisationen. Polisen ska även på eget initiativ utreda eventuella oklarheter i polisverksamheten. Också i en situation där det råder den minsta osäkerhet anser han att det är motiverat att koppla in åklagaren i prövningen av ärendet så att inga misstankar väcks om att ärendet tystas ner inom polisen. Avslutningsvis konstaterar biträdande justitieombudsmannen att han inte anser att enbart en registrering av en anmälan innebär ett särskilt tungt ingripande i någons rättsliga ställning. Det är helt klart att registrering av en brottsanmälan ainte förutsätter att parterna har hörts.

### **2.7.3 Utredning av undersökningsarrangemang för brott som en polisman misstänks ha begått.**

Enligt arbetsgruppsutredningen av Riksåklagarämbetets och inrikesministeriets undersökningsarrangemang i anslutning till brott som en polisman misstänks ha begått av den 8 juni 2009 (VKSV dnro 45/34/08) ankommer ett beslut om verkställande av en förundersökning i enlighet med 14 § 2 mom. i förundersökningslagen på den åklagare som verkar som undersökningsledare. I sitt avgörande (18.4.2007 Dnro 1565/4/06) anser riksdagens justitieombudsman det inte vara uteslutet att en polisman enligt vissa specialvillkor självständigt kunde besluta om nödvändiga och brådskande tvångsmedel. Arbetsgruppen ansåg dock att frågan var oklar. Med tanke på både det allmänna förtroendet och en enskild polisman's rättsskydd vore det enligt arbetsgruppen bra om åklagaren som verkar som förundersökningsledare snabbt beslutar om huruvida en förundersökning ska verkställas eller inte. För snabbhet talar också det faktum att en polisman's arbete i laglighetsövervakningsuppgifter försvåras om vaga misstankar mot honom blir hängande i luften.

I utredningen konstaterades det att en fördröjning i verkställandet av en förundersökning kan bero på till exempel att vilken som helst polisman kan utses till utredare i ett

polisbrottmål, och då har han i allmänhet hela tiden andra utredningar att sköta. Också åklagarnas arbetsituation orsakar fördröjningar i verkställandet av en förundersökning. Brottsmisstankar som riktas mot en polisman borde behandlas i brådskande ordning. Enligt arbetsgruppen hade praxisen vid denna tidpunkt dock visat att detta tillvägagångssätt inte alltid var möjligt. Vid fastställandet av tröskeln för verkställande av en förundersökning i det dåvarande systemet kunde det också förekomma skillnader som berodde på undersökningsledarna, och ibland var tröskeln för verkställande av en förundersökning alltför låg.

I de fall då åklagaren som verkar som förundersökningsledare beslutar att en förundersökning inte ska verkställas, utan avbrytas eller avslutas, skickas besluten alltid för kännedom till den aktuella polismannens chef. Information om slutresultatet av åtalsprövningen skickas också till polismannens chef. Arbetsgruppens observation var att ett ärende som avses i avgörandena inte nödvändigtvis tas upp för behandling i ett förvaltningsförfarande oavsett om polismannens förfarande varit klart osakligt, men inte i sig lagstridigt.

I fråga om gränsdragningen mellan klagomål och brottsanmälningar konstaterade arbetsgruppen att den inte alltid är lätt att göra, även om ärendet har behandlats i inrikesförvaltningens interna anvisningar. Många frågor som ska behandlas inom polisens interna laglighetsövervakning styrdes enligt arbetsgruppens åsikt grundlöst till en straffprocess. I oklara frågor kan kunden själv (dvs. klaganden, anmälaren, den som anhängiggjort ärendet) tillfrågas i vilket förfarande han eller hon önskar att ärendet behandlas.

Arbetsgruppen anser att det av lagstiftningen om förundersökning inte tillräckligt entydigt framgår när en förundersökning av ett ärende som har anmälts som ett brott verkställs, trots att den person som i anmälan uppges ha begått ett brott blir brottsmisstänkt när förundersökningen börjar. Den undersökningsledare som beslutar om överskridandet av tröskeln för en förundersökning och i själva verket också om den brottsmisstänktes ställning har även i detta avseende en omfattande prövningsrätt. Den misstänkta polismannens faktiska behov av ett straffrättsligt rättsskydd börjar samtidigt som brottsmisstankarna framskridit till denna punkt. Det är framför allt oskuldspresumtionen som är den misstänktes skydd.

I utredningen av de mest typiska brottsmisstankarna lade arbetsgruppen märke till brister närmast i registreringen, inledningen av utredningen och förordnandet av utredare. Då det gällde omfattande fall som kräver särskild yrkeskunskap eller andra särskilda insatser konstaterade man att problemen var av annan art. Det kunde vara svårt att värva tillräckligt yrkeskunniga utredare, eftersom dessa i allmänhet var upptagna med sina egna krävande fall. Arbetsgruppen fäste också uppmärksamhet på de krav som svenskan ställde.

De särskilt omfattande fall som förutsätter specialkunskaper eller andra särskilda insatser kräver enligt arbetsgruppens bedömning i regel enskilda avgöranden. I situationer där många utredare snabbt behövs är problemen bland de svåraste. I synnerhet i de mest krävande fallen framhävs behovet av att snabbt inleda en

förundersökning. I denna typ av fall framhävs också kravet på extern och intern objektivitet i utredningen.

Arbetsgruppen observerade brister i åklagarnas utbildning i anslutning till förundersökningsledningen – särskilt i fråga om de taktiska och tekniska förundersökningsmetoderna. I fråga om åklagarna som verkar som förundersökningsledare konstaterades också deras stora arbetsmängd, inklusive åtalsärenden som var under behandling utgöra ett problem. Brister observerades också i statistikföringen samt anmälnings- och registreringspraxisen.

Arbetsgruppen beslutade lägga fram ett flertal rekommendationer och åtgärdsförslag som gällde verkställande av förundersökning, förordnande av förundersökningsledare, undersökningsarrangemang i sedvanliga fall och fall som kräver särskilda insatser, utvecklande av uppföljningssystemet, säkerställande av förundersökningsledarnas och utredarnas kompetens samt anvisningar, statistikföring och resurser.

Enligt Riksåklagarämbetets bedömning har arbetsgruppens rekommendationer förverkligats mycket väl, och de grundläggande riktlinjerna beaktats i anvisningarna. Riksåklagarämbetets enhet har nuförtiden såsom ovan nämndes för åtalsärenden ett PR-team som sköter ärenden i anslutning till polisbrott. I teamet arbetar två heltidsanställda häradsåklagare som förundersökningsledare med specialåklagares status, och dessa biträds av två erfarna polismän som av Polisstyrelsen flyttats till Riksåklagarämbetet för ett tidsbestämt uppdrag på två år. Omsättningen av de visstidsanställda PR-teammedlemmarna har indelats i faser för att kontinuiteten ska säkerställas. De åklagare som verkar som förundersökningsledare vid Riksåklagarämbetet väljs av förundersökningsledarna vid åklagarämbetsverken. PR-teamets verksamhet har vidareutvecklats så att dess mest centrala uppgifter omfattar, förutom förbehandling och uppföljning av anmälningarna om polisbrott samt verksamhet som förundersökningsledare i ärenden som kan betraktas som betydande, även uppföljning och samordning av åklagarnas och förundersökningsledarnas arbete, utveckling av statistikföringen och uppföljningen av ärenden som gäller polisbrott, intressentgruppsarbete i anslutning till ärenden som gäller polisbrott samt ombesörjande av utbildningen för sambandsmännen i polisbrottmål vid polisens enheter.

Av de rekommendationer som arbetsgruppen lagt fram bedömer Riksåklagarämbetet att det närmast är idéerna om att en grupp på förhand utsedda specialiserade polismän skulle verka som utredare av brottmål inom polisen som är de enda som inte har genomförts. Det har inte heller varit möjligt att bygga upp ett tillräckligt täckande system för uppföljning av ärenden som gäller polisbrott i de nuvarande datasystemen, men i samband med systemreformen kommer detta problem antagligen att elimineras.



## 2.8 Polisens särskilda tjänstemannarättsliga ställning

### 2.8.1 Allmänt om polisens tjänsteansvar

Tjänstemännens särskilda ansvar kallas tjänsteansvar, och detta tjänsteansvar anses vara striktare än medborgarnas allmänna rättsliga ansvar. Bland tjänstemännen har dessutom de tjänstemän som fått befogenheter att använda maktmedel en specialställning, till exempel polismännen, fångvaktarna, gränsbevakarna och soldaterna. Skillnaderna i behandling i fråga om anställningstrygghet innebär i praktiken att ett sådant brott eller opassande förfarande som för en annan tjänsteman inte räcker till som uppsägningsgrund kan betraktas som uppsägningsgrund då det gäller en polisman. I fråga om polisen gäller dessutom den särskilda uppförandeskyldighet som föreskrivs i 9 c § i polislagen. Enligt denna ska en polisman i tjänsten och i sitt privatliv uppföra sig på ett sätt som inte äventyrar tilltron till att polisens uppgifter sköts på behörigt sätt. Enligt paragrafen ska hänsyn också tas till polismannens ställning och uppgifter inom polisförvaltningen vid bedömningen av en polismanns uppträdande.

Tjänstemannarättslig bedömning och straffrättslig bedömning ska kunna skiljas åt. I utgångspunkten har en tjänsteman samma grundläggande fri- och rättigheter som vem som helst. Om samtliga tjänstemäns rättigheter och skyldigheter föreskrivs i statstjänstemannalagen (750/1994). Med tanke på polisens uppgifter har bestämmelserna i statstjänstemannalagen inte i alla avseenden ansetts tillräckliga, utan det har till exempel i fråga om uppförandeförpliktelser, polismanns bisysslor, en polismanns kondition och yrkesskicklighet ansetts att det behövs speciella och strängare bestämmelser som även omfattar fritiden. (Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av polislagen och till vissa lagar som har samband med den, RP 266/2004 rd).

Att en polisman gör sig skyldig till brott mot vägtrafiklagen (267/1981), kan t.ex. betraktas som sådant för en polisman olämpligt uppträdande, åtminstone om brottet är allvarligt, eftersom polismannen samtidigt förlorar sin trovärdighet i övervakningen av trafikreglerna. Även annat olämpligt förfarande, som t.ex. upprepad förtäring av alkohol på offentlig plats, kan betraktas som olämpligt uppträdande för en polisman (RP 266/2004 rd).

Av tjänstemannanämndens och högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis framgår det bland annat att ett oklanderligt uppträdande krävs av polisen både i tjänsten och under fritiden. Av de uppsägningsfall till följd av brott som en polisman begått under fritiden framgår det att medborgarnas allmänna förtroende för polisens förmåga att sköta sina tjänsteuppgifter är en betydande grund då en uppsägning övervägs. En hög tjänsteställning och enligt denna det krav på iakttagande av skyldigheter som är strängare än normalt kan leda till att bedömningen ytterligare skärps.

Förvaltningens proportionalitetsprincip förutsätter dock att en påföljd till vilken en tjänsteman döms ska stå i rätt proportion till hans klandervärda beteende. I både arbets- och tjänsteförhållanden anses ofta ett osakligt uppträdande som enligt en straffrättslig bedömning är brottsligt utgöra en uppsägningsgrund, i synnerhet om detta har

förekommit på en arbets- eller tjänsteplats. Ett brott kan vara en grund för uppsägning även om konsekvenserna av det är ringa. Det som har betydelse i bedömningen är huruvida förtroendeförhållandet har äventyrats. (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och 53 och 55 § i statstjänstemannalagen, RP 4/2006 rd, s. 5.)

### **2.8.2 Tjänstemannarättsliga åtgärder och tillfälligt skiljande från tjänsteutövning enligt tjänstemannalagen**

Enligt 24 § i statstjänstemannalagen kan en tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt ges en skriftlig varning. Varningen riktas främst mot sådan klandervärd tjänstemannaverksamhet som inte är tillräckligt allvarlig för en uppsägning av tjänstemannen. Varningen utfärdas med tanke på fortsättningen, och utfärdandet av en varning är inte en förutsättning för uppsägning.

För smärre förbrytelser kan en chef ge en tjänsteman en muntlig eller skriftlig anmärkning som har ansetts vara en klar arbetsledningsåtgärd och som inte tas upp i tjänstemannalagen.

I kapitel 9 i tjänstemannalagen föreskrivs det om situationer där en tjänsteman ska avstängas från tjänsteutövning eller kan avstängas från tjänsteutövning. Avstängning från tjänsteutövning har karaktäriserats som en förvaltningsmässig försiktighetsåtgärd eller en tillfällig säkringsåtgärd som vidtas för att trygga ett offentligt intresse. Beslutet om avstängning från tjänsteutövning tas i allmänhet av den utnämmande myndigheten.

I 25 § i tjänstemannalagen föreskrivs om uppsägning utifrån personliga grunder, och enligt 2 mom. i denna paragraf får en myndighet inte säga upp ett tjänsteförhållande av något skäl som beror på tjänstemannen, om inte skälet är synnerligen vägande. Enligt denna fras ”synnerligen vägande skäl” kan i fråga om en tjänsteman i princip vilken som helst typ av uppförande eller försummelse bedömas som en grund för uppsägning. Enligt 33 § i tjänstemannalagen kan en tjänstemans tjänsteförhållande genast upplösas, om tjänstemannen grovt bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt.

I den nuvarande tjänstemannalagen har man frångått den tidigare typen av disciplinära förfaranden, och lagen innehåller inga detaljerade bestämmelser om disciplinärt förfarande. För varje förvaltningsområde gäller dock fortfarande specialbestämmelser.

Enligt 15 a § 1 mom. i polisförvaltningslagen kan en polisman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt, om en varning inte kan anses vara tillräcklig, som disciplinstraff skiljas från tjänsteutövning för en tid av minst en och högst sex månader. Enligt detta moment avbryts löneutbetalningen för tiden för skiljandet från tjänsteutövningen. Enligt 15 a § 2 mom. fattas beslut om skiljande från tjänsteutövning av den utnämmande myndigheten. Om statsrådet är utnämmande myndighet, fattar inrikesministeriet beslut om skiljande från tjänsteutövning. Den myndighet som fattar beslut om skiljande från tjänsteutövning skall anhängiggöra skiljandet från tjänsteutövningen senast tre månader från det att myndigheten fick kännedom om den omständighet som kan leda till skiljande från tjänsteutövning. I 15 a § 3 mom.

föreskrivs det att innan beslut fattas om skiljande av en polisman från tjänsteutövning skall han eller hon ges tillfälle att bli hörd i ärendet. Dessutom skall myndigheten ge huvudförtroendemannen eller förtroendemannen tillfälle att bli hörd, om polismannen begär det och skiljandet från tjänsteutövningen inte på grund av sakens natur skall verkställas omedelbart. Myndigheten skall innan beslutet fattas underrätta polismannen om möjligheten att begära att huvudförtroendemannen eller förtroendemannen skall höras. I 15 a § 4 mom. hänvisas i fråga om ändringssökande till statstjänstemannalagen.

I regeringens proposition (RP 4/2006 rd) bedömdes skiljande från tjänsteutövning i förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen genom att konstatera att utgångspunkten är att polismän har samma grundläggande fri- och rättigheter som andra människor när det gäller sättet att tillbringa fritiden. Å andra sidan är det klart att polisens ställning medför begränsningar även i privatlivet och fritidssysselsättningarna. Dessa krav i fråga om uppträdandet som delvis också gäller polismannens fritid, hör till en polismans tjänsteplikter. Det skall vara möjligt att genom statstjänstemannarättsliga åtgärder som står i rätt förhållande till gärningen ingripa i sådana försummelser av skyldigheten att uppträda korrekt som inträffar såväl på fritiden som i tjänsten. Möjligheten till skiljande från tjänsteutövning för viss tid utvidgar urvalet av tjänstemannarättsliga medel. I bestämmelsen om skiljande från tjänsteutövning för viss tid har man eftersträvat noga avgränsning och exakthet så att det uttryckligen är fråga om ett förfarande som hänför sig till en viss tjänst, dvs. en tjänst som polisman. Också sanktionens längd är begränsad. Därför kan bestämmelsen om skiljande av en polisman från tjänsteutövningen för viss tid anses vara godtagbar med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

En polisman kan bryta mot eller åsidosätta sin tjänsteplikt utgående från exempelvis 9 § och 9 a–e § i polislagen eller mot en tjänstemans allmänna skyldigheter utgående från 4 kap. i statstjänstemannalagen.

### **2.8.3 Polisstyrelsens utredning av den tjänstemannarättsliga avgörandepraxisen**

På uppdrag av inrikesministeriet begärde inrikesministeriets enhet för juridiska frågor från Polisstyrelsen en täckande utredning av den tjänstemannarättsliga avgörandepraxisen som gäller polisen (SMDno/2012/2188). Ärendet anknöt till de uppgifter om påföljdspraxis, inklusive jämlikheten och rättvisan i bemötandet av tjänstemännen, som togs upp i offentligheten. Ärendet anknöt också till avgörandepraxis i tjänstemannarättsliga och disciplinära ärenden hos de andra myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Utifrån utredningen bedömer inrikesministeriet separat bland annat behovet av och möjligheterna att om denna fråga sammanställa anvisningar som gäller för hela förvaltningsområdet.

En utredning begärdes om de tjänstemannarättsliga ärenden som avgjorts under åren 2010–2012. Man bad om att särskild uppmärksamhet skulle fästas vid enhetligheten i avgörandepraxisen. Utredningen skulle också innehålla en granskning av nivån på de tjänstemannarättsliga påföljderna i förhållande till tjänstemannens förfarande. Som en

del av utredningen bad man Polisstyrelsen ge sina eventuella utvecklingsförslag utifrån resultaten av utredningen.

Polisenheterna har totalt lämnat 109 tjänstemannarättsliga avgöranden från åren 2010–2012 till Polisstyrelsens förvaltningsenhet. Av dem gäller 86 polismän. Enligt Polisstyrelsens utredning (POHA Dnr 2020/2012/4889) är kvaliteten på de tjänstemannarättsliga beslut som sammanställts hos polisenheterna varierande. Av besluten innehåller endast en del tillräckliga uppgifter för att kunna bedöma huruvida nivån av påföljden står i rätt proportion till tjänstemannens förfarande. I sin utredning beslutar sig Polisstyrelsen för kvantitativa och kvalitativa utvecklingsförslag i fråga om uppföljningen av den tjänstemannarättsliga avgörandepraxisen. I utredningen förs det också fram att antalet polisenheter i och med den tredje fasen i den anhängiggjorda omstruktureringen av polisförvaltningen kommer att halveras jämfört med i dag, och då kan man fästa större uppmärksamhet vid den tjänstemannarättsliga avgörandepraxisen. Ärendet kan behandlas i den rikstäckande ledningsgruppen och den samlade informationen distribueras både till tjänstemännen i ledningsgruppen och till dem som innehar polisenheternas juristtjänster. Var och en av de 11 nya polisinsrättningarna och de övriga tre polisenheterna kommer att vara representerade i den rikstäckande ledningsgrupp som leds av Polisstyrelsen.

Inom polisförvaltningen har man ansett att en tjänsteställning inte allena avgör den tjänstemannarättsliga påföljden i samband med klandervärt uppträdande, utan att det är fråga om en helhetsprövning som påverkas av bland annat tjänsteställning, gärningsgrad, omfattning, upprepning och skadlighet. Genom att granska Polisstyrelsens avgörandepraxis kan man konstatera att det på dem som hör till polisbefälet har ställts högre krav då det gäller iakttagandet av tjänsteplikterna. (Inrikesministerns svar på ett skriftligt spörsmål i riksdagen, SS 129/2013 rd).

## **2.9 Regleringen av och praxisen i polisens övervakning i andra nordiska länder**

### **2.9.1 Sverige**

I Sverige tillsatte regeringen 2010 en parlamentarisk kommitté för att behandla frågor i anslutning till polisorganisationen. I betänkandet av polisorganisationskommittén SOU 2012:13 beskrivs nuläget i polisens övervakning på följande sätt:

Polisens verksamhet står liksom annan statlig verksamhet under tillsyn av Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Riksrevisionen. Dessutom utövas viss tillsyn över polisen av Datainspektionen och av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har till uppgift att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, särskilt med avseende på behandlingen av känsliga personuppgifter. Ett exempel på en annan typ av extern kontroll av polisverksamheten är åklagarnas skyldighet att pröva polismyndighets beslut i en förundersökning.

Rikspolisstyrelsen utövar i dag tillsyn över polisens verksamhet. Enligt sin instruktion ska Rikspolisstyrelsen i tillsynsverksamheten särskilt beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom polisen fungerar väl. Regeringen har med andra ord givit tillsynsbegreppet en bredare innebörd för polisen än vad som gäller generellt. Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet består bland annat av uppföljning (finansiell uppföljning och verksamhetsuppföljning), intern revision, inspektion och utvärdering.

Rikspolisstyrelsens huvudsakliga tillsyn sker på två sätt. Dels följer avdelningscheferna vid Rikspolisstyrelsen löpande polismyndigheternas arbete inom respektive chefs ansvarsområde, dels gör Rikspolisstyrelsen inspektioner.

Enheten för inspektionsverksamhet var 2012 bemannad med två personer på heltid. Som grund för inspektionsarbetet upprättas en årlig plan. Verksamheten omfattar både inspektioner av vissa sakområden och granskningar av inträffade händelser. Enligt Rikspolisstyrelsen bygger inspektionsverksamheten på att resurser för att utföra inspektionerna finns hos polismyndigheterna.

Inspektionerna avslutas regelmässigt med att rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas vid Rikspolisstyrelsen för att förbättra förutsättningarna inom de granskade områdena. Rikspolischefen beslutar även om rekommendationer för vilka åtgärder som polismyndigheterna bör vidta med anledning av inspektionerna. Rikspolisstyrelsen kan med nuvarande fördelning av ansvar dock i dessa fall inte ge tvingande direktiv till polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har nyligen börjat göra uppföljande inspektioner. Under 2009 gav regeringen ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen att använda tillsyn mer tydligt och aktivt som en del av styrningen av polismyndigheterna.

I polisorganisationskommitténs betänkande konstateras det att begreppet främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning av tillsynsobjekten. Beteckningen tillsyn har således reserverats för kontroll som bedrivs av ett organ som är organisatoriskt fristående från det organ som är tillsynens objekt. I kommitténs betänkande konstateras det att hur väl man än organiserar egenkontrollen inom en myndighet, kommer den inte att fullt ut kunna värja sig mot anklagelser från allmänhetens sida för att ta ovidkommande hänsyn i sin verksamhet.

Polisorganisationskommitténs slutsats var att polisens tillsyn ska bedrivs av organ som är organisatoriskt helt fristående från den verksamhet som är föremål för tillsynen. Även om flera myndigheter i Sverige i dag bedriver tillsyn över olika delar av polisens verksamhet finns det inte någon heltäckande kontroll. En ny struktur med den sammanhållna nationella Polismyndigheten och med Säkerhetspolisen som en fristående myndighet kräver en ny lösning av tillsynsfrågan.

I Sverige fick således polisorganisationskommittén ett tilläggsuppdrag den 23 februari 2012 (Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén Dir.2012:13) att utreda behovet

av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet. Tidsfristerna för den parlamentariska kommittén fastställdes i fråga om utredningen av Säkerhetspolisens verksamhet till den 30 november 2012, tillsyn över polisens verksamhet den 1 juli 2013 och utredningen av Kriminalvårdens verksamhet den 16 december 2013.

Polisorganisationskommittén publicerade betänkandet ”Tillsyn över polisen” (SOU 2013:42) i juni 2013. Enligt kommittén bedrivs tillsynen över polisväsendet bäst av en från polisen fristående myndighet. Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning. Tillsynsmyndigheten bör främst granska regelefterlevnad i verksamhet och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden, vilket innebär att tillsynen i normalfallet inte bör utmynna i uttalanden om enskilda fall. Tillsynsmyndigheten för polisen bör starta verksamheten den 1 januari 2015 och verksamheten byggas upp steg för steg. Myndighet skulle bygga på Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, och en utgångspunkt kan vara att myndigheten efter två år ska ha minst cirka trettio årsarbetskrafter. Kommitténs betänkande innehåller ett förslag till lag om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet samt ett förslag till förordning med instruktion för Tillsynsmyndigheten för polisen och till ändring i förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten. I lagförslagen betonas myndigheternas samarbete.

Utifrån den enkät inom polisorganisationskommitténs uppdrag och som inrikesministeriet fick från Sveriges justitiedepartement i september 2012 utreddes i Sverige i anslutning till polistillsynen delvis samma frågor som i denna arbetsgrupp (arbetsgruppen Den interna övervakningen av polisen). I Finland fokuserar arbetsgruppen i enlighet med uppdraget i första hand på den interna övervakningen, medan utgångspunkten för utredningen i Sverige var inrättandet av ett externt fristående organ för övervakningen av polisen.

Inom sin utredning genomförde polisorganisationskommittén den ovan nämnda enkäten, och betänkandet (SOU 2013:42) omfattar en beskrivning av polistillsynen i följande länder: Danmark, England och Wales, Finland, Nederländerna och Norge. I Finland lämnades svaren i Sveriges enkät av lagstiftningsdirektör Marko Viitanen från inrikesministeriet och polisöverinspektör Pertti Sihvonen från Polisstyrelsen.

I sin rapport i juni 2013 konstaterar Polisorganisationskommittén att tillsynsverksamheten är så nära förknippad med ett lands myndighetsstruktur, och att det därför är svårt att göra en jämförelse annat än på ett övergripande plan. Utformningen av ett lands tillsyn över polisens verksamhet är ofta tätt sammankopplad med nationella traditioner och förvaltningsmodeller. Enligt kommittén blir förutsättningarna för intern granskning inom myndigheterna och behovet av ett fristående granskningsorgan således ett annat i Sverige än i länder vars myndigheter är närmare knutna till ett ansvarigt ministerium.

Konsultative tjänstemannen Kimmo Kiiski vid inrikesministeriets enhet för juridiska frågor avlade ett besök hos chefsåklagaren Christer Ekelund i Stockholm i juni 2009.

Följande uppgifter grundar sig på detta möte och det som har lagts fram på svenska polisens webbplats:

Om det uppstår en misstanke om att en anställd inom Polisen har begått ett brott, eller på något sätt handlat felaktigt i tjänsten, ska det utredas av Polisens avdelning för interna utredningar, IU. IU är en egen avdelning inom Rikspolisstyrelsen. Viktiga mål för verksamheten är hög kvalitet i utredningsarbetet kombinerat med så korta handläggningstider som möjligt.

Alla typer av anmälningar om lagstridigt förfarande (brottsanmälan, klagan, besvär) som riktar sig till en person i polisen eller åklagarens tjänst, riksdagsledamöter eller en domare eller en allmän domstol eller en domare i förvaltningsdomstolen handläggs vid Riksenheten för polismål. När en anmälan inkommer till enheten fattar chefsåklagaren eller biträdande snabbt ett beslut om huruvida en förundersökning ska inledas eller inte. Om en förundersökning verkställs, fungerar en åklagare vid Riksenheten för polismål som förundersökningsledare. Största delen av dessa anmälningar gäller polismän som handlat i tjänsteuppdrag. Riksenheten för polismål vid Åklagarmyndigheten inrättades 2005. Enheten är indelad i tre olika avdelningar som finns i Malmö, Stockholm och Göteborg.

I Sverige görs ingen åtskillnad mellan brottanmälan, annan anmälan eller klagan, utan beroende på anmälningens karaktär gör Riksenheten för polismål först en straffrättslig bedömning av ärendet. Syftet med denna åtgärd är framför allt att ta hänsyn till den misstänkta personens rättsskydd, eftersom personen i en straffprocess har en mer skyddad ställning än i ett förvaltningsförfarande. Material som inhämtats vid förundersökningen kan senare användas i ett förvaltningsförfarande, om förundersökningen avbryts eller ärendet av någon annan orsak inte överlämnas till åklagaren för åtalsprövning.

## **2.9.2 Norge**

I Norge lyder polisverksamheten under justitiedepartementets förvaltningsområde, och justitiedepartementet och polisverket, politidirektoratet (POD), bildar tillsammans den centrala ledningen för polisen. POD, som är en del av departementet, svarar för den operativa ledningen och styrningen av 27 polisdistrikt samt följer upp, utvecklar och övervakar polisverksamheten. Polisen och åklagarämbetet är på lokal nivå inte åtskilda från varandra, utan åklagarna har integrerats i polisorganisationen.

Vid POD finns det en övervakningsavdelning som är direkt underställd polisöverdirektören. Övervakningsenhetens verksamhet omfattar kontroll, information och rådgivning. Enheten kan också genomföra granskningar på eget initiativ. Den huvudsakliga polisövervakningen sker i form av så kallad övervakning på mellannivå i polisdistrikt och vid specialmyndigheterna i landet. Övervakningen fokuserar på ledningen, organisationen, förvaltningen och iakttagandet av reglerna. Varje år sammanställs en rapport om övervakningen. Övervakningsenheten genomför också begränsade eller partiella granskningar som fokuserar på vissa frågor eller problempunkter samt endast genomförs av särskild anledning.

I Norge övervakas polisverksamheten också av åklagarämbetet. Statsåklagarna (statsadvokaterna) anger riktlinjerna och följer upp brottsutredningarna samt utövar övervakning och genomför kvalitetskontroller. Syftet med granskningarna är både övervakning och styrning.

I Norge undersöktes klagomålen som gällde polisen internt inom polisorganisationen fram till 1988 så att endast de allvarligaste fallen överlämnades till ett annat polisdistrikt för utredning. Som svar på kritiken om polisens interna utredning samt i syfte att stärka det offentliga förtroendet för polisen övergick man till en från polisen fristående specialutredningsenhet för polisärenden (Spesialenheten for politisaker). I dag har Spesialenheten tre regionala brottsutredningsenheter; (Etterforsningsavdeling) Östra Norge i Oslo, Västra Norge i Bergen samt Mellersta och Norra Norge i Trondheim. Förvaltningsmässigt är utredningsenheten underställd justitiedepartementet och operativt underställd Riksadvokaten.

Ett klagomål som gäller polisens verksamhet kan lämnas skriftligen eller muntligen till polisens enhet i fråga. Klagomålet undersöks av polischefen som inom en månad fattar beslut om huruvida polisen handlat på ett klandervärt sätt eller inte. Polischefens beslut kan överklagas hos POD som tar ställning till huruvida det finns något klandervärt i polisens förfarande. Klagomål som gäller brottsutredning och åtalsbeslut behandlas av åklagarmyndigheten.

I fråga om en brottsmisstanke som riktar sig mot en person inom poliskåren, till exempel en sekretessförbrytelse, onödigt tillgripande av maktmedel, rasistiskt språkbruk eller olagligt tillgripande av tvångsmedel, kan anmälan göras till utredningsenheten för polisärenden (Spesialenheten for politisaker). Anmälan kan också lämnas in hos lokalpolisen som vidarebefordrar anmälan till utredningsenheten. Utredningsenhetens beslut kan överklagas hos riksåklagaren (Riksadvokaten).

### **2.9.3 Danmark**

I Danmark har polisen en regional organisation och lyder under justitiedepartementets förvaltningsområde. Polisdistriktet lyder under polisverket Rigspolitiet. Verket leds av polisöverdirektören (rigspolitichefen) som svarar för polisverksamheten i sin helhet och bekräftar de allmänna och konkreta bestämmelserna om bland annat förvaltnings- och ekonomiförhållandena. Polisdirektörerna (politidirektörer) leder och ansvarar både administrativt och operativt för polisdistriktets arbete. I Danmark är åklagarämbetet integrerat i polisinspektionen på lokal nivå. Övervakningen av polisens verksamhet är indelad enligt vilken del av polisverksamheten ärendet gäller. Dessutom övervakas polisverksamheten av justitieombudsmannen, dataskyddsmyndigheterna och riksrevisionen.

Polisinspektionerna har det högsta ansvaret för att säkerställa polisverksamhetens kvalitet och laglighet samt att brottmål undersöks så grundligt och snabbt som möjligt. Åklagarmyndigheternas (statsadvokaterna) övervakning av polisen genomförs på två sätt: fortlöpande övervakning i den dagliga brottsutredningen samt inspektionsbesök i



polisdistriktet. Vid inspektionsbesöken övervakar man att handläggningen av brottmål genomförs på ett högklassigt, effektivt och lagligt sätt i hela polisdistriktet.

I Danmark verkar en från polisen fristående myndighet som handlägger klagomål gällande poliser, Den Uafhaengige Politiklagemyndighed. Politiklagemyndigheden behandlar brottmål som gäller polisen samt gör en bedömning av och fattar beslut i klagomålsärenden som gäller polisen. Myndigheten verkar helt oberoende av polisen och åklagarmyndigheterna. Handläggningsprocessen beror på huruvida det är fråga om en brottsmisstanke eller ett klagomål gällande en polisens förfarande. Vid myndigheten arbetar utredare samt jurister och administrativ personal. Politiklagemyndighedens högsta beslutande organ är Politiklagerådet. Det nya förfarandet vid handläggning av polisklagomål trädde i kraft den 1 januari 2012.

## **2.10 Internationella överenskommelser och rekommendationer**

På samma sätt som flera internationella samarbetsformer och -kanaler står till polisens och de övriga laglighetsövervakningsmyndigheternas förfogande fäster man också uppmärksamhet vid polisverksamheten i internationella överenskommelser. Nedan behandlas de anvisningar som har sammanställts inom Europarådets krets och inverkan av Europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis på polisens övervakning.

### **Den europeiska yrkesetiska koden för polisen**

Den europeiska yrkesetiska koden för polisen (Rekommendation som godkänts vid Europarådets ministermöte den 19 september 2001 (2001, 10) och motiveringspromemoria) är en rekommendation som Europarådet utfärdat till medlemsstaterna och innehåller en sammanfattning av de principer som ska tillämpas för polisväsendet i demokratiska samhällen som bygger på laglighetsprincipen. Anvisningarna innehåller synpunkter som direkt anknyter till polisen med tanke på Europarådets centrala värderingar, dvs. demokratin, laglighetsprinciperna och individens grundläggande fri- och rättigheter. Enligt motiveringspromemorian för den yrkesetiska koden är dokumentet mer än enbart en "traditionell" samling av anvisningar. Den utgör också en organisatorisk referensram för polisen och dess roll i en demokrati, polisens ställning i det straffrättsliga systemet samt polisens mål, verksamhet och övervakning. Syftet med anvisningarna är att tillhandahålla organisatoriska principer för en etisk polisverksamhet. Samtidigt är vissa delar av dokumentet avsedda som modeller för den nationella lagstiftningen, bestämmelserna och anvisningarna om förfaringsätt.

I motiveringarna till anvisningarna konstateras det att polisfrågorna funnits på rådets agenda ända sedan början. Polisen har en betydande roll då det gäller att skydda Europarådets grundläggande värderingar, och därför utgör Europarådet ett naturligt forum för den europeiska diskussionen om polisens roll i ett demokratiskt samhälle.

Polisens ansvar och övervakning behandlas i artiklarna 59–63 i anvisningarna.

## Europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis

Med hjälp av Europeiska människorättsdomstolens (EMD) avgörandepraxis kan man tolka hur kraven på laglighetsövervakningen ökar och blir allt strängare ju allvarligare ärende det är fråga om. I detta fall är det naturligtvis fråga om utredningen av en enskild händelse som påstås strida mot lagen eller tjänsteplikten. Det är fråga om laglighetsövervakningens *effektivitet (effektivitet i praktiken och juridisk bemärkelse), grundlighet, omsorgsfullhet, aktivitet, formalitet, bevisbörda, beslutsmotiveringar och resurser*. Den ovan nämnda effektiviteten omfattar också ett krav på ett hierarkiskt eller institutionellt och praktiskt *oberoende*.

Den interna laglighetsövervakningen är en del av rättsskyddet som i sin tur är en mycket central grundläggande rätt som tillkommer alla på det sätt som avses i 21 § i grundlagen. Samtidigt ska själva laglighetsövervakningen uppfylla rättsskyddskraven. I rättslitteraturen har vikten av 1 § 2 mom. i grundlagen förts fram i kombination med de detaljerade procedurbestämmelserna om frihetsberövande och straffprocess i artiklarna 5 och 6 i Europeiska människorättskonventionen samt artiklarna 9 och 14 i den allmänna konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

I rättslitteraturen om de grundläggande fri- och rättigheterna karaktäriseras rättsskyddet som en "rättslig trygghet, en säkerhet om att lagen tillämpas på samma sätt i fråga om alla samt *lika, jämlikt och opartiskt*." Rättsskyddet har på konstitutionsnivå också inkluderats i *lagenlighets- och jämlikhetsprincipen*. Innehållet i rättsskyddet omfattar också bland annat att var och en har *rätt att få sin sak behandlad* av en behörig myndighet, samt att i denna sak få ett *svar eller ett motiverat beslut*, utan ogrundat *dröjsmål*. Ytterligare kan i rättsskyddet inkluderas myndighetens rätt *sammansättning*, sakhandläggarnas *ojävighet*, en laglig *handläggningsordning* och bland dem som deltar i förfarandet ett *vänligt och korrekt bemötande* enligt den allmänt vedertagna serviceprincipen.

*Opartiskheten* bör ses som ett av de viktigaste kraven som kan ställas på laglighetsövervakningen. Då det gäller opartiskhet är det lika mycket fråga om faktisk opartiskhet som förtroende för opartiskheten. I konkreta fall har Europeiska människorättsdomstolen vid bedömningen av opartiskheten använt ett så kallat subjektivt och objektivt test. Till exempel från fallet Cianetti den 22 april 2004 och fallet Kyprianou den 27 januari 2004 kan de nödvändiga arrangemangen eller garantierna för trygghet av objektiv opartiskhet härledas. Med dessa avses överlämnande av beslutet (avskildhet) till en part som står utanför det aktuella organet från fall till fall. Det är också fråga om strukturella och organisatoriska arrangemang. Subjektiv opartiskhet kan tolkas utifrån flera olika hänvisningar (se närmare ovan nämnda fall).

Europeiska människorättsdomstolen har i sin avgörandepraxis sammanställt fem principer för undersökningen av polisförbrytelser och handläggningen av klagomål som gäller polisen: Independence, Adequacy, Promptness, Public scrutiny, Victim involvement, som har definierats i ställningstagandet från Europaårets människorättsfullmäktige (Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human

Rights, Thomas Hammarberg, concerning independent and effective determination of complaint against the police, published 12 March 2009) på följande sätt:

- **Independence:** there should not be institutional or hierarchical connections between the investigators and the officer complained against and there should be practical independence;
- **Adequacy:** the investigation should be capable of gathering evidence to determine whether police behaviour complained of was unlawful and to identify and punish those responsible;
- **Promptness:** the investigation should be conducted promptly and in an expeditious manner in order to maintain confidence in the rule of law;
- **Public scrutiny:** procedures and decision-making should be open and transparent in order to ensure accountability; and
- **Victim involvement:** the complainant should be involved in the complaints process in order to safeguard his or her legitimate interests.

I människorättsfullmäktiges ställningstagande konstateras det att ett oberoende och effektivt system för handläggning av klagomål som gäller polisen är mycket viktigt med tanke på en demokratisk och pålitlig polisverksamhet. En opartisk och effektiv handläggning av klagomål ökar förtroendet för polisen och säkerställer att oegentligheter och dåligt bemötande inte blir ostraffade.

### **Principer för polisövervakningen som godkänts av EPAC**

EPAC (European Partners Against Corruption) är ett oberoende, inofficiellt nätverk med mer än 60 myndigheter som arbetar mot korrupcion från Europarådets medlemsländer. I Finland representeras EPAC av Polisstyrelsen. EPAC har i november 2011 godkänt "Principer för polisövervakningen" (Police oversight principles) som har utvecklats för att ge en modell för en effektiv polisövervakning som organisationerna och regeringarna i Europa kan sträva efter. EPAC:s årskonferens i Ungern ligger till grund för dessa principer. Därefter har dessa principer under ledning av England och Wales beretts i en arbetsgrupp vars övriga medlemmar var från Österrike, Belgien, Norge, Portugal, Skottland, Spanien och Sverige. Principerna bygger på god praxis bland existerande övervakningsorgan, Europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis samt på idéerna som framläggs i det ställningstagande av Europarådets människorättsfullmäktige 2009 som togs upp i den föregående punkten.

**I fråga om polisövervakningsorganets verksamhet ( operation of a police oversight body)** betraktar man som huvudprinciper (key principle) bl.a. att

- polisövervakningsorganet ska vara tillräckligt åtskilt från polishierarkin, om övervakningen av denna hör till dess förvaltningsområde
- polisövervakningsorganet ska kontrolleras och övervakas av personer som inte samtidigt arbetar inom polisen

- polisövervakningsorganet ska allmänt ha rätt och behörighet att enligt eget övervägande lägga fram synpunkter om sitt arbete för allmänheten och media
- polisövervakningsorganet ska ha tillräckliga ekonomiska och andra resurser för att genomföra sitt uppdrag samt verka med stöd av statlig finansiering
- om polisövervakningsorganets ställning ska tydligt föreskrivas i grundlagen, lagstiftningen eller annan officiell text där i synnerhet sammansättningen, rättigheterna och behörighetsområdet fastställs
- polisövervakningsorganets utredare i hela sin omfattning ska ha polisiära rättigheter så att de kan genomföra en rättvis, oberoende och effektiv utredning. I synnerhet utredarna ska ha rätt att få all nödvändig information som behövs för att genomföra en effektiv utredning.
- polisövervakningsorganet och polisen själv proaktivt ska säkerställa att allmänheten känner till övervakningsorganets uppgift och verksamhet och att människorna är medvetna om sin rätt att anföra klagomål och besvär.

**I fråga om besvärssystemet (complaints system)** framläggs i fråga om principerna att

- polisövervakningsorganet också borde utveckla mekanismer som möjliggör att polismän kan rapportera sådana förbrytelser bland sina kolleger eller andra tjänstemän som de har lagt märke till
- överklaganden/klaganden bör ges en belysande utredning av förutsättningarna för handläggningen av besvär och detaljerad information om hur besvären handläggs, servicestandarden (standard of service) och vilka slutresultaten av besvären kan bli
- överklaganden/klaganden ska informeras om slutresultatet av/avgörandet i besväret
- överklaganden/klaganden ska ha rätt att ifrågasätta det sätt på vilket hans eller hennes klagomål har handlagts eller avgjorts genom att anföra besvär hos polisövervakningsorganet.

**I fråga om en effektiv utredning (effective investigation)** görs i principerna en genomgång av kraven på en grundlig och övergripande utredning av ett polisklagomålsärende med hänvisning till EMD:s avgörandepraxis.

I principerna konstateras det dessutom att polisövervakningsorganet vid behov ska ha rätt att överlämna eller rekommendera ett överlämnande av ärendet för behandling hos parter som har behörighet att vidta disciplinära åtgärder eller rätt att själv vidta åtgärder av denna typ. Vid behov ska polisövervakningsorganet också ha rätt att överlämna eller rekommendera ett överlämnande av ärendet för behandling hos en part som har behörighet att väcka brottsåtal eller själv vidta åtalsåtgärder.

Polisövervakningsorganet ska ha rätt att för regeringen, parlamentet och/eller en annan behörig part framlägga ställningstaganden, rekommendationer, förslag och rapporter i frågor som hör till dess behörighetsområde i syfte att utveckla polisverksamheten eller verksamheten hos andra lagövervakningsmyndigheter och försöka säkerställa att man i vidare utsträckning tar lärdom av polisens och de övriga laglighetsövervakningsmyndigheternas tolkning av oegentligheter.

När polisövervakningsorganet utfärdar en rekommendation ska det finnas en mekanism för att säkerställa en effektiv verkställighet av rekommendationerna.

## 2.11 Brottanmälan och skyldighet att reagera

### 2.11.1 Brottanmälan i allmänhet

Förundersökningsmyndigheten ska förrätta en förundersökning när det på grund av anmälan eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Enligt 3 kap. 3 § i den nya förundersökningslagen ska förundersökningsledaren utan dröjsmål registrera en anmälan då han eller hon får en anmälan om ett brott eller en händelse som av anmälaren misstänks vara brottslig. Om anmälan är oklar eller bristfällig, ska anmälaren vid behov uppmanas att precisera eller komplettera denna. Skyldigheten att registrera en brottanmälan gäller också ett misstänkt brott som förundersökningsmyndigheten fått kännedom på något annat sätt än det som avses i 1 mom., om de förutsättningar för nedläggning av åtgärder som avses i 9 § 1 mom. inte uppfylls. I 1 § i den gällande förordningen om förundersökning och tvångsmedel (88/575) föreskrivs det att då en målsägande eller någon annan anmäler ett brott eller en händelse som han anser vara ett brott till polisen eller till någon annan förundersökningsmyndighet, skall anmälan utan dröjsmål registreras.

Tröskeln för att registrera en anmälan är lägre än för att börja en förundersökning. Tröskeln för att inleda en förundersökning är "skäl att misstänka", är i sin tur mycket lägre än åtalströskeln som förutsätter sannolika skäl för att den misstänkte är skyldig till brottet (1 kap. 6 § i lagen om rättegång i brottmål).

Förundersökningsmyndigheten kan få kännedom om ärendet i samband med någon annan undersökning eller till exempel i form av en anonym angivelse. I sista hand fastställs anmälningssättet dock enligt vilken typ av brott det är fråga om och under vilka omständigheter det har begåtts.

Enligt förundersökningslagen kan också någon annan än målsägande göra en anmälan, till och med en utomstående som lagt märke till en gärning som misstänks vara brottslig. Anmälaren behöver inget som helst befullmäktigande för att göra en anmälan. Cirka hälften av gärningar som har registrerats som polisbrott kommer fram i samband med polisens övervakningsverksamhet. Enligt förundersökningslagen gäller skyldigheten att registrera en brottanmälan även andra fall än där polisen fått kännedom om ett misstänkt brott genom en anmälan, och därför måste förundersökningsmyndigheten också i dessa fall registrera uppgifterna om brottet som en brottanmälan så snart som möjligt.

I Finland finns det ingen allmän rättslig skyldighet att anmäla brott till myndigheterna eller dem som varit föremål för brottet. Enbart underlåtelse att anmäla förberedelse till grova brott har i 15 kap. 10 mom. 1 § i strafflagen betecknats som straffbart. Syftet med bestämmelsen är att förebygga de brott som nämns i paragrafen. Det finns ett antal specialbestämmelser om anmälan av brott.

Enligt 10 § i lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002) får bevakningsrörelse inte idkas eller bevakningsuppgifter utföras på ett sätt som försvårar upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet eller förebyggande, utredning eller åtalsprövning av brott. I paragrafen föreskrivs det att en väktare som vid utförande av bevakningsuppgifter får kännedom om att ett brott som nämns i 15 kap. 10 § 1 mom. strafflagen (39/1889) redan har begåtts, utan dröjsmål ska anmäla brottet till polisen. Om väktaren blir tvungen att ange någon som avses i 2 mom. i nämnda paragraf, föreligger dock inte anmälningsplikt.

Enligt miljöskyddslagen (86/2000) ska tillsynsmyndigheten anmäla gärningar och försummelser som avses i 116 § till polisen för inledande av förundersökning. Anmälan behöver dock inte göras om gärningen med hänsyn till omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte anses kräva att åtal väcks.

Enligt 136 § i avfallslagen (646/2011) ska tillsynsmyndigheten göra en anmälan till polisen eller, om det är fråga om tullbrott, i första hand till tullmyndigheterna för inledande av förundersökning, om det finns skäl att misstänka en gärning eller försummelse som avses i 147 § 1 mom. Anmälan behöver dock inte göras, om gärningen med hänsyn till omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte kan anses kräva att åtal väcks.

Anmälan har också behandlats i de högsta laglighetsövervakarnas avgöranden. Till exempel i biträdande justitiekanslerns avgöranden (OKV 716/1/89, 10.7.1990) var det fråga om skattemyndigheternas skyldighet att anmäla andra brott än skattebrott till polisen, och i avgörandet behandlas också brottsanmälan i allmänhet. Lagen innehåller inte någon bestämmelse enligt vilken någon annan myndighet skulle omfattas av en allmän skyldighet att självmant anmäla misstänkta brott till polisen. Det finns inte heller några allmänna bestämmelser om informationsutbytet mellan myndigheterna. I sitt avgörande konstaterar justitiekanslern att en myndighet vars uppgifter omfattar verksamhetsövervakning kan anses ha en skyldighet att till polisen anmäla brott som upptäcks inom myndighetens område. I detta fall för myndigheten målsägandes talan för staten. Med stöd av ett lagbemyndigande kan en anmälan lämnas ogjord till exempel på grund av brottets ringa karaktär. För brott som faller utanför myndighetens egentliga område gäller däremot ingen anmälningsplikt. I justitiekanslerns beslut bedöms det att återhållsamheten då det gäller brottsanmälningar beror på indelningen av verksamhetsområdet, specialexpertisens inriktning och ansvarsfrågorna.

Enligt avgörandet borde lagstiftningen inte få innehålla hinder för att myndigheterna på eget initiativ ska sträva efter att anmäla oegentligheter utanför deras verksamhet till övervakningsmyndigheterna och även som allmänt svarar för brottsbekämpningen och utredningen av misstänkta brott. I avgörandet ansågs det att den allmänna regleringen om brottsanmälan inom myndighetsverksamheten ska vara ägnad att till denna del förenhetliga praxisen. På grund av den mångtydighet som uppstod i ärendet ansåg biträdande justitiekanslern det vara ändamålsenligt att sända kopior på sitt beslut till justitieministeriet, inrikesministeriet och finansministeriet för beaktande vid utvecklingen av bestämmelser om samarbetet mellan myndigheterna.

## 2.11.2 Anmälan om brottsmisstanke till tjänstemans chef

I samband med revideringen av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen infördes i lagen en bestämmelse om anmälan till en tjänstemans chef i situationer då en tjänsteman misstänks för ett brott. I 3 kap. 6 § i den nya förundersökningslagen föreskrivs det att undersökningsledaren för eventuella tjänstemannarättsliga åtgärder ska underrätta chefen för en tjänsteman om att förundersökning inleds, om tjänstemannen är misstänkt för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år. Undersökningsledaren har även rätt att meddela om inledande av förundersökning som gäller andra brott som tjänstemannen är misstänkt för, om det brott som undersöks är sådant att det kan antas ha betydelse för fullgörandet av tjänsteuppgiften.

Förundersökningslagens 3 kap. 6 § gäller också åklagaren då han verkar som förundersökningsledare vid misstanke om att en polisman gjort sig skyldig till ett brott. De tjänstemannarättsliga åtgärder som avses i paragrafen kan bli aktuella, till exempel avstängning från tjänsteutövning under brottsundersökningen och varning. Handläggningen av ett brottmål kan också leda till uppsägning av tjänstemannen eller upplösning av tjänsteförhållandet. I fråga om definitionen tjänsteman används i paragrafen den definition som finns i 40 kap. 11 § 1 punkten om tjänstebrott i strafflagen.

Om kravet på maximistraff enligt paragrafen inte uppfylls, är tröskeln inte hög vid en bedömning enligt motiveringarna i paragrafen av huruvida anmälningsrätten ska användas (RP 222/2010, s. 190), eftersom det inte kan förutsättas att undersökningsledaren har någon särskilda tjänstemannarättslig sakkunskap. Vid övervägande av en brottsanmälan kan man i fråga om brottskaraktären ta hänsyn till förutom till vilken rättslig nytta det riktar sig också i någon utsträckning till brottets allvarighet. Det som också kan ha betydelse är att personen verkar i brottsbekämpningsuppgifter. I anslutning till detta konstateras det i motiveringarna att utgångspunkten är att den åklagare som verkar som förundersökningsledare underrättar tjänstemannens chef, om en polisman misstänks för ett brott.

## 2.11.3 Lagstiftning om anmälan av tjänstebrott och oegentligheter m.m.

Enligt beslutet om tillsättande av arbetsgrupp är det inte enbart fråga om polisens anmälningsplikt i situationer där ett brott mot tjänsteplikten misstänks utan mer allmänt om ett ärende som gäller hela statsförvaltningens tjänstemän, eftersom statstjänstemannalagen inte innehåller någon allmän bestämmelse om anmälan av tjänstebrott. Nedan behandlas i form av exempel några gällande bestämmelser eller bestämmelser som är under beredning.

### Lag om kommunala tjänsteinnehavare

I 9 kap. 47 § 1 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) föreskrivs det att en tjänsteinnehavare, som på sannolika grunder kan misstänkas för att i sin tjänsteutövning ha gjort sig skyldig till tjänstebrott eller på något annat sätt ha handlat i

strid med sina skyldigheter, kan avstängas från tjänsteutövning för tiden för undersökningen eller rättegången. Anmälan om brott skall göras utan dröjsmål, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott. I 2 och 3 mom. i denna paragraf föreskrivs det om avstängning från tjänsteutövning och i 48 § i den aktuella lagen om förfaranden som iakttas vid avstängning från tjänsten.

Enligt detaljmotiveringarna gällande anmälan i regeringens proposition (RP 196/2002 rd) har bestämmelsen om anmälan om brott i 47 § i den gällande kommunallagen inkluderats i momentet. Enligt förarbetet är avsikten att bestämmelsen ska tillämpas på uppenbara tjänstebrott, och en uttrycklig bestämmelse ansågs motiverad med tanke på det krav på förtroende som ställts för användningen av offentlig makt. Bestämmelsen motiverades också med tanke på personens rättsskydd. Enligt förarbetet för lagen om kommunala tjänsteinnehavare ska bestämmelsen specificera den rätt enligt 21 § i grundlagen som var och en har att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet.

### **Folkhälsolagen**

Enligt 2 § (1537/2009) i folkhälsolagen (66/1972) ankommer den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av folkhälsoarbetet på social- och hälsovårdsministeriet. Regionförvaltningsverket styr och övervakar folkhälsoarbetet inom sitt verksamhetsområde. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, som lyder under social- och hälsovårdsministeriet, styr regionförvaltningsverkens verksamhet i syfte att förenhetliga deras verksamhetsprinciper, förfaringsätt och beslutspraxis i styrning och övervakning av folkhälsoarbetet.

I 42 § i folkhälsolagen (1254/2005) föreskrivs i detalj om de inspektioner som genomförs av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och regionförvaltningsverken. Vid inspektionen ska bland annat utan hinder av sekretessbestämmelser alla handlingar som inspektören begär och som är nödvändiga för inspektionen läggas fram. Inspektören har även rätt att ta fotografier och är skyldig att föra protokoll.

I 43 § 1 mom. i folkhälsolagen (1537/2009) föreskrivs det att brister eller andra missförhållanden som upptäcks och som äventyrar patientsäkerheten i ordnandet eller genomförandet av folkhälsoarbetet eller verksamhet som i övrigt strider mot denna lag, kan åtgärdas av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården eller regionförvaltningsverket som meddelar föreskrifter om hur bristerna ska avhjälpas eller missförhållandena avlägsnas.

Enligt 44 § 1 mom. i folkhälsolagen (1537/2009) kan ett felaktigt förfarande eller underlåtelse att fullgöra skyldigheter leda till att en varning utfärdas med tanke på fortsättningen och enligt 2 mom. uppmärksamgöra den övervakade på att verksamheten ska ordnas på behörigt sätt och att god förvaltningssed ska iakttas, om ärendet inte föranleder en anmärkning eller andra åtgärder.

Enligt **Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovårdens (Valvira) anvisning** 17.3.2011 svarar en arbetsgivare för att arbetstagarna utför sitt arbete på



vederbörligt sätt. Arbetsgivaren bär alltid det primära ansvaret för att följa upp, leda och övervaka den verksamhet han eller hon ansvarar för samt hur arbetstagarna arbetar och klarar av sina uppgifter. En arbetsgivare ska utan dröjsmål vidta nödvändiga åtgärder, om brister eller olämpligheter observeras i någon persons arbete. Målet är att det vid social- och hälsovårdens verksamhetsenheter förverkligas en planmässig egenkontroll. Med stöd av denna förebygger man oändamålsenligt förfarande, upptäcker missförhållanden och ingriper i dessa så snart och effektivt som möjligt. På detta sätt säkerställs verksamhetskvaliteten samt patient- och klientsäkerheten. Arbetsgivaren har lagstadgad rätt att göra en anmälan om en arbetstagare. Enligt 6 § 1 och 2 mom. i lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (669/2008) har en statlig och kommunal myndighet samt andra offentligrättsliga sammanslutningar utan hinder av sekretessbestämmelsen och även utan tillstånd från Valvira rätt att anmäla en omständighet som kan äventyra klient- eller patientsäkerheten. Arbetsgivarens ansvar fortsätter även efter anmälan. En anmälan till övervakningsmyndigheten eliminerar inte arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsskyldigheter.

### **Reform av socialvårdslagstiftningen**

I sin slutrapport av den 4 september 2012 föreslår arbetsgruppen för en reform av socialvårdslagstiftningen att det genom lag ska föreskrivas om socialvårdens styrning och utveckling. Enligt förslaget ska det också sammanställas bestämmelser om *egenkontroll*. Enligt den föreslagna paragrafen ska den kommunala socialvårdens verksamhetsenheter och de övriga parterna som svarar för verksamhetsenheter sammanställa en plan för egenkontrollen i syfte att säkerställa verksamhetskvaliteten, säkerheten och ändamålsenligheten. Syftet med planen ska vara att stödja personalen i produktion av högklassiga, trygga och ändamålsenliga tjänster, främja verksamhetsutvecklingen, möjliggöra ett tidigare ingripande i missförhållanden och förebygga behovet av rättskydd i efterhand. Egenkontrollen ska således utgöra en del av personalens dagliga verksamhet. Planen för egenkontroll ger också stöd i myndighetsövervakningen.

Rapporten innehåller dessutom ett förslag till *anmälningsplikt för personalen*. Enligt förslaget ska det föreskrivas om anmälningsplikten för att missförhållanden i kundarbetet och de hot dessa medför ska uppdagas och ingripanden göras i ett tillräckligt tidigt skede. Det är fråga om en typ av åtgärder som fokuserar på förhandsövervakning. Med missförhållanden avses till exempel brister som uppkommer i klientsäkerheten, dåligt bemötande av kunden och åtgärder inom verksamhetskulturen som är skadliga för klienten. Syftet med regleringen är att med stöd av lagstiftning säkerställa att de anställda inom socialvården talar om missförhållanden och hot som de har observerat eller på annat sätt fått kännedom om. Syftet med förfarandet är också att få arbetsgivarsidan att förbinda sig till att godkänna användningen av anmälningsplikten och utnyttja den till att förbättra sin verksamhet. I rapporten föreslås inga sanktioner för en personalmedlems underlåtelse att iaktta anmälningsplikten. Både tjänsteinnehavare och arbetstagare är skyldiga att följa lagen i sina åtgärder. I fråga om en tjänsteinnehavare ska således underlåtelser, beroende på följderna av denna, bedömas utifrån bestämmelserna om tjänsteplikterna och underlåtelse att iaktta dessa, och i fråga om en arbetstagare i arbetsförhållande utifrån bestämmelserna om arbetstagarens plikter och underlåtelse att iaktta dessa. Enligt rapporten borde den

ledande tjänst innehavaren inom socialvården efter att en anmälan inkommit ge serviceproducenten, i första hand personen som svarar för verksamhetsenhetens verksamhet, anvisningar och råd om aktörens skyldigheter och hur man ska gå tillväga i situationen, inleda åtgärder i syfte att eliminera missförhållandet eller det uppenbara hotet om detta.

### **Anmälan om missbruk enligt lagen om Statens revisionsverk**

Enligt 16 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) 16 §:n ska statliga myndigheter, inrättningar, affärsverk och fonder utan hinder av sekretessbestämmelserna och utan dröjsmål underrätta revisionsverket om sådant missbruk i verksamheten som riktar sig mot medel eller egendom som de förvaltar eller svarar för.

I 17 § föreskrivs om anmälan av brott och lämnande av sekretessbelagda uppgifter. Enligt 1 mom. i paragrafen ska statliga myndigheter, inrättningar, affärsverk och fonder göra anmälan av brott när det gäller sådana brott i verksamheten som riktar sig mot medel eller egendom som de förvaltar eller svarar för. Anmälan av brott behöver inte göras, om gärningen med beaktande av omständigheterna kan anses vara ringa. Enligt 2 mom. i paragrafen ska revisionsverket göra anmälan av brott när det gäller sådana brott som det i sin revisionsverksamhet konstaterar i statliga myndigheters, inrättnings-, affärsverks och fonders verksamhet och som riktar sig mot medel eller egendom som dessa förvaltar eller svarar för, om revisionsobjektet inte själv har gjort anmälan om brott. Revisionsverket behöver inte göra någon anmälan, om gärningen med beaktande av omständigheterna skall anses vara ringa. I 3 mom. i paragrafen föreskrivs i sin tur om utlämnande av uppgifter för en förundersökning. Vid utredning av sådana brott i statliga myndigheters, inrättnings-, affärsverks och fonders verksamhet som riktar sig mot medel eller egendom som dessa förvaltar eller svarar för får uppgifter som den statliga myndighet och inrättning, det statliga affärsverk och den statliga fond som saken gäller samt revisionsverket erhållit i samband med skötseln av sitt uppdrag utan hinder av sekretessbestämmelserna lämnas ut till förundersökningsmyndigheterna, polismyndigheterna och andra undersökningsmyndigheter samt åklagarmyndigheterna

Enligt förarbetet för lagen om statens revisionsverk (RP 39/2000 rd) ska det vid en bedömning av om gärningen är ringa tas hänsyn till de allmänt betydande omständigheterna, till exempel gärningens planmässighet, tillräkneligheten och omfattningen av skadan som uppstått eller om gärningen har karaktären av ett målsägandebrott. Avstående från att göra en brottsanmälan kan jämföras med så kallat påföljdsrelaterat avstående från åtgärder. Som exempel kan nämnas då polisen avstår från att vidta åtgärder enligt 5 § i polislagen. Vid ett övervägande av huruvida ett brott som har begåtts i den verksamhet som nämns i bestämmelsen ska brottsanmälas, bör man observera att det inte är fråga om en bedömning som har gjorts av en utomstående part. Enligt förarbetet ska anmälningsströskeln inte vara särskilt hög för att överlämnas till förundersöknings- och åklagarmyndigheterna och vid behov till en domstol för utredning och bedömning.

Statens revisionsverk har 2008 genomfört en granskning av missbruk i statsförvaltningen. Enligt revisionsberättelsen (Statens revisionsverks revisionsberättelse 163/2008) avses med begreppet missbruk sådana brott och

förbrytelser enligt strafflagen som begås genom att missbruka rättigheter, ansvar eller tjänsteställning. Det mångskiftande innehållet i begreppet missbruk kan leda till att lagen hos olika myndigheter tolkas på olika sätt, vilket i och för sig strider mot likvärdighetsprincipen. I revisionsberättelsens ställningstaganden konstateras det att bristerna i informationsgången i allmänhet är det största hindret för att saker och ting kommer i dagen. Om man inte i tillräcklig utsträckning ser till vem som svarar för till exempel en vidare anmälan av missbruksfall, kan informationen undgå förutom revisionsverket också verkets ledning.

## 2.12 Skydd mot självinkriminering

### 2.12.1 Allmänt

Frågan om skydd mot självinkriminering i fråga om ett föremål för laglighetsövervakning dyker upprepade gånger upp. Det främsta syftet med skyddet mot självinkriminering kan anses vara att det hindrar den offentliga makten att tvinga den misstänkte att ge ett självinkriminerande uttalande. Det har också framförts att uttryckligen polismännen som yrkesgrupp bäst känner till skyddet mot självinkriminering. Å andra sidan identifierar polismännen inte nödvändigtvis sin ställning i olika förfaranden. Ställningen kan också ändras eller vara oklar.

I anvisningarna om laglighetsövervakningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde konstateras i fråga om förfarandet vid behandlingen av en förvaltningsklagan eller ett övervakningsärende som tagits upp på eget initiativ att den part som undersöker förvaltningsklagan eller övervakningsärendet i regel ska höra föremålet för klagan antingen skriftligen eller muntligen innan ärendet avgörs. Huvudregeln är ett skriftligt hörande. I anvisningen konstateras det också att den som är föremål för klagan vid behov ska informeras om rätten att vägra ge en utredning eller förklaring om en omständighet som på grund av förvaltningsklagoärendet kunde leda till risk för ett brottsåtal (*skydd mot åtalsrisk, skydd mot självinkriminering*).

Med skydd mot självinkriminering avses på allmän nivå att en brottsmisstänkt eller åtalad inte får tvingas, påtryckas eller förpliktas att medverka till att utreda sin skuld. På författningsnivå grundar sig skyddet mot självinkriminering på bland annat Förenta nationernas konvention om medborgarrättigheter och politiska rättigheter (MP-konventionen). Vid utredningen av ett brottsåtal får ingen tvingas att vittna mot sig själv eller bekänna sin skuld. Enligt artikel 6 i europeiska människorättskonventionen hör också principen om skydd mot självinkriminering till de centrala garantierna för en rättvis rättegång. På motsvarande sätt ingår skyddet mot självinkriminering i 21 § om rättsskydd i grundlagen. Artikel 6 i europeiska människorättskonventionen begränsar enbart användningen av förhørsberättelser som kränker skyddet mot självinkriminering i en brottmålsprocess, men däremot inte i ett förvaltningsförfarande för vilket förhørsberättelser har inhämtats.

Europeiska människorättsdomstolens (EMD) avgörandepaxis har haft en mycket betydande roll vid preciseringen av det tolkningsbara innehållet i skyddet mot självinkriminering. I Finland har rättspraxis som gäller skyddet mot självinkriminering

tagit form först efter anslutningen till europeiska människorättskonventionen. Europeiska människorättsdomstolen har fastställt att skyddet mot självinkriminering också kan begränsa användning som bevis av uttalanden som getts vid ett förvaltningsförfarande.

I Finland gavs 2009 ett betydande avgörande som gäller dimensionen av skydd mot självinkriminering (HD 2009:80). Enligt den tidigare finländska tolkningen gällde skyddet mot självinkriminering uteslutande i situationer där en person hördes som misstänkt eller åtalad i ett brottmål. Avgörandet HD 2009:80 innebar en ändring i rättsläget jämfört med skyddet mot självinkriminering före avgörandet. Också i kombination med den nämnda straffprocessen kan effekterna av skyddet samtidigt sträcka sig till andra anhängiggjorda förfaranden.

I rättslitteraturen har det fastställts att uppkomsten av skyddet mot självinkriminering för det första förutsätter samtidighet och tillräckligt tidsmässigt samband samt ömsesidig anknytning. Ett uttalande som har getts i ett annat förfarande ska ha ett tillräckligt fast samband med det ärende som behandlas i en straffprocess. Detta ska bedömas ur den åtalades synvinkel. Sambandskravet uppfylls åtminstone om ett hörande under sanktionshot och en brottsmisstanke gäller samma rättsfakta. För att skyddet ska uppstå förutsätts också relevans. Skyddet mot självinkriminering gäller inte faktorer som har en helt neutral betydelse med tanke på skuldfrågan som bedöms i en straffprocess. Till relevanskravet anknyter också att det då uppgifter krävdes inte gick att utesluta möjligheten att uppgifterna kan ha betydelse i brottmålet. Avsaknaden av en så kallad brandmur kan också betraktas som en förutsättning. Det är fråga om huruvida den materiella lagstiftningen innehåller garantier för rättsskydd i syfte att hindra att uppgifter som erhållits under sanktionshot inte kan användas mot den som hörs i en straffprocess.

För att skyddet ska uppstå krävs det också att hörandet av den misstänkte effektiviseras genom någon typ av sanktioner.

Förutsättningarna för tillämpning av skyddet mot självinkriminering kan också framläggas på följande sätt:

- 1) då uppgifter eller dokument krävs kan en person inte utesluta den möjligheten att dessa senare under rättegången kan användas som bevis mot honom eller henne,
- 2) den myndighetspart som kräver uppgifter har i lagstiftningen inte ålagts tystnadsplikt i fråga om de erhållna uppgifterna, och
- 3) de uppgifter som krävts gäller samma fakta som brottsmisstanken som riktas mot personen.

Frågan om förbudet mot att utnyttja bevis har i både rättspraxisen och litteraturen visat sig vara mycket problematisk. På förhand är det före ett hörande under sanktionshot mycket svårt – om inte omöjligt – att uttala sig om huruvida de uppgifter man fått vid ett hörande kommer att användas vid en förundersökning eller inte.

I sin artikel om tolkningen och effekterna av skyddet mot självinkriminering för bevisningen konstaterar Mikko Vuorenpää i slutobservationerna att det när en straffprocess har inletts alltid på förhand kan fastställas vilka bevisteman som kan omfattas av skyddet mot självinkriminering. Situationen blir betydligt svårare om effekterna av skyddet mot självinkriminering också anses sträcka sig till höranden där (tills vidare) inte ens en förundersökning har anhängiggjorts mot den som hörs. Skyddet mot självinkriminering kunde eventuellt även utsträckas till dessa fall av den orsaken att polisen kan inleda en förundersökning på grund av de uppgifter som kommit fram vid hörandet, och om en förundersökning inleds till följd av omständigheterna som kommit fram vid hörandet, skulle förhörspersonen ha främjat utredningen av sin egen skuld. Med tanke på förhörspersonens skyldighet att hålla sig till sanningen vore här ett särskilt problem. Om skyddet redan existerar utan en anhängiggjord brottsmisstanke, kunde förhörspersonen på konstgjord väg skapa sig själv en "lögnrätt" genom att påstå att sanningen kunde ha lett till en förundersökning mot honom eller henne. Med hjälp av en hållbar brandmur torde detta problem kunna lösas. Om det inte finns någon risk för att berättelsen används mot förhörspersonen, kan inte skyddet mot självinkriminering lämpa sig vid hörandet. I detta fall har inte heller förhörspersonen någon rätt att ljuga som grundar sig på det nämnda skyddet.

I biträdande justitiekanslerns avgörande 2008 (Dnr 1954/4/06) behandlas skyddet mot självinkriminering i ett fall där hörandet enligt bedömningen utifrån en utredning åtminstone delvis hade varit av tjänstemannarättslig karaktär. En äldre konstapel hade gett den utredning hans chef hade krävt. Det var inte fråga om en förundersökning som enbart allmänna åklagaren kan fatta beslut om i fråga om en polisman. Biträdande justitiekanslern ansåg att skyddet mot självinkriminering begränsar en tjänstemans skyldigheter även i förhållande till chefen. Inrikesministeriets polisavdelning hade för biträdande justitiekanslern uppgett att den biträdande polischefen genom hörandet försökt utreda huruvida det i ärendet fanns skäl att registrera en brottsanmälan och eventuellt också vidta disciplinära åtgärder. I sitt avgörande konstaterar biträdande justitiekanslern att de uttalanden som klaganden gett sin chef dock inte använts mot honom i rättegången, varför det inte gav biträdande justitiekanslern anledning till annat än att han med tanke på fortsättningen fäste den biträdande polischefens och häradsåklagarens uppmärksamhet vid de synpunkter om skyddet mot självinkriminering som han ovan hade framfört. En förundersökning och en tjänstemannarättslig handläggning ska hållas isär. Till biträdande justitiekanslerns uppfattning anknyter också uttalandet av inrikesministeriets polisavdelning att cheferna i situationer av ifrågavarande karaktär ska genomföra nödvändiga åtgärder inom laglighetsövervakningen; åklagaren beslutar om förundersökning.

## **2.12.2 Reform av lagstiftningen om bevisning samt reglering av skyddet mot självinkriminering och utnyttjandeförbud**

Justitieministeriet hade 2010 tillsatt en kommission som hade i uppgift att utarbeta ett förslag till ändring av 17 kap. i rättegångsbalken och anknytande lagstiftning om bevisning i allmänna domstolar. (OM031:00/2010). Enligt beslutet om tillsättandet av kommissionen hade ett särskilt behov av revidering observerats i fråga om bestämmelserna om ett vittnes tystnadsrätt och tystnadsplikt. Kommissionens uppgift

var att bedöma i vilken utsträckning de gällande bestämmelserna svarar mot de nuvarande rättsliga och samhälleliga uppfattningarna med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna samt människorättigheterna som gäller och anknyter till en rättvis rättegång. Kommissionen skulle också bereda de nödvändiga ändringarna för annan processuell lagstiftning än den som gäller rättegångar så att rättegången och verkställigheten samt i fråga om brottmål också förundersökningen och åtalsprövningen bildar en konsekvent helhet. Bevisningskommissionen har gett sitt betänkande "Bevisning i allmänna domstolar" den 9 november 2012 (Justitieministeriet, Betänkanden och utlåtanden 69/2012).

Enligt 18 § i det lagförslag som kommissionen lagt fram i sitt betänkande har var och en rätt att vägra vittna till den del detta skulle medföra risk för åtal för personen själv eller någon som står i ett sådant förhållande till honom eller henne som avses i 17 § 1 mom. eller medverka till utredningen av deras skuld.

Enligt gällande 17 kap. 24 § i rättegångsbalken får vittne undandraga sig att yppa omständighet eller besvara fråga, varöver vittnet ej skulle kunna yttra sig utan att för åtal utsätta sig själv eller annan, som har rätt att vägra vittna.

Enligt kommissionens betänkande ska bestämmelsen formuleras så att den motsvarar den nuvarande tolkningen. Bestämmelsen ska omfatta också andra personer än vittnet, eftersom till exempel svaranden i ett brottmål har rätt att vägra vittna mot sig själv. Förutom åtalsrisken ska också medverkande till utredningen av skuld nämnas, eftersom bestämmelsen naturligtvis också kan tillämpas då åtal har väckts.

Bevisningskommissionen föreslår även att det ska föreskrivas om förbud mot utnyttjande av bevis. I anslutning till detta behandlas också frågor som gäller skyddet mot självinkriminering i detalj i lagförslagets motiveringar i betänkandet.

I 25 § i det lagförslag som har utarbetats av kommissionen finns en allmän bestämmelse om förbudet mot att utnyttja bevis. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om förbud mot utnyttjande av bevis som fåtts genom tortyr samt om när en domstol ska avstå från att utnyttja ett bevis som skaffats på ett lagstridigt sätt. Vidare föreslås att i 25 § 3 mom. i lagförslaget ska ingå en bestämmelse i vilken anges att om någon i ett annat myndighetsförfarande än vid handläggningen av ett brottmål, eller ett mål som kan jämföras med ett brottmål, vid hot om straff eller någon jämförbar påföljd eller användning av tvångsmedel har gett en utsaga eller överlämnat en handling eller ett föremål för att uppnå syftet med förfarandet, får utsagan eller de uppgifter som fåtts genom handlingen eller föremålet inte utnyttjas som bevis i ett brottmål där personen i fråga var misstänkt för brott vid den tidpunkten när beviset lades fram eller överlämnades, eller i något annat brottmål som var anhängigt då. Detta förbud gäller dock inte, om det är straffbart att ge utsagan eller överlämna handlingen eller föremålet i ett annat myndighetsförfarande på grund av att dess innehåll är felaktigt eller de på något annat sätt strider mot sanningen.

I rättspraxisen har man utgått från att ett bevis som kränker bevisnings- eller utnyttjandeförbudet eller tystnadsrätten inte får användas eller utnyttjas. I Europeiska

människorättsdomstolens och högsta domstolens praxis har man ansett att ett bevis inte ska utnyttjas, om det har skaffats i strid med skyddet mot självinkriminering.

Enligt sin ordalydelse gäller paragrafen domstolar. Enligt kommissionens betänkande ska utnyttjandeförbudet i fråga om brottmål dock beaktas även i förundersökningen och åtalsprövningen. Bevis som klart står under utnyttjandeförbudet ska naturligtvis inte skaffas vid förundersökningen, än mindre användas i åtalsprövningen och benämnas bevis. Det är domstolen som i sista hand beslutar om utnyttjandeförbud, och därför är det likväl i oklara fall ofta motiverat att låta rättegången överväga huruvida bevisningen ska utnyttjas. Arbetsgruppen konstaterar att dimensionen av utnyttjandeförbudet preciseras då rättegången tar form.

En förutsättning för att ett utnyttjandeförbud ska uppstå är att den aktuella personen är misstänkt i ett brottmål eller att ärendet på annat sätt har anhängiggjorts, om personen vid ett annat förfarande gett ett uttalande eller något annat bevis. Enligt Europeiska människorättsdomstolens praxis ska det finnas ett tidsmässigt samband mellan förfarandena. I betänkandet konstateras det att ett bevis som har fått vid ett annat förfarande står under skyddet mot självinkriminering, om personen är åtalad eller brottsmisstanken på annat sätt har påverkat personens ställning.

I bevisningskommissionens betänkande bedöms den tidsmässiga dimensionen av skyddet mot självinkriminering med tanke på tillämpningen av 27 § 3 mom., och det konstateras att det vid behov bör föreskrivas om dessa situationer. Som exempel nämns specialbestämmelsen om utnyttjandeförbudet i 129 § i avfallslagen (646/2011) då samma myndighet å ena sidan är förvaltningsmyndighet och å andra sidan en part som påför en sanktionsavgift.

I sitt utlåtande på bevisningskommissionens betänkande (OKV/39/20/2012) anser justitiekanslern i statsrådet det vara motiverat att en allmän bestämmelse om förbud att utnyttja bevis införs i lagen. Däremot anser justitiekanslern att kommissionens förslag till 17 kap. 25 § 3 mom. i rättegångsbalken till många delar är mycket mångtydigt. Enligt justitiekanslern skulle det finnas skäl att ytterligare överväga bestämmelsen och försöka precisera de situationer då en berättelse inte kan utnyttjas. Som exempel nämner justitiekanslern den fråga som tidvis dyker upp om användbarheten av en utredning som skaffats av en person som är föremål för övervakning då ärendet blir ett brottmål. Precis som justitiekanslern konstaterar i sitt utlåtande kan det vara fråga om förutom en utredning som laglighetsövervakaren själv inhämtat från en person som senare fått en ställning som misstänkt också vara fråga om en utredning som någon annan myndighet inhämtat före anhängiggörandet av ärendet hos laglighetsövervakningsmyndigheten. Också i många andra utlåtanden om betänkandet ansågs RB 17 kap. 25 § vara alltför mångtydigt, och man bedömde vilka problem bestämmelsen eventuellt kunde ge upphov till.

## **2.13 Dubbla åtal – ne bis in idem-förbudet**

Enligt artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till europeiska människorättskonventionen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för

vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Ett likadant förbud ingår också i artikel 14 punkt 7 i den internationella konventionen om medborgarrättigheter och politiska rättigheter och i artikel 50 i EU-stadgan. Förbudet har också ansetts vara en del av de garantier för en rättvis rättegång som tryggas i 21 § 2 mom. i Finlands grundlag.

Åtskiljandet av en straffrättslig påföljd från en förvaltnings- eller disciplinåtgärd togs upp i Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis redan på 1970-talet. De bestraffande och avskräckande syftena är ett tecken på normens straffrättsliga karaktär. Enligt Europeiska människorättsdomstolens riktlinjer ska påföljderna anses gälla samma gärning då fakta i fallet är de samma eller till väsentliga delar de samma. HD har ansett det vara klart att samma bedömning som bygger på konkreta fakta för gärningen ska iakttas i fråga om begreppet samma ärende i *ne bis in idem*-förbudet. Det nya med tanke på Finlands nationella system är att den negativa rättskraftseffekten sträcker sig från en processart till en annan.

Människorättsdomstolens rättspraxis talar för att också en hel mängd påföljder som på nationell nivå klassificeras som förvaltningsmässiga kunde betraktas som straffrättsliga på det sätt som avses här. Det rådande rättsläget är problematiskt med tanke på såväl den brottsmisstänkta som myndigheterna. Ett problem har bland annat varit i vilken utsträckning *ne bis in idem* oavsett processart hindrar separata processer som gäller gärningen och kan karaktäriseras som straffrättsliga. De högsta domstolarna och grundlagsutskottet har haft avvikande tolkningar i denna fråga. (Lavapuro, Juha: *Ne bis in idem* ja perustuslakivaliokunnan kompromissit, Inlägg på bloggen 1.6.2013)

Frågan om tolkningen av *ne bis in idem*-förbudet är mycket aktuell då denna rapport färdigställs. Grundlagsutskottet gav den 31 maj 2013 ett utlåtande (GrUU 17/2013 rd – RP 191/2012 rd) på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut samt till vissa lagar som har samband med den. Inom den föreslagna regleringens tillämpningsområde strävar man efter att samma ärende ska behandlas och att en eventuell påföljd av denna utmätas vid ett och samma förfarande. I sitt utlåtande bedömer utskottet i detalj *ne bis in idem*-förbudet och konstaterar: ”Med tanke på det egentliga syftet med *ne bis in idem*-förbudet kan en sådan procedurregel, som förbjuder två parallella processer i samma ärende, anses motiverad. Denna lösning kan till och med delvis anses gå längre än vad människorättsförpliktelse kräver för närvarande.”

I ett tjänstemannarättsligt ärende finns det nationell rättspraxis för tillämpligheten av *ne bis in idem*-förbudet (VaaHO 2011:8). Enligt avgörandet ska man vid en bedömning av tillämpningen av *ne bis in idem*-regeln i det aktuella ärendet avgöra huruvida en varning som ges i enlighet med statstjänstemannalagen och ett åtal som gäller en förbrytelse mot tjänsteplikten gäller samma ärende, om avgörandet om varningen blivit slutgiltigt innan brottsåtalet anhängiggjordes och om ärendet som gäller utfärdandet av en varning kan jämföras med ett brottmål.

Enligt avgörandet är det ur ett bredare perspektiv fråga om iakttagande av tjänsteplikten och tryggande av lagenligheten i tjänsteutövningen då det gäller både utfärdandet av



varningen och straffet för tjänstebrottet. Syftet med straffbarheten i fråga om tjänstebrott är att skydda förtroendet för det allmänna intresset, medborgarnas rättsskydd och användningen av offentlig makt samt laglighetsövervakningens effektivitet. Utfärdande av en varning har i sin tur en central anknytning till tjänsteförhållandets permanens och tjänstemannens ställning i förhållande till arbetsgivaren. Avgörandet har omfattande och detaljerade grunder. Enligt avgörandet utgör en varning i enlighet med 24 § i statstjänstemannalagen inte en sådan påföljd vars frågor hör till det tillämpningsområde för *ne bis in idem*-regeln som föreskrivs i artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till människorättskonventionen. Det förelåg inga hinder för en åtalsprövning.

## 2.14 Uttalanden på tjänsteansvar

Till de uttalanden som en tjänsteman gett på sitt tjänsteansvar anknyter i allmänhet ett antagande om tillförlitlighet; man utgår från att de är sanna, om inget annat påvisas.

Trots skyldigheten att hålla sig till sanningen som anknyter till tjänstemannaställningen har skyddet mot åtalsrisk ansetts gälla även tjänstemän som hörs som vittnen eller brottsmisstänkta. Lagstridiga åtgärder bland tjänstemän utreds ändå på annat sätt än om dessa utförs av andra medborgare. I allmänhet leder endast de allvarligaste gärningarna till en fullständig förundersökning som genomförs av polisen. I rättslitteraturen har man redan på 1980-talet konstaterat att de flesta tjänstefel framgår vid en så kallad laglighetsövervakning som utövas av riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern. Tjänstefel och lagenligheten i tjänstemännens verksamhet utvärderas i allt större omfattning också vid myndigheternas egen interna laglighetsövervakning. Redan vid denna tidpunkt konstaterades det att förfarandet inkluderade faser där tjänstemännens processuella ställning förblir oklar i skenet av de gällande bestämmelserna och där det finns öppna frågor i anslutning till förverkligandet av tjänstemannens rättsskydd. (Lauri Lehtimaja, *Selvityspyyntö ja syytteenvaara: Näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamiehen nähden*, Defensor Legis, 1988). I detta sammanhang bör det observeras att Lauri Lehtimajas artikel som med tanke på laglighetsövervakningen fortfarande är central, är från 1988 och att lagstiftningen om tjänstebrott reviderades 1990 då gränsen för straffbarhet i någon mån höjdes.

I Lehtimajas artikel konstateras det att en fungerande laglighetsövervakning likväl alltid i vissa fall också leder till tjänsteåtal samt förordnande om disciplinära åtgärder. En tjänsteman är inte tvungen att bekänna ett tjänstefel, men man kan ändå fråga sig "*om det är taktiskt förnuftigt att tjurskalligt förneka de egna tjänstefelen och vad det säger om tjänstemannens omdömesförmåga*". En tjänsteman är alltid skyldig att klarlägga "de allmänna ramarna och omständigheterna" i fråga om en tjänsteåtgärd som misstänks vara felaktig.

I en rättsstat ska tjänsteverksamheten redan i fråga om sin karaktär vara så bevislig som möjlig. Tjänsteåtgärdernas påvisbarhet är redan i och för sig en viktig garanti för rättsskyddet och förtroendet.

I utredningarna som lämnas till laglighetsövervakaren ligger huvudvikten i allmänhet vid frågor som gäller tillämpningen av lagen. I laglighetsövervakningen iakttas i fråga om klagomålen försiktighetsprincipen: man strävar efter att ta också ett osannolikt

påstående på allvar, om det överhuvudtaget är möjligt. I sin artikel tog Lehtimaja också upp de förebyggande aspekterna: med hjälp av begäran om utredningar påminns tjänstemännen om existensen av justitieombudsmannens övervakning. Det närmast rutinmässiga förfarandet med utredningsbegäran jämförs med de preliminära samtalen före en egentlig undersökning. Enligt Lauri Lehtimajas artikel finns följande typer av utredningsbegäran från riksdagens justitieombudsman:

1. så kallad vanlig utredningsbegäran; begäran om en redogörelse av fakta som påverkar ärendet
2. begäran om utlåtande; begäran om en bedömning av ärendet ur ett rättsligt perspektiv (motiverat ställningstagande om förfarandets laglighet)
3. begäran om förklaring; tillfälle att försvara sig ges, om det verkar uppenbart att ett fel har skett, kan detta även ersättas med en begäran om en specificerad tilläggsutredning.

En anmärkning är en kritik på själva förfarandet, inte att man konstaterar att någon är skyldig. Kritiken är i första hand avsedd att vara kollektiv. Vissa tjänstemannagrupper interna solidaritet har lett till att enskilda tjänstemän starkt identifierat sig med den grupp som de representerar. I dessa fall upplevs också kollektiv kritik på individnivå som nästan lika negativ som individuell kritik. Enligt Lehtimaja har man lagt märke till att detta gäller i synnerhet polismän.

Lehtimaja konstaterade att risken för kritik torde kunna anses som en "naturaolägenhet" i tjänstemannens ställning. Lehtimaja skilde åt den straffrättsliga åtalsrisken och den icke-straffrättsliga risken för kritik. Det kan bero på de uppgifter som en tjänsteman själv har uppgett mot vilken typ av risk ärendet framskrider, och på detta beror enligt Lehtimaja oklarheten då det gäller den uppgiftsgivande tjänstemannens processuella ställning. Rättsskyddsskäl skulle kräva att det av själva utredningen framgick när man övergår från risk för kritik till åtalsrisk. I praktiken finns det dock inga möjligheter till detta.

När en utredning ges måste en tjänsteman på tjänsteansvar hålla sig till sanningen och uppge allt väsentligt i anslutning till ärendet. Tigande måste i allmänhet motiveras genom att åberopa skydd mot åtalsrisk. När en utredning eller ett utlåtande begärs har en tjänsteman alltid tillstånd att fritt åberopa lagtolkningar som är gynnsamma för honom själv, dvs. som stöder det egna förfarandet.

Skriftliga lögnar betraktas i allmänhet som mer fördömliga än muntliga lögnar.

I 111 § i grundlagen föreskrivs om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar. Enligt paragrafen har justitiekanslern och justitieombudsmannen rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

I fråga om justitiekanslerns rätt att få upplysningar har biträdande justitiekanslern i sina beslut konstaterat att justitiekanslern enligt 111 § 1 mom. har rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som behövs för

laglighetskontrollen. Enligt 8 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet har justitiekanslern rätt att i skötseln av sina uppgifter utan dröjsmål av alla myndigheter få sådan handräckning som myndigheten i fråga är behörig att ge. Enligt 9 § i denna lag har justitiekanslern rätt att avgiftsfritt få de upplysningar och handlingar som justitiekanslern behöver för sin laglighetskontroll. Av bestämmelserna om justitiekanslerns rätt att få upplysningar följer att justitiekanslern måste kunna lita på att de upplysningar som en myndighet lämnar håller streck och är sanningsenliga (Dnr OKV/1505/1/2010.)

I sitt avgörande om statistiken över anmälan om inhämtande av hemliga uppgifter av den 30 december 2011, Dnr 1716/2/09 har också biträdande justitieombudsmannen betonat att upplysningar som en myndighet lämnar till justitieombudsmannen ska hålla streck. I avgörandet konstaterar justitieombudsmannen att enbart statistik av vilken samtliga beslut som under ett visst år har fattats av samtliga domstolar, oavsett vilket år tvångsmedlet hade tillgripits, ger en korrekt bild. Biträdande justitieombudsmannen konstaterar att det är ytterst viktigt att justitieombudsmannen får korrekt information från myndigheterna. Också grunden för myndighetens egen interna övervakning är att de statistiska uppgifterna om verksamheten är tillförlitliga.

Rätten att få upplysningar har också tagits upp i avgörandet Dnr OKV/130/1/2012. Enligt avgörandet omfattar den rätt att få upplysningar som avses i 111 § i grundlagen också en skyldighet att hålla sig till sanningen och att justitiekanslern ska kunna lita på riktigheten i de uppgifter som ges. I sitt beslut uppmanade biträdande justitiekanslern polisinspektionen i Helsingfors att iaktta omsorgsfullhet då det gäller efterlevnaden av bestämmelsen om justitiekanslerns rätt att få upplysningar i grundlagen. I vissa fall har rätten att få upplysningar också nämnts i begäran om utredning och utlåtande så att en tjänsteman är skyldig att hålla sig till sanningen då han ger den högsta laglighetsövervakaren den begärda utredningen. Den som ger utredningen har ändå möjlighet att åberopa det så kallade skyddet mot självinkriminering, om han anser att lämnandet av en utredning kunde leda till att han riskerar ett straffrättsligt ansvar för sitt förfarande. (Dnr OKV/855/1/2010.)

Vid revideringen av instruktionen som föregick lagen om justitieombudsmannen föreslogs en reglering om tjänstemännens skyldighet att hålla sig till sanningen och rätt att i vissa situationer tåga. (Riksmötet TKF 2/1999 rd, Talmanskonferensens förslag till ny instruktion för riksdagens justitieombudsman).

Enligt justitieombudsmannalagararbetsgruppens betänkande (Riksdagens publikationer 7/2000) hade justitieombudsmannen haft rätt att från dem som står under hans övervakning få de upplysningar som behövs för laglighetsövervakningen på det sätt som föreskrivs i 111 § 1 mom. i grundlagen. Om den övervakade vid hörande av honom hade ansett att han i fråga om vissa delar inte kunnat ge den begärda utredningen utan att riskera ett åtal, skulle han enligt förslaget ha kunnat vägra ge en utredning till denna del. Grunden för vägran borde i en situation med vägran ha meddelats justitieombudsmannen.

Vid givandet av en utredning deltar också enligt betänkandet den tjänsteman vars fel utredningen handlar om. I dessa fall kan den tjänsteman som ger utredningen vara skyldig att delta i givandet av sådana upplysningar utifrån vilka han eller hon blir föremål för klander eller till och med åtal. Om det inte är fråga om en förundersökning, är tjänstemannen på det sätt som anges ovan skyldig att ge en sanningsenlig utredning. För förhörspersonen kan situationen bli särskilt svår då en inspektör vid justitieombudsmannens kansli på samma sätt som vid en förundersökning samtalar med föremålet för klagan i syfte att utreda en omständighet som är viktig med tanke på ärendet. I sak kan situationen ibland jämföras med en förundersökning, men inga förundersökningsbestämmelser tillämpas. Trots att ingen tjänsteman i allmänhet kan anses vara misstänkt som skyldig till ett tjänstebrott då justitieombudsmannen begär utredningar av myndigheterna, kan nuvarande praxis enligt vilken justitieombudsmannen inhämtar upplysningar dock leda till att tjänstemannen känner sig skyldig att vittna mot sig själv. Det som också kan ske är att man redan vid inhämtandet av den preliminära utredningen kontakter just den tjänsteman vars eventuella tjänstefel det är fråga om i klagan. I dessa fall kan tjänstemannen uppleva en svår konflikt mellan skyldigheter och rättigheter då han funderar över huruvida han ska iakttä sin tjänsteplikt att berätta sanningen eller om han kan åberopa sin rätt att inte medverka till utredningen av sin skuld. I betänkandet ansågs det att justitieombudsmannens inhämtande av upplysningar skulle försvåras väsentligt, om de tjänstemän som ger utredningar utan begränsningar kunde ge en delvis bristfällig utredning i syfte att undgå kritik. I dessa fall skulle justitieombudsmannen lätt få en vilseledande eller rent ut sagt felaktig bild av ärendet som utreds. Å andra sidan begränsar de ovan beskrivna principerna möjligheten att kräva att tjänstemannen bekänner sina allvarliga fel. Arbetsgruppen beslöt sig för att föreslå att en tjänsteman kan vägra ge en utredning till den del han anser att han inte kan göra det utan att riskera ett åtal. I dessa fall kan den nödvändiga utredningen inhämtas på annat sätt. Justitieombudsmannen ska likväl alltid skilt för sig underrättas om grunden för vägran.

På grund av grundlagsutskottets utlåtande (GrUB 7/2000) inkluderades regleringen ändå inte i instruktionen och inte heller senare i lagen om riksdagens justitieombudsman. Ur talmanskonferensens förslag (TKF 2/1999 rd) tog grundlagsutskottet bort 6 § om rätten att få upplysningar i sin helhet. Av olika anledningar ansåg grundlagsutskottet att den föreslagna bestämmelsen var problematisk och konstaterade att paragrafen inte var ägnad att klargöra regleringen.

Också i den avgörande verksamhet som bedrivs av riksdagens justitieombudsman iakttas i praktiken ett förfarande som innebär att man i de fall då man vid begäran om en utredning anser det vara möjligt att ärendet leder till en förundersökning, uppmärksamgör utredningsgivaren på detta så att han eller hon kan beakta den eventuella åtalsrisken.

## 2.15 Behandling och dokumentering av material om laglighetsövervakning

Det är viktigt att åtgärderna inom laglighetsövervakningen dokumenteras med tanke på både övervakningsföremålet och rättsskyddet som åtnjuts av den som utövar laglighetsövervakningen. Detta omfattar även uppföljning och rapportering av ärendena. I sin utredning som sammanställdes redan 2004 fäster justitiekansler Jaakko Jonkka uppmärksamhet vid att statistikföringen, informationsgången och ansvarsfördelningen i fråga om uppföljningen borde förbättras. Genom god uppföljning och rapportering förbättras laglighetsövervakningens genomslagskraft.

Enligt inrikesministeriets anvisning om laglighetsövervakningen har kravet på en årlig rapportering, trots den arbetsmängd den kräver, konstaterats vara en bra lösning. I praktiken betjänar inte de existerande datasystemen på bästa möjliga sätt rapporteringen, men de kontaktpersoner som sköter laglighetsövervakningen får fortlöpande en bättre helhetsbild av situationen gällande laglighetsövervakningen inom sin egen sektor. Genom rapporteringen blir också laglighetsövervakningsarbetet mer synligt, och det har betydelse även för den mer allmänna övervakningen inom myndighetsverksamheten.

## 2.16 Hörande

### 2.16.1 Metoder för hörandet under förundersökningsfasen

Arbetsgruppen ordnade under perioden 3 april–26 april 2013 ett öppet webbhörande i tjänsten Dinasikt.fi (<https://www.otakantaa.fi>). Enkäten genomfördes på både finska och svenska. På webbplatsen Dinasikt.fi fanns en koncis beskrivning av projektet om polisens interna övervakning, arbetsgruppens uppgifter och mål, en definition av de centrala begreppen och länkar till centrala dokument (inrikesministeriets webbsidor om projektet, webbsidor om laglighetsövervakningen och justitiekanslerns i statsrådet beslut i narkotikapolismålet). Man informerade på både finska och svenska om att ett hörande inleddes. Hörandet togs även upp i ministeriets sociala media (Facebook och Twitter).

Hörandet i tjänsten Dinasikt.fi innehöll åtta frågor/påståenden och en del där fritt formulerade svar kunde ges. De egentliga frågorna gällde den interna övervakningens genomslagskraft, trovärdighet, förtroendet för objektiviteten i den interna laglighetsövervakningen, övervakningens omfattning, organisering, övervakningen av polismän i förhållande till andra tjänstemän, klarheten gällande de rättigheter och skyldigheter de polismän har som är föremål för laglighetsövervakningen samt huruvida tillräckligt med information om den interna laglighetsövervakningen står till förfogande. I delen för fritt formulerade svar begärdes utvecklingsförslag och andra observationer om polisens interna övervakning. Bortsett från delen för fritt formulerade svar var svarsalternativen strukturerade. Man fick totalt 205 svar (N=205), och antalet fritt formulerade svar uppgick till 61 (N=61). Vem som helst kunde delta i enkäten. Deltagandet förutsatte ingen registrering eller identifiering. Genom de fritt formulerade

svaren fick arbetsgruppen värdefull respons och synpunkter på området inom och utanför frågeställningen. Av de fritt formulerade frågorna kan man dra slutsatsen att svar även lämnades av tjänstemän (polisen och åklagarämbetet). Procentandelarna och siffrorna i resultaten har framlagts i enlighet med uppgifterna som fås från tjänsten Dinasikt.fi.

Samtidigt (3.4–24.4.2013) genomförde laglighetsövervakningen vid Polisstyrelsen inom polisen en webropol-enkät med samma innehåll som riktades till hela polispersonalen. Enkäten sändes per e-post till polisenheterna och innehöll en begäran om att inom polisenheterna förmedla enkäten vidare till tjänstemännen för svar. E-postmeddelandet innehöll en länk till den egentliga enkäten och inrikesministeriets webbplats för bakgrundsinformation om enkäten. I webropol-enkäten fick man totalt 1 071 svar (N=1 071), och antalet fritt formulerade svar uppgick till 257 (N=257).

## 2.16.2 Öppet webbhörande i tjänsten Dinasikt.fi

### *Den interna laglighetsövervakningens genomslagskraft*

I denna fråga definierades den interna laglighetsövervakningen som polisförvaltningens egna åtgärder för att säkerställa laglighetsövervakningen av polisens verksamhet. Man frågade respondenterna om den interna laglighetsövervakningen har någon inverkan på polisens verksamhet. En mycket stor andel av respondenterna (82 procent, N=169) ansåg att den interna laglighetsövervakningen har inverkan på polisens verksamhet. Endast 13 procent (N=28) av respondenterna var av annan åsikt och endast 3 procent (N=8) kunde inte säga om den har någon inverkan.

I ett fritt formulerat svar ansågs ett problem i anslutning till laglighetsövervakningens genomslagskraft vara att ett ärende i dag inte bedöms internt av polisförvaltningen (även om det fanns anledning till detta) efter att åklagaren beslutat att lägga ned utredningen eller undersökningen. Nedan i ett fritt formulerat svar gällande trovärdigheten och objektiviteten dök det å andra sidan upp tvivel även i fråga om genomslagskraften.

### *Den interna laglighetsövervakningens trovärdighet och förtroendet för dess objektivitet*

Hälften av respondenterna (50 procent, N=104) anser att polisens interna laglighetsövervakning är trovärdig och litar på att övervakningen är objektiv. Ändå anser 39 procent av respondenterna (N=81) det motsatta. Detta framgår också av de fritt formulerade svaren. Andelen kan inte säga-svar var 9 procent (N=20).

I vissa fritt formulerade svar framfördes misstankar om att frågor tystas ner inom den interna laglighetsövervakningen. I de fritt formulerade svaren gällande organiseringen av laglighetsövervakningen som behandlas nedan framlades att det borde finnas en helt separat kanal för klagomål om polisen. I de fritt formulerade svaren föreslogs även en webbaserad lösning för klagomålen. Också ett rikstäckande klagomålsregister föreslogs för att undvika överlappande arbete. I ett svar ansågs det vara besynnerligt att ett klagomål eller en begäran om utredning ska sändas till samma organisation där det eventuella felet har begåtts.

I några fritt formulerade svar framfördes "kulturen med avsaknad av ingripande" som ett problem. I den fritt formulerade responsen ansågs det å andra sidan att det inte fanns några problem i fråga om lagligheten i polisens verksamhet eller övervakningen av den och att man effektivt ingriper i problem då det finns skäl till det. I de fritt formulerade svaren togs det också upp att laglighetsövervakningen används fel eller överdimensionerat i chefsarbetet, och på denna punkt önskade man "övervakning av övervakningen".

#### *Omfattningen av den interna övervakningen*

Mer än hälften av respondenterna (54 procent, N=111) ansåg att övervakningen av lagligheten i polisens verksamhet borde vara mer omfattande än i dag. Totalt 40 procent (N=84) av respondenterna var av motsatt åsikt. Av de fritt formulerade svaren framgår det att åtminstone en del av tjänstemännen som arbetar vid myndigheter representerade denna motsatta synvinkel. Endast 4 procent (N=10) kunde inte säga något om omfattningen av övervakningen.

I vissa fritt formulerade svar framfördes ett behov av att utvidga den interna laglighetsövervakningen i syfte att påverka förenhetligandet av de lokala lagtolkningarna inom polisverksamheten. En utvidgning av den interna laglighetsövervakningen ansågs förbättra likvärdigheten bland de människor som är föremål för polisverksamheten. Enligt den motsatta åsikten ligger omfattningen av övervakningen i dag på en tillräcklig nivå. Däremot borde övervakningen samordnas bättre. I svaren framfördes också den aspekten att man i övervakningen borde betona polisens "hemliga verksamhet", till exempel användningen av hemliga tvångsmedel. I de fritt formulerade svaren framfördes också som en aspekt den negativa effekten av övervakningen (i synnerhet en utvidgning av denna) på arbetsatmosfären. En av respondenterna konstaterade också följande: "personaladministrationen sköts i dag genom att registrera brottsanmälningar".

I ett fritt formulerat svar konstaterades det att övervakningen i dag fokuserar alltför mycket på enskilda fall. I anslutning till detta konstaterades det i ett annat svar att laglighetsövervakningen som begrepp kräver utveckling och revidering. Enligt responsen borde också laglighetsövervakningen omfatta en granskning av polisverksamhetens inriktning och ändamålsenligheten i användningen av polisresurserna – inte enbart av lagligheten i verksamheten. I fråga om fel betonades också förebyggande och rättelse i stället för skuldbeläggning. Enligt vissa svar upplevdes övervakningen som orättvis med tanke på att det flera år senare är omöjligt att komma ihåg för vilket ändamål uppgifterna från datasystemen har använts. I anslutning till detta framfördes i vissa fritt formulerade svar också att datasystemen inte stöder laglighetsaspekterna eller på annat sätt är bristfälliga med tanke på detta. I den öppna responsen ansågs även en överdriven övervakning leda till att polisen inte kan sköta sitt arbete ordentligt, men å andra sidan fästes uppmärksamhet vid problemet med informationsläckor.

#### *Organisering och ordnande av laglighetsövervakningen*

Den fjärde och femte frågan i enkäten gällde organiseringen av övervakningen. Man frågade respondenterna om det för polisens interna laglighetsövervakning borde finnas

en självständig organisation inom polisförvaltningen. En relativt stor andel av respondenterna var av denna åsikt (60 procent, N=123). Cirka en tredjedel av respondenterna var av annan åsikt (33 procent, N=67) och 7 procent (N=15) kunde inte ta ställning till en självständig organisation. I den femte frågan tillfrågades de som hade gett ett positivt svar på fjärde frågan vilken de anser vara rätt instans att leda polisens interna laglighetsövervakning. Också på denna punkt var svarsalternativen strukturerade. Alternativen omfattade polisinrättningen (där polismannen arbetar), Polisstyrelsen, inrikesministeriets polisavdelning, enheten för juridiska frågor vid inrikesministeriets stab och alternativet "inget av de ovan nämnda". Respondenterna ansåg att den rätta instansen är enheten för juridiska frågor vid inrikesministeriet (36 procent, N= 58), men i fråga om flera alternativ fördelades svaren jämnare. Enligt enkäten ansågs det näst bästa alternativet vara Polisstyrelsen (22 procent, N=35), men alternativet "inget av de ovan nämnda" samlade 21 procent av svaren (N=34). Polisavdelningens andel av svaren var 16 procent (N=26) och polisinrättningarnas 3 procent (N=5).

I anslutning till den ovan nämnda interna laglighetsövervakningens trovärdighet och objektivitet framfördes i några av de fritt formulerade svaren ett behov av en helt och hållet oberoende laglighetsövervakning av polisen. I ett svar betraktades frågan uppenbart så att inte heller den externa övervakningen är tillräcklig i dag, utan att det dessutom behövs separata övervaknings- och utvärderingsorgan utanför polisverksamheten. I anslutning till åsikterna om en externalisering av övervakningen framfördes i vissa fritt formulerade svar en laglighetsövervakning som i sin helhet leds av åklagaren. Det föreslogs också en övervakning som leds av domare. Man tog också upp en undersökningsavdelning som är fristående från polisen samt anlitan av oberoende och erfarna brottsutredare.

I några av de fritt formulerade svaren ansågs det att laglighetsövervakning i dag utövas på alltför många nivåer. Hela polisens laglighetsövervakning borde också centraliseras till ett och samma ställe (ministeriets polisavdelning eller enheten för juridiska frågor vid inrikesministeriet). På detta sätt vore övervakningen fristående från den operativa verksamheten, men enligt den motsatta åsikten skulle detta arrangemang i ett "så litet land" vara ett slöseri med resurserna. Å andra sidan framlades det i de fritt formulerade frågorna att laglighetsövervakningen ska utgöra en del av övervakningen. I de fritt formulerade svaren ansåg man i denna fråga att det är bra om laglighetsövervakning utövas på flera olika nivåer, men att samordningen borde ske på ett "mycket opartiskt ställe". I detta avseende ansågs inrikesministeriet vara en bättre instans än Polisstyrelsen. Det förelogs också ett förtydligande och förenhetligande av bestämmelserna och anvisningarna i stället för ett inrättande av nya organ. I anslutning till det ovan nämnda ansåg man i svaren att det ändå fanns ett behov av att förenhetliga laglighetsövervakningen på polisinrättningsnivån där övervakningen också borde koncentreras till enskilda personer. I svaren framfördes också ett behov av ökad objektivitet, eftersom infflammerade personrelationer kan påverka slutresultatet av åtgärderna inom laglighetsövervakningen.

Också i anslutning till den ovan nämnda laglighetsövervakningens genomslagskraft och trovärdighet ansågs det i vissa svar att laglighetsövervakningen genomförs väl på "de



lägsta nivåerna" inom organisationen, men att problemen ökar ju högre position den övervakade har i organisationen. Det som också ansågs vara problematiskt i anknytning till laglighetsövervakningen var de delar av polisens enheter "som har en stark intern organisation och egna etablerade verksamhetssätt och som med tanke på polisens profil åstadkommer resultat som utåt verkar imponerande". I svaret hänvisas till bland annat polisens enheter för undersökning av narkotikabrott. Som en utvecklingsidé föreslogs det att den övervakning som cheferna för dessa enheter utövar skulle åligga någon annan part än den direkta chefen, och att den interna övervakningen på chefsnivå allmänt sett borde ordnas som en verksamhet utanför verket och ledas av jurister. Som ett exempel på en extern part nämndes enheten för juridiska frågor vid inrikesministeriet. Kravnivån och sekretessen inom vissa ärendeområden ansågs också vara en utmaning med tanke på övervakningen, då det blir svårt för cheferna, för att inte tala om det överordnade verket, att få korrekt information.

I de fritt formulerade svaren fästes också uppmärksamhet vid en ändamålsenlig resursallokering för laglighetsövervakningen. Detta gäller både de kvantitativa och de kvalitativa övervakningsresurserna. I responsen framfördes det att laglighetsövervakningen har fått "kämpa för livsrum" inom polisförvaltningen, och att dess blotta existens har varit tillräcklig för den högsta ledningen. I svaret kritiserades också den högsta ledningens snäva syn på laglighetsövervakningen, dvs. att laglighetsövervakningen närmast ses som ett organ som ska finna lösningar på klagomål.

#### *Övervakningen av polisen i förhållande till övervakningen av andra tjänstemän*

Majoriteten av respondenterna ansåg att övervakningen av polisen inte borde vara noggrannare än övervakningen av andra tjänstemän (57 procent, N=118). I 39 procent (N=81) av svaren var åsikten den motsatta. Andelen kan inte säga-svar var endast 2 procent (N=6). I de fritt formulerade svaren ansåg man å andra sidan att större oklanderlighet ska krävas av polisen än av andra tjänstemän.

#### *Rättsskydd*

Ungefär hälften av respondenterna (51 procent, N=105) ansåg att polismännens rättigheter och skyldigheter inte är tillräckligt tydliga då en polisman är föremål för laglighetsövervakningen. Närmare en tredjedel av respondenterna var av motsatt åsikt (27 procent, N=56). Andelen kan inte säga-svar var 21 procent (N=44).

De kontakter som tas av olika parter i samma ärende och ofta så att det officiella ledningssystemet kringgås togs i några av svaren upp som ett problem. Man tog också upp att rättsskyddet äventyras av att inte alla polismäns know-how är lika hög inom detta område. Ärendehandläggningstiden och den omständighet att information om lösningar inte ges till föremålet för övervakningen betraktades som ett problem med tanke på polismännens rättsskydd. Också den förtida behandlingen av brottsmisstankarna i offentligheten ansågs vara ett problem. Man önskade att den berörda tjänstemannen skulle få information om ärendet innan det behandlas i offentligheten. I några svar ansågs polismännens ställning i "den interna övervakningen" vara oklar, likaså användningen och arkiveringen av de givna svaren i

detta förfarande. Också den rätt som föremålet för övervakningen har att få information om handlingarna ansågs i några svar vara bristfällig.

I anslutning till rättsskyddet ansåg man i svaren att det fanns ett behov av en precisering i fråga om dels den interna övervakningens åtgärder och de straffrättsliga åtgärderna, dels de så kallade polisbrotten. Varierande praxis förekommer i synnerhet i de fall då ett ärende brottsanmäls och då ett ärende behandlas enligt den interna laglighetsövervakningens metoder eller i ett tjänstemannarättsligt förfarande. De olika övervakningsmässiga förfarings sättens förhållande till varandra samt vilka frågor som ska behandlas i vilket förfarande ansågs i de fritt formulerade svaren också i allmänhet vara ett problematiskt område. I svaren ansåg man att skyddet mot självinkriminering kommer att tillmätas större betydelse i fortsättningen, dvs. att en polisman ska ha rätt att vägra ge svar i förvaltningens interna utredning. I svaren betraktades denna fråga till och med så att den som förrättar utredningen borde meddela föremålet för övervakningen vilka informationskällor som kommer att användas, var materialet sparas, vilka som får information om utredningen, hur materialet förstörs och huruvida utredningen kan leda till att en brottsundersökning påbörjas. Om det är möjligt att en brottsundersökning inleds, borde den person som ska lämna utredningen få veta vilken ställning han eller hon har och anlita ett biträde för hörandet. Utredningsmaterialet borde sändas till den ifrågavarande tjänstemannen i sin helhet så snart som möjligt. En begäran om utredning och ett skriftligt avgörande ansågs vara viktiga.

#### *Kännedom om laglighetsövervakningen*

En klar majoritet av respondenterna ansåg att det inte finns tillgång till tillräcklig information om polisens interna laglighetsövervakning samt de observationer som gjorts och åtgärder som vidtagits inom denna (60 procent, N=123). Av respondenterna ansåg 21 procent (N=44) det motsatta i denna fråga. De ovetandes andel var också relativt stor (18 procent, N=38). Öppenheten och informationen i anslutning till laglighetsövervakningen dök upp i några svar. I svaren framfördes vikten av information också då inget klandervärt har observerats inom laglighetsövervakningen.

#### *Övriga faktorer*

I de fritt formulerade svaren fästes också uppmärksamhet vid avsaknaden av rättigheter att få upplysningar och tillgång till olika register, med andra ord väcktes frågan om den interna laglighetsövervakningens behörigheter i responsen.

I svaren framfördes också ett bredare perspektiv på en ändamålsenlig resursallokering inom polisverksamheten. När de olika rättsliga kraven blir fler ökar risken för fel, om inte en ändamålsenlig resursallokering inom polisverksamheten samtidigt ordnass.

Ett motsvarande bredare perspektiv representerar också det förslag som gäller rekryteringen av polismän enligt vilket polischefernas exklusiva bestämmanderätt borde frångås och ersättas med en typ av urvalsnämnder.

I svaren fästes också uppmärksamhet vid ledningen och att man inom Polisstyrelsen och ministeriets polisavdelning inte i tillräckligt hög grad förstår hur mångformig ledningen är på polisinställningsnivån. Av svaret framgick det inte fullständigt vad som avses med ledningens mångformighet i detta sammanhang.

Enligt responsen ansågs polisorganisationens hierarkiska struktur förhindra övervakningen av den dagliga polisverksamheten. Som exempel användes en olycksplatsundersökning där undersökningen genomförs av en polispatrull, patrullernas chefer inte kännertill de observerade bristerna och brottsundersökningsorganisationen i sin tur inte har befälsrätt över patruller på fältet. Responsen verkar hänföra sig till organiseringen och ordnandet av förutom informationsgången också av laglighetsövervakningen.

### 2.16.3 Polisförvaltningens interna webropol-enkät

#### *Den interna laglighetsövervakningens genomslagskraft*

En mycket stor andel av respondenterna (82 procent, N=878) ansåg att den interna laglighetsövervakningen har inverkan på polisens verksamhet. Endast 9 procent (N=93) av respondenterna var av annan åsikt och 9 procent (N=100) kunde inte säga om den nämnda inverkan finns till.

I svaren framfördes det att laglighetsövervakningen enligt många grunder anses vara en bra sak, men också aspekten att laglighetsövervakningen "inte borde få försvåra polisens arbete" togs upp. I fråga om omfattningen av laglighetsövervakningen som behandlas nedan, ansågs den nuvarande nivån vara god. I några av de fritt formulerade svaren ansågs det att förhandsanmälda årliga små "inspektionsbesök" inte har någon inverkan, och att man inte ens lägger märke till laglighetsövervakningen i de stora organisationerna. Som kritik i fråga om genomslagskraften och effektiviteten framfördes i responsen att granskningsverksamheten är mycket skenbar i fråga om bland annat den tid som en ändamålsenlig granskning kräver och likaså i fråga om inspektörernas kompetens. I några svar framfördes en ännu mer kritisk åsikt om att det inte finns någon intern övervakning, utan egentligen endast intern uppföljning. Man ingriper inte ens i allvarliga frågor och inga brottsanmälningar om betydande och observerade frågor görs, trots att detta skulle krävas enligt lagen. I en del av responsen ansågs dagens interna laglighetsövervakning inte fungera tillräckligt väl, vara korrumpierad så att dess verksamhet (uppenbart på ett osakligt sätt) kan inriktas och begränsas, dvs. den är känslig för polisens interna påverkan och maktkamp. I svaren var man också förvånad över att inspektioner inte förhandsanmäls.

#### *Den interna laglighetsövervakningens trovärdighet och förtroendet för dess objektivitet*

En mycket stor andel av respondenterna (64 procent, N=691) ansåg att polisens interna övervakning var trovärdig och litar på att övervakningen är objektiv. Endast 18 procent av respondenterna (N=189) var av motsatt åsikt. Andelen Kan inte säga-svar var 18 procent (N=191).

I de fritt formulerade svaren fördes det fram att man inom övervakningen har fokuserat på det väsentliga, och att övervakningen har karaktäriserats av styrning mot den rätta praxisen och också på annat sätt varit saklig. Också de nuvarande "egenkontrollrapporterna" ansågs vara viktiga. I vissa svar framfördes faktiskt mycket kritiska synpunkter. I ett svar konstaterades det att polisen är tydligt indelad i två läger – de som strävar efter att iakttä lagen och de som anser att frågan inte är så viktig. I vissa svar ansågs det att "frågor döljs" och "sopas under mattan" alltför mycket eller att det

inom polisen "frodas ett bästa bror-system". Laglighetsövervakningen ansågs mycket effektivt rikta sig mot den så kallade presterande nivån, men övervakningen av de högsta tjänstemännen (inklusive ministerienivån) ansågs vara bristfällig. Öppenhet, rejäl behandling och transparens i övervakningen efterlystes. I svaren kritiserades det sätt som i dag tillämpas för att genomföra övervakningen, förfarande och praxis – de ansågs inte vara särskilt konstruktiva. Enligt responsen borde också laglighetsövervakningen i princip vara en verksamhet som i högre grad styr, förenhetligar och rättar till fel. I vissa svar framfördes också att laglighetsövervakningen i dag omfattar "grova överträdelser och olagliga åtgärder". I svaren togs det också upp att övervakningen borde fokuseras rätt. Som exempel nämndes att man i stället för att övervaka formsaker borde övervaka den faktiska verksamheten.

#### *Omfattningen av den interna övervakningen*

Endast cirka en femtedel av respondenterna (19 procent, N=208) ansåg att lagligheten i polisens verksamhet borde övervakas i större utsträckning än i dag. Totalt 61 procent (N=648) av respondenterna var av motsatt uppfattning. Cirka en femtedel 20 procent (N=215) av respondenterna kunde inte ta ställning till omfattningen av övervakningen.

Av de fritt formulerade frågorna framgick det med mycket stor betoning att övervakningen av polisen redan i dag är så sträng och alltför noggrann att t.o.m. en del av de nödvändiga åtgärderna blir ogenomförda på grund av rädsla för klagomål etc. Övervakningen borde i stället fokuseras utifrån den existerande informationen, och personalen borde involveras i planeringen av övervakningen. Målgruppen för polisverksamheten ansågs vara så upplyst i dag, att man lätt anför klagan om polisens verksamhet.

I väldigt många svar fick behandlingen av personuppgifter och övervakningen av datasystemen negativ respons. Den nuvarande övervakningen upplevdes som orättvis, och man litar inte på polismännen. I anslutning till detta togs det i svaren upp att det inte längre fästs någon vikt vid tystnadsplikten. I svaren framfördes också den synpunkten att man i dag inte längre vågar ta en titt i ett register, vilket leder till att effektiviteten inom polisen försämras. Möjligheten till en kryptering då det gäller vissa känsliga frågor togs upp. I svaren nämndes också aspekten lärande och utveckling i arbete, och därför är det motiverat att kolla också andra saker än sina egna. Å andra sidan efterlystes ökad övervakning av registeranvändningen. Datasystemen kritiserades också för att en del av dem har byggts upp med tanke på laglighetsövervakningen, men inte betjänar polisens verksamhet.

#### *Organisering och ordnande av laglighetsövervakningen*

Den fjärde och femte frågan i enkäten gällde organiseringen av övervakningen. Man frågade respondenterna om det för polisens interna laglighetsövervakning borde finnas en självständig organisation inom polisförvaltningen. Cirka en tredjedel av respondenterna var av denna åsikt (32 procent, N=344), men majoriteten (cirka hälften av respondenterna) var av annan åsikt (54 procent, N=578) och 14 procent (N=149) kunde inte ta ställning till en självständig organisation. I fråga om rätt instans att leda laglighetsövervakningen fick man 396 svar (N=396). Respondenterna ansåg att rätt instans skulle vara enheten för juridiska frågor vid inrikesministeriet (25 procent, N=

99), men på flera alternativ fördelades svaren jämnare i den här enkäten. Alternativet "inget av de ovan nämnda" var det näst bästa, och dess andel av svaren var 25 procent (N=98). På tredje plats kom Polisstyrelsen (21 procent, N=82), på fjärde plats inrikesministeriets polisavdelning (16 procent, N=64), och understödet för polisinsättningsnivån i sin tur var 13 procent (N=53).

I svaren framfördes ett behov av en laglighetsövervakning som står utanför ministeriet, och man förhöll sig mycket kritiskt till att inrätta nya organisationer. I några svar ifrågasattes faktiskt trovärdigheten i hela den interna övervakningen. I dessa fall ansågs bland annat riksdagens justitieombudsman och Riksåklagarämbetet vara rättare instanser att leda den interna laglighetsövervakningen. Resurserna och tillräcklig expertis ansågs vara utmaningen för den externa övervakningen. Behovet av expertis (i synnerhet kännedom om polisarbetet) framfördes också i anslutning till den interna laglighetsövervakningen. I anknytning till detta framfördes i responsen också den synpunkten att laglighetsövervakningsuppgiften borde vara tidsbunden, och att uppgifterna om polisverksamheten ibland borde uppdateras. Laglighetsövervakarna skulle också vara i behov av utbildning i laglighetsövervakning. Det ansågs också vara motiverat att använda andra personer än polismän för uppgifterna inom den interna laglighetsövervakningen.

Å andra sidan ansågs dagens system och praxis vara fungerande. I regel ansågs det då att övervakningen ska utövas på olika nivåer. Respondenterna förde bland annat fram ett behov av att organisera övervakningen med början redan på polisinsättningsnivå så att det inom polisinsättningarna skulle finnas en eller två personer som vid behov också kunde sköta andra polisinsättningsövervakning eller att polisinsättningarna skulle övervaka varandra i kors. Dessa grupper kunde vara direkt underställda Polisstyrelsens styrning. Den pågående PORA III-reformen ansågs möjliggöra en utveckling av denna typ. I en del av svaren önskade man att Polisstyrelsen skulle "karpa upp sig" och skärpa greppet om styrningen. Också en separat enhet för laglighetsövervakning e.d. som har tillräckliga befogenheter fick understöd i vissa öppna svar. Enhetens verksamhetsområde skulle omfatta hela Finland. I svaren dyker det också upp synpunkter om att organiseringen av den interna laglighetsövervakningen i vilket fall som helst borde vara klar och enhetlig samt så oberoende och opartisk som möjligt (faktisk opartiskhet och opartiskhet som syns utåt). Enligt ett svar "borde laglighetsövervakningen 1) tydligt ritas in i, 2) organiseras och 3) ritas in åtskilt från substansledningen i organisationsschemat. Man efterlyste också kontinuitet i laglighetsövervakningen. Trots det borde laglighetsövervakningen ha en klar koppling till styrningen på polisinsättningsnivån och också vid Polisstyrelsen. I fråga om samordningsbehovet nämndes som ett exempel de motstridiga kraven i inspektionerna som genomförs av olika myndigheter.

Vikten av ett korrekt chefsarbete dök också upp i svaren, men i svaren framfördes också den aspekten att den interna laglighetsövervakningen behövs i frågor som chefen inte kan övervaka (hemliga tvångsmedel, datasystemet för misstänkta) eller i funktioner som på annat sätt är svåra att övervaka (till exempel polisens verksamhet på fältet). I de fritt formulerade svaren konstaterades det också att en överdriven extrenaliseringsring av laglighetsövervakningen kan leda till att cheferna inte längre identifierar sitt

övervakningsansvar. Laglighetsövervakning som avser cheferna efterlystes också. Enligt responsen tillämpar cheferna osakliga metoder, och åtgärderna inom laglighetsövervakningen beror närmast på konflikter mellan olika personer. På denna punkt förmedlades genom responsen den åsikten att man av chefen snarare efterlyser en stödjande och styrande övervakning än "skuldbeläggning och straff" som ansågs leda till sämre arbetshälsa och arbetsmotivation.

I svaren framfördes också den aspekten att den presterande nivån inte har någon kanal genom vilken verksamheten på chefsnivå kan ifrågasättas. Detta begränsas till exempel av praxisen att man i frågor som gäller laglighetsövervakningen ska framskrida genom den närmaste chefen. I detta förfarande riskerar man att bli "svartlistad". I dessa fall kan bland annat karriärutvecklingen försvåras eller stanna upp. Här efterlystes en fullständigt konfidentiell kanal för frågor som gäller laglighetsövervakningen.

I responsen framfördes åsikten att det i Finland också måste finnas strukturer och ett system för undersökning av omfattande polisbrott. Som exempel på problem i det nuvarande systemet nämndes det att anmälningarna och tvångsmedlen registreras i polisens egna system. Till denna del ansågs ett självständigt och separat undersökningsorgan med trovärdiga verktyg vara nödvändigt.

#### *Övervakningen av polisen i förhållande till övervakningen av andra tjänstemän*

En mycket stor andel av respondenterna ansåg att övervakningen av polisen inte borde vara noggrannare än övervakningen av andra tjänstemän (78 procent, N=839). Åsikten var den motsatta i cirka en femtedel av svaren (17 procent, N=176). Andelen kan inte säga-svar var endast 5 procent (N=56).

I de fritt formulerade svaren konstaterades det att också andra tjänstemän utövar samma typ av offentlig makt, och att ingen skillnad jämfört med andra tjänstemän har märkts. Svaren innehöll också synpunkter om jämställdhet och likvärdigheten mellan polismän och andra tjänstemän. I responsen ansågs det att övervakningen av den övriga tjänstemannakåren borde vara lika sträng som i fråga om polisen. Å andra sidan ansågs det i responsen att polisen har mer maktbefogenheter än andra tjänstemän, och på grund av makten och ansvaret bör därför övervakningen av polisen vara stängare än i fråga om andra tjänstemän.

#### *Rättsskydd*

Knappt hälften av respondenterna (42 procent, N=446) ansåg att polismännens rättigheter och skyldigheter inte är tillräckligt klara när en polisman är föremål för laglighetsövervakning. En nästan lika stor andel av respondenterna var av motsatt uppfattning (36 %, N=384). Å andra sidan var andelen ovetande (cirka en fjärdedel) mycket stor (22 procent, N=241).

Det som mycket starkt framgick av svaren var att obefogade eller grundlösa klagomål och anmälningar görs om polismän, vilket upplevdes som orättvist. I svaren framfördes också aspekten att polismännen borde få bättre träning i hur åtgärderna inom laglighetsövervakningen ska konfronteras. Det skulle krävas insatser för att förbättra kännedomen i synnerhet om vilken ställning den person har som är brottsmisstänkt eller

föremål för laglighetsövervakning. Den rätt som en övervakad har att i sitt eget ärende få upplysningar samt handläggningstiden dök också upp i svaren.

Kritik riktades också mot praxisen då det gällde undersökningen av polisbrott, bland annat då det gällde iakttagandet av skyddet mot självinkriminering. Enligt responsen kallas polismän till förhör per e-post, utan att ärendet och ställningen meddelas. Det har inte heller funnits tid att anlita ett biträde. I responsen fästes också bredare och mer allmän uppmärksamhet vid skyddet mot självinkriminering och förhandsmeddelandet om detta. I vissa svar ansåg man i fråga om detta också att man i en undersökning av polisbrott i dag behandlar ärenden som tidigare behandlades som förvaltningsklagomål, och blott ett påstående leder i dag till att förundersökningströskeln överskrids. I responsen ansågs undersökningen av polisbrott i vissa fall "skjuta över målet". I responsen ansågs det att en polisundersökning borde genomföras i större utsträckning än en brottsundersökning.

Noggrannare reglering av den interna laglighetsövervakningen efterlystes i synnerhet av rättsskydds- och rättviseskäl. Övervakningen borde också vara transparent.

I en del av svaren framfördes också behovet av stöd (inklusive juridiskt stöd) från arbetsgivarsidan, bland annat då det gäller att täcka kostnaderna som orsakas av en brottsundersökning. Också behovet av mentalt stöd betonades. I en del av svaren ansågs det att "en polisman alltför lätt blir stående ensam" med sitt ärende. Kritik riktades också mot skuldbeläggande eller fördömande ställningstaganden i offentligheten före utredningen av ett ärende.

#### *Kännedom om laglighetsövervakningen*

En klar majoritet av respondenterna ansåg att det inte finns tillgång till tillräckligt information om polisens interna laglighetsövervakning samt observationerna och åtgärderna inom denna (55 procent, N=588). Av respondenterna var cirka en fjärdedel (22 procent, N=238) av motsatt åsikt. Andelen ovetande var dock ännu större (23 procent, N=245).

I många av de fritt formulerade svaren framfördes ett behov av mer information. Enligt denna respons känner personalen inte till den interna övervakningens karaktär och verksamhetsmetoder. Det framlades önskemål om en kanal som kunde användas för att ställa frågor och om att frågorna skulle besvaras. I svaren betonades ofta utbildning, och man ansåg att en stor del av försummelserna beror på okunskap, brist på utbildning och brådskas. Betydelsen av polisutbildning betonades, och i svaren ansågs det att laglighetsövervakningen borde behandlas redan från och med grundutbildningen. I svaren önskade man att frågor om laglighetsövervakningen också skulle behandlas regelbundet på arbetsplatsen – i dag ansågs kännedomen stanna i ledningsgrupperna och senast på befälsnivå. Ingen information hittas, även om man försöker leta efter den. En bred distribution av olika laglighetsövervakningsrapporter, revisionsberättelser, sammanfattningar av avgöranden eller överhuvudtaget övervakningsresultat efterlystes.

#### *Övriga faktorer*

Vid polisorganisationens interna hörande dök en ändamålsenlig resursallokering inom polisverksamheten upp som ett mycket starkt perspektiv. Detta framgick också i form

av kritik mot enkäten. Den mycket stora arbetsbördan togs upp i svaren, och som det mest centrala utvecklingsobjektet sågs också tryggheten av "någon form av trovärdig polisverksamhet".

Vid polisorganisationens interna hörande framkom även tillräckliga rättigheter att inom laglighetsövervakningen få upplysningar samt också att polisinsättningarna på eget initiativ borde rapportera missförhållanden till Polisstyrelsen.

I svaren tog man också upp att en stor del av poliserna är hederliga och att det till polisyrket rekryteras "virke" som är hederligare än i snitt, men disciplin inom polisen och ansvar bland polischeferna efterlystes också.

Allt högre rättsliga krav och den svåra lagstiftningen togs också upp i svaren. I responsen förekom också kritik mot att "det fortlöpande stiftas fler lagar som försvårar polisens dagliga arbete". Det påpekades också att anvisningar saknas och att anvisningarna är föråldrade och motstridiga.

I vissa av de fritt formulerade svaren togs laglighetsövervakningen av utnämningsfrågor upp. Man ansåg att det inte finns någon sådan överhuvudtaget. Också dagpenningens användning, arbetsplatsmobbing, hemliga tvångsmedel och de övriga mest betydande tvångsmedlen, mottagningsställen för brottsanmälningar, utlänningsärenden, upphandlingen och också annan användning av medel inom polisen togs upp som frågor som kräver laglighetsövervakning.

#### **2.16.4 Sammanfattning av webbhörandet och polisförvaltningens interna enkät**

Antalet svar i enkäten som var öppen för alla var som absolut antal inte särskilt högt trots informationen. Enligt arbetsgruppens bedömning ligger å andra sidan antalet svar på den normala nivån då det gäller ett hörande av denna typ (survey). I den vetenskapliga litteraturen om empiriska socialundersökningar har man i stor omfattning behandlat validitets- och reliabilitetsproblemen i denna typ av enkäter samt fördelar och nackdelar med enkätmetoden. Arbetsgruppen ansåg att den fritt formulerade responsen ändå var högklassig och värdefull. Genom den fritt formulerade responsen fick man förutom kvantitativ information också kvalitativ information som behövs för tolkningen av resultaten och som arbetsgruppen kunde utnyttja i sitt arbete. Arbetsgruppen anser att man har nytta av responsen också i en eventuell fortsatt beredning av ärendet. Även då hänsyn tas till det sätt på vilket hörandet genomfördes samt till problemen med denna typ av enkäter och hörande, kan resultaten på sin höjd betraktas som indikativa.

I polisorganisationens interna hörande var antalet svar betydligt högre. Man fick betydligt mer fritt formulerad respons än i hörandet som var öppet för alla. I de fritt formulerade svaren togs samma teman upp som i det hörande som var öppet för alla, men med olika betoningar. Arbetsgruppen ansåg att den fritt formulerade respons man fick också var högklassig och värdefull. Den riktade sig också mot frågor som var relevanta med tanke på arbetsgruppens arbete. Också denna öppna respons kunde arbetsgruppen väl utnyttja i sitt arbete, och på samma sätt har man nytta av responsen i



en eventuell fortsatt beredning av ärendet. På grund av enkätmetoden finns det dock skäl att på samma sätt betrakta resultaten som indikativa.

Enligt svaren i båda enkäterna har den interna laglighetsövervakningen *en klar inverkan* på polisens verksamhet. Den interna laglighetsövervakningens  *trovärdighet och förtroendet för objektiviteten i övervakningen* fick inte samma goda resultat av respondenterna som genomslagskraften.

Respondenterna i enkäten som var öppen för alla förhöll sig betydligt mer kritiskt till trovärdigheten och objektiviteten än respondenterna i polisorganisationens interna enkät.

I enkäten som var öppen för alla ansågs det vara önskvärt att den interna laglighetsövervakningen *utvidgas*, men inom myndighetsorganisationen var man av motsatt åsikt i denna fråga.

I fråga om *organiseringen och ordnandet* av laglighetsövervakningen understöddes en separat självständig organisation i enkäten som var öppen för alla, men åsikten var den motsatta inom polisorganisationen. Enligt den fritt formulerade responsen kunde visserligen en enhetlig organisering av åtgärderna i anslutning till laglighetsövervakningen inom polisförvaltningen vara tillräcklig.

Majoriteten av respondenterna i enkäten som var öppen för alla ansåg att *det finns skäl att ha en strängare övervakning av polisen* än av andra tjänstemän, bland annat på grund av polisens stora makt. I enkäten som genomfördes inom polisorganisationen var man av motsatt åsikt i denna fråga. En mer jämlig fokusering av övervakningen på någon annan nivå än den presterande togs å andra sidan också upp i svaren.

I fråga om *rättsskyddet* ansåg cirka hälften av respondenterna i enkäten som var öppen för alla att de rättigheter och skyldigheter som polismännen för tillfället har inte är tillräckligt klara. I polisorganisationens interna enkät var skillnaderna mellan respondenterna mindre.

Både enkäten som var öppen för alla och polisorganisationens interna enkät innehöll starka antydningar om att *kännedomen och informationsgången* i fråga om laglighetsövervakningen, åtgärderna, rättigheterna och skyldigheterna osv. inom denna måste förbättras.

## **2.16.5 Experthörande**

Arbetsgruppen ordnade den 6 maj 2013 ett hörande vid inrikesministeriet. Av de inbjudna expert- och intressentparterna deltog Amnesty Internationals avdelning i Finland representerad av den juridiska experten Tiina Valonen, riksdagens biträdande justitieombudsman representerad av justitieombudsmannasekreteraren Kristian Holman, finansministeriet representerat av lagstiftningsrådet Marietta Keravuori-Rusanen och lagstiftningsrådet Jukka Lindstedt, Finlands Advokatförbund representerat av advokat Heikki Uotila, Finlands Juristförbund representerat av biträdande polischef Antero

Rytkölä, Dataombudsmannens byrå representerad av dataombudsman Reijo Aarnio och överinspektör Heikki Huhtiniemi samt Riksåklagarämbetet representerat av riksåklagare Mika Illman.

I inbjudan konstaterades det att arbetsgruppen vid mötet önskar höra experternas och de olika intressentparternas synpunkter och diskutera i synnerhet följande frågor:

- Laglighetsövervakningen är allmänt känd som ett begrepp, trots att egentlig reglering om laglighetsövervakning på lagnivå egentligen inte finns för andra än de översta laglighetsövervakarna. Hur kunde den interna laglighetsövervakningen definieras och borde denna regleras på lagnivå? Vad kan man förvänta sig av den interna laglighetsövervakningen? Hur borde organiseringen av och resursallokeringen för den interna laglighetsövervakningen inom polisen genomföras?
- I vilket skede ska observationerna inom den interna laglighetsövervakningen överlämnas för en bedömning av förutsättningarna för en förundersökning? Hur ska gränsdragningen mellan laglighetsövervakningen, underrättelseverksamheten och förundersökningen göras?
- Enligt den gällande regleringen har polismännen redan en tjänstemannarättslig ställning. Borde det också finnas en specialreglering om polisens interna laglighetsövervakning? Krävs det reglering om positiv särbehandling av polismän då deras rättsskydd är föremål för övervakning?
- I sina beslut och sin praktiska verksamhet ingriper myndigheterna i privata medborgares rättsliga ställning. Krävs det en strängare övervakning av polisen än av andra tjänstemän? Kan det inom statförvaltningen konstateras att problem är vanligare då tjänstemännens rättsskydd är föremål för laglighetsövervakning?

Utöver anförandena ställde Amnesty, Juristförbundet, Riksdagens biträdande justitieombudsman samt Riksåklagarämbetet också skriftliga utlåtanden till arbetsgruppens förfogande.

Inrikesministeriets polisavdelning hade den 21 mars 2013 föreslagit att arbetsgruppen skulle ta det förslag som sänts av Finlands Polisorganisationers Förbund (SPJL) och polisinspektionen i Helsingfors (HPL) under behandling till den del det gäller organiseringen av en allmän juridisk rådgivning samt förundersöknings- och rättegångskostnaderna. Finlands Polisorganisationers Förbund rf hade också i december 2011 sänt skrivelsen ”Näkemyksiä sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämistä

(Synpunkter på utvecklingen av den interna laglighetsövervakningen)” direkt till arbetsgruppen.

**Amnesty** hänvisade i sitt utlåtande till den övervakning som förutsätts i människorättskonventionerna: staten är skyldig att ordna övervakningen av att konventionerna iakttas. Utan en effektiv intern övervakning inom polisen och på samma gång uppföljning av åtgärderna till exempel med stöd av rapporter och statistik blir det omöjligt för Finland att bedöma verkställigheten av människorättskonventionerna. I sitt utlåtande behandlar Amnesty utvisningar som exempel på åtgärder som kräver effektiv övervakning. Amnesty anser att övervakningen borde vara lagstadgad. Inrikesministeriet och Polisstyrelsen borde regelbundet fokusera laglighetsövervakningen på utvisningsåtgärderna, se till att tillräckliga uppföljningsmekanismer utvecklas för övervakningen (till exempel polisrapporter och statistik) och laglighetsövervakningen borde vara så öppen som möjligt till exempel i form av offentliga rapporter.

Amnesty betonade egenkontroll i fråga om den verksamhet som kontrollen inte når. Rapportering vore ett bra steg. Amnesty anser att polisens interna övervakning kan vara oberoende precis som till exempel riksdagens justitieombudsmans övervakning är.

Utifrån diskussioner med **riksdagens biträdande justitieombudsman** Jussi Pajuoja framlades biträdande justitieombudsmannens synpunkter av justitieombudsmannasekretären Kristian Holman. Laglighetsövervakningen omfattar både en förebyggande och en undersökande verksamhet. Den interna laglighetsövervakningen har tre nivåer (polisinrättningarna/de riksomfattande enheterna, Polisstyrelsen och Inrikesministeriet enhet för juridiska frågor), och varje nivå bör ha en klar roll i syfte att undvika överlappningar. Ärenden ska kunna överföras av skäl som anknyter till opartiskhet, vittgående effekter och principmässighet. PORA III för eventuellt med sig en organisatorisk förstärkning i laglighetsövervakningen. Om laglighetsövervakningen inom polisen lagstadgades, skulle det klarlägga hur laglighetsövervakningsverksamheten skiljer sig från den dagliga ledningen och till exempel den respons som ges i anslutning till ledningen.

Bordet det finnas en särskild lag för polisen eller för myndigheterna i allmänhet? Biträdande justitieombudsmannen anser att det kanske ändå inte behövs en särskild lag för polisen, utan en gemensam för samtliga myndigheter. Det viktiga är att polisinsättningen har en utnämnd instans för denna uppgift.

Särskilda frågor som togs upp från biträdande justitieombudsmannens sida omfattade att rättslig hjälp vid utredningen av ett ärende är en intressebevakningsfråga, och det skulle uppstå en intressekonflikt om arbetsgivaren ålades att ge rättslig hjälp i denna fråga. Nya och exceptionella tvångsmedel är en särskild fråga, och då det gäller dessa är det i allmänhet fråga om prejudikat. Det borde finnas en enhetlig linje för gränsdragningen mellan responsbrev och förvaltningsklagan. Det vore bra att föra in klagomål och även avgöranden i ett centraliserat register. En centraliserad registrering skulle främja informationsgången.

**Advokatförbundets** representant konstaterade i sin observation att förundersökningströskeln i fråga om polisbrottmål är relativt låg. Verksamheten borde vara transparent. Det vore kanske önskvärt att en undersökning inte skulle inledas så lätt. Laglighetsövervakningen omfattar så mycket mer än klagomål och preliminära samtal före förundersökningen, dvs. laglighetsövervakningen ska ha en egen uppgift. Det är inte fråga om att söka den skyldige, utan närmast att ingripa i strukturella problem.

**Justitieministeriet** konstaterade att den interna övervakningen är viktig redan av resursskäl, eftersom den kompletterar den externa övervakningen. Det blir en resursfråga, om man vill effektivisera den externa övervakningen. I den externa övervakningen kan man inte gå in på en nära och styrande övervakning. Gränsdragningen i anslutning till skyddet mot självinkriminering är krävande och framhävs i gränslandet klagan/förundersökning. En förundersökning borde hellre verkställas för att problemen med skyddet mot självinkriminering ska undvikas. Hos polisen har beslutsprocessen spjälkts upp, och man kan fråga sig vem som egentligen beslutar om vad. Hur kan man ingripa i åtgärder som vidtagits av chefer som fattat beslut i ett ärende? Vore det möjligt att redan då avgöranden och beslut tas samtidigt genomföra övervakning med direkt inverkan på de beslut som fattas?

Vid hörandet diskuterades frågan om vad som händer om en polisman vägrar lämna en utredning. Ordföranden konstaterade att man i fråga om detta kan urskilja två skolor inom polisen. En del anser att ärendet omedelbart ska överföras till åklagaren, medan andra anser att ärendet ska utredas internt. Riksåklagarämbetet konstaterade att en polisman kunde kontakta ämbetet om det är oklart vilket förfarande som är det korrekta och om polismannen själv anser att en förundersökningsprocess behövs. Frågan kan prövas hos Riksåklagarämbetet.

**Juristförbundet** ansåg att det är mycket motiverat att utreda helheten då det gäller polisens interna övervakning. Det finns också skäl att ta en grundlig diskussion om juristernas behov och antal inom polisen i förhållande till övervakningen av lagligheten i verksamheten och iakttagandet av lagligheten. I sitt utlåtande konstaterade Juristförbundet att deras åsikt är att det är att rekommendera att begreppet laglighetsövervakning definieras på lagnivå, eventuellt i polislagen. Laglighetsövervakningen borde i den utsträckning det är möjligt utövas i realtid. I laglighetsövervakningen betonas förebyggande, kvalitetssäkring och upprätthållande av förtroendet. Resurserna inom Polisstyrelsens interna laglighetsövervakning är i dag underdimensionerade. Hänsyn bör också tas till att polisen har erfarenhet av att avgöra förundersökningströskeln, eftersom beslut tas varje dag. En särskild lag behöver inte nödvändigtvis stiftas enbart för polisen, utan lagen borde gälla åtminstone tullen och Gränsbevakningsväsendet. Eventuellt borde lagen utsträckas till att gälla hela statsförvaltningen. Objektivitet och oberoende kan främjas genom att laglighetsövervakningen verkar direkt underställd ämbetsverkschefen.

Juristförbundet påpekade att också civilpersonalens andel ska beaktas. Laglighetsövervakningen får separata frågor om deras verksamhet.

Juristförbundet konstaterade att vi befinner oss i en riskzon, om laglighetsövervakningen betraktas enbart som en handläggning av klagomål. Man bör ingripa i strukturella problem och fundera över hur man kunde finna även en medlande roll för laglighetsövervakningen.

**Dataombudsmannen** konstaterade att laglighetsövervakningen måste förstås som övervakning på systemnivå. I datasekretessärenden har registerföraren ansvaret, men ändå faller brottansvaret på en enskild tjänsteman.

I laglighetsövervakningen kan dataombudsmannen anlitas som hjälp, eftersom man inte får ljuga för dataombudsmannen. Det centrala är vem som lämnar registerförarens uttalande. Man bör utvärdera trovärdigheten och behörighetsfrågorna i övervakningsmekanismen. Efter observationerna inom laglighetsövervakningen riktas kritiken mot en enskild person.

Dataombudsmannen hänvisade till reformen av hela dataskyddslagstiftningen, som det också finns skäl att beakta i laglighetsövervakningen. Den rätta frågan lyder: "På vilket sätt visar ni att ni följer lagen?" i stället för: "Följer ni lagen?" I och med reformen kommer det att finnas dataskyddsansvariga inom förvaltningen, anmälan om informationsläckor och föregripande riskbedömning. Ansvaret åligger ledningen, inte direkt en enskild tjänsteman.

Dataombudsmannen anser att laglighetsövervakningen kommer i efterhand, och att tyngdpunkten borde ligga på föregripande övervakning. Under de inspektioner dataombudsmannens byrå har avlagt vid polisinsatser har man lagt märke till att anvisningarna är otydliga och innehåller motstridigheter och att inte ens ledningen nödvändigtvis känner till anvisningarna liksom att även uppgifterna kan vara oklara. Och efter detta är det ofta en enda polisman som är misstänkt. Dataombudsmannens uppgifter kan utgöra en bra modell för en oberoende laglighetsövervakningsaktör.

**Riksåklagarämbetet** konstaterar i sitt utlåtande att särskilda krav gällande lagligheten i verksamheten ställs på förundersökningsmyndigheterna. Med hänsyn till vikten av denna fråga borde polisens interna laglighetsövervakning stadgas i lag. Enligt Riksåklagarämbetet är en av de mest centrala uppgifterna inom laglighetsövervakningen att överlämna gjorda observationer till den åklagare som avses i 14 § 2 mom. i förundersökningslagen för prövning. Ju tidigare dessa överlämnas för bedömning hos en utomstående part, desto bättre. Tillsammans med den nämnda åklagaren borde polisens laglighetsövervakning vid behov diskutera huruvida ett ärende ska överlämnas till åklagaren. När "tröskeln för överlämnande" har nåtts, borde den interna utredningen av ärendet avbrytas, om inget annat avtalas med åklagaren.

Riksåklagarämbetet lade också fram följande frågor: Borde det finnas en särskild undersökningsorganisation för polisen? Åklagarna eller de övriga myndigheterna kan alltid överlämna ett förvaltningsinternt ärende till polisen, polisen kan inte göra det samma: det är alltid polisen som undersöker. Borde samtliga laglighetsövervakningsobservationer som gäller polisen också i Finland anmälas till åklagaren? För detta finns det likväl inte tillräckligt med resurser.

Riksåklagarämbetet konstaterade att vanliga ärenden, till exempel situationer där maktmedel tillgripits, med lätthet lämnas till åklagaren, medan det ofta inte är fallet med atypiska ärenden, vilket väcker frågor om annat som åklagaren inte får. Det som också är viktigt är vad som händer om ärendet återförs till polisen, i de fall då ingen förundersökning har inletts.

Enligt Riksåklagarämbetet kunde lösningen vara a) en större oberoende resurs eller b) att undersökningen genomförs av någon annan än förundersökningsmyndigheterna, till exempel tullen eller Gränsbevakningsväsendet. I andra länder kan utredarna i polisbrottmål höra till exempelvis armén.

Riksåklagarämbetets representant lyfte fram det förbud mot utnyttjande som ska införas i 17 kap. i rättegångsbalken, och framförde som sin åsikt att preliminära utredningar och utredningar som lämnats av en tjänsteman får användas för att bedöma om ett åtal ska väckas.

**Finlands Polisorganisationers Förbund rf. (SPJL) och polisinrättningen i Helsingfors (HPL)** föreslår ett en allmän juridisk rådgivning inrättas inom polisförvaltningen. SPJL och HPL motiverar sitt förslag med att tjänstemännen upplever att de blir stående ensamma då det gäller att utreda problem som uppkommer i skötseln av tjänsteuppgifterna och att arbetsgivaren ska sörja för arbetstagarens välbefinnande i arbetet och att anvisningarna i problemsituationer utgör en del av det psykiska arbetsskyddet som åligger arbetsgivaren. SPJL och HPL föreslår också att arbetsgivaren i vissa situationer borde bära det ekonomiska ansvaret för förundersöknings- och rättegångskostnaderna i anslutning till tjänstemannens tjänsteuppgifter samt skador i anslutning till tjänsteuppgifterna. Förslaget motiveras bland annat genom att polisens arbete omfattar en större risk än normalt att skada sig i tjänsten eller att bli part i en rättegång. En tjänsteman har ett större ansvar än andra för fel som begås i arbetet. Till följd av den särskilda övervakning som riktas mot tjänstemannens verksamhet kan också allmänna åklagaren oftare och lättare väcka åtal mot en tjänsteman än mot andra medborgare. Det skydd som grundar sig på speciallagar anses som sådant inte vara tillräckligt för att trygga tjänstemannens ställning.

I den skrivelse av den 22 december 2011 som SPJL sände till arbetsgruppen alldeles i början av gruppens mandatperiod anser SPJL att ett viktigt mål då det gäller övervakningssystemen är en klar och konsekvent helhet där det inte finns några grundlösa skillnader mellan olika ärendegrupper och verksamhetsformer. SPJL anser att laglighetsövervakningen ska vara objektiv, likvärdig, transparent samt bygga på bestämmelser och/eller avisningar. I sitt utlåtande behandlar SPJL skyddet mot åtalsrisk, rätten att bli hörd och få upplysningar, rätten till ett motiverat beslut, en snabb handläggning samt information med tanke på personen som är föremål för laglighetsövervakningen. Enligt SPJL ska en tjänsteman ha rätt att kräva att han blir hörd som brottsmisstänkt, och då är hans processuella ställning klar. Rätten att bli hörd och rätten att få upplysningar ska enligt SPJL i princip gälla samtliga ärenden där föremålet för en åtgärd kan anses ha ett intresse av att lämna en utredning. För en tjänsteman ska en tillräcklig möjlighet att försvara sig säkerställas. SPJL anser att ett skriftligt och motiverat avgörande enligt samma grunder som gäller för ett

klagomålsärende ska ges på ett ärende som ska utredas. SPJL konstaterar att också ett positivt avgörande i praktiken kan bli betydelselöst, om det tar alltför lång tid att få ett avgörande. SPJL anser att man i fråga om informationen bör iaktta principerna i förundersökningslagen oavsett processens eller åtgärdens karaktär.

I samband med att resultaten av hörandena behandlades hade arbetsgruppen en ingående diskussion om de synpunkter SPJL och HPL hade framlagt. Enligt slutsatsen var också risken för intressekonflikter i dessa situationer en orsak till att SPJL:s och HPL:s förslag om stödet och kostnadsersättningen inte kan omfattas av arbetsgivarens ansvar. Förslagen väcker också frågan om behovet av positiv särbehandling då det gäller polisen. I fråga om rättsskyddet för föremålet för övervakningen har arbetsgruppen behandlat större delen av de frågor som SPJL tog upp. SPJL:s synpunkt på eventuellt bristande rättsskydd då det gäller polismännen hör inte till arbetsgruppens uppdragsenliga utredningsuppgifter. En del av förslagen kan uttryckligen anses vara uppgifter som ingår i fackförbundens intressebevakning och inte frågor som ska lösas genom lagstiftning.

## 2.17 Forskningsinformation om polisens övervakning

Om polisens laglighetsövervakning förverkligas internt inom polisorganisationen, bör den enligt förslag i rättslitteraturen (Viitanen, Marko, Poliisin rikokset, 2007) organiseras så att användbar information som är så pålitlig som möjligt kan produceras då det gäller kritik mot polisen, brottsmisstankar och oegentligheter (förundersökning, polisundersökning, förfarande vid förvaltningsklagomål och tjänstemannarättsliga åtgärder).

Globalt sett verkar utvecklingen gå mot en oberoende övervakning utanför polisen. Orsaken till denna utveckling har bland annat ansetts vara att polisen inte har kunnat övertyga olika samhällsgrupper om att den kan förebygga och undersöka oegentligheter som förekommit inom dess verksamhetsområde. På sätt och vis är det fråga om otillräckligt offentligt förtroende. Eventuella påföljder har alltid gällt enskilda polismän, men den mer omfattande reformen av polisverksamheten har inte uppmärksamats i reaktionerna. Om det offentliga förtroendet inte är tillräckligt, är människorna inte benägna att anföra klagomål om polisens verksamhet hos polisen själv, trots att en systematisk insamling, analys och användning av informationen i klagomålen vore särskilt viktigt. Dessutom har poliserna (fortfarande globalt sett) motsatt sig all form av extern övervakning.

Att uppnå en balans mellan den externa och interna övervakningen har också identifierats som en utmaning. Man kan säga att den externa övervakningen i det närmaste stöter på samma problem som den interna övervakningen. Sannolikheten för kollegial sympati har ansetts vara ett problem då polisen själv undersöker klagomål som riktats mot polisen. Bevisfrågorna är uppenbarligen lika utmanande i alla övervakningsformer. En särskild fråga är dessutom huruvida insatser skulle krävas för att utveckla de existerande arrangemangen innan man övergår till en fullständigt extern övervakning. En avgörande faktor då det gäller att övergå till en fullständigt extern övervakning är uppenbarligen det ovan nämnda försvagandet av det offentliga

förtroendet till följd av bland annat olika skandaler och behovet av att i detta sammanhang betona den objektivitet i övervakningen som syns utåt. (Se närmare om övervakningens utmaningar inklusive källor Viitanen 2004, s. 89 och 98–99 samt Viitanen 2007, s. 313–368 och 606–609).

## 2.18 Definition och bedömning av polisens laglighetsövervakning i internationella undersökningar

I rättslitteraturen har man utvärderat definitionen av polisens laglighetsövervakning på internationell nivå. (Viitanen, Marko, Valvojien valvonta – mahdoton tehtävä? Katsaus poliisin valvonta- ja tutkintajärjestelyihin, Oikeus 2004:1, s. 88–92 och källorna som nämns i denna, samt Viitanen, Marko, Poliisin rikokset, s. 312–319 och källorna som nämns i verket).

Övervakningen, inklusive laglighetsövervakningen, kan indelas enligt *i hur hög grad övervakningen är extern*. Då är den ena ytterligheten en fullständigt *intern övervakning* (internal) och den andra *en fullständigt extern* (external) övervakning. I den externa övervakningen är det således en extern aktör som organisatoriskt sett är fullständigt fristående från polisen som behandlar klagomål (complaints), genomför undersökningar, utredningar, övervaknings- och inspektionsbesök osv. *Den interna övervakningen* kan definieras som de förfaranden, avgöranden och verksamhetsätt som ingår i respektive organisations styrnings- och verksamhetsprocesser och som bidrar till att man får en visshet om lagligheten i verksamheten och ekonomin och om iakttagandet av budgeten, säkerställandet av medlen, verksamhetsresultaten samt genereringen av korrekta och tillräckliga uppgifter om ekonomin och resultaten.

I den *oberoende övervakningen* (independence) är det i sin tur fråga om att den instans som förverkligar övervakningen svarar för sin verksamhet inför en part som är oberoende av polisen. I övervakningens *medborgardimension* (till exempel civilian oversight) är det i sin tur fråga om ansvarsfördelningen mellan polisen och medborgarsamhället. Det är fråga om i vilken utsträckning polisen själv kan delta i förverkligandet av övervakningen.

Man kan också tala om övervakningsorganets *verksamhetsmöjligheter* eller *befogenheter*, och i de utländska undersökningarna skiljer man också ofta åt övervakningsformer av typerna *oversight* och *review*. De först nämnda har närmast ansetts vara aktörer som gör observationer och rapporterar dessa. De senare har i sin tur ansetts vara aktörer som är betydligt aktivare och deltagande, och då genomförs till exempel självständig utredning och undersökning i review-verksamheten.

Dessutom kan övervakningen indelas enligt *ärendet* (till exempel brottsundersökning - förvaltningsutredning), *den tidsmässiga dimensionen* (föregripande, realtids- och efterhandsövervakning) och med hjälp av *initiativkraften* (proaktiv – reaktiv).



Som exempel på de olika sätten att indela och uttrycka övervakningen i begreppsform i den utländska litteraturen kan följande nämnas: 1) police investigating police (internal), 2) police investigating police (external), 3) police investigation + civilian review/monitoring, 4) police/civilian investigation hybrid + civilian review, 5) civilians investigating police + civilian review (Christopher Murphy – Paul F. McKenna: Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature, på webbadressen [www.cpc-cppgc.ca](http://www.cpc-cppgc.ca)). Skrivelsen är en analys av olika undersökningar om polisens övervakning, inklusive fördelarna och nackdelarna med de olika övervakningsformerna. Nedan följer en jämförelse av de olika modellerna i Murphy-McKennas undersökning:

1) Polisen undersöker polisen (intern/internal)

I denna modell handläggs klagomål som gäller polisen inom polisorganisationen på initiativ av polismännen vid polisenheterna under polisens egen förvaltning och övervakning.

Fördelarna/nyttan med denna modell enligt Murphy –McKennas undersökning:

- polisen har den yrkeskunskap som behövs för undersökningen och tillgång till exempelvis brottstekniska resurser som är ändamålsenliga.
- polisen förstår den operativa organiseringen av och den kulturella dynamiken i verksamheten
- polisens närvaro garanterar legitimiteten för polisen och ger resultat i polisens samarbete (det behövs en polis för att gripa en polis)
- polisen har de behörigheter som krävs för att genomföra en undersökning, i synnerhet då strafflagen tillämpas
- polisens avgörande och disciplinära åtgärder är viktiga då det gäller att upprätthålla ledningens auktoritet och ansvar inom polisorganisationen

Nackdelar/negativa sidor som har rapporterats enligt Murphy-McKennas undersökning:

- största delen av medborgarnas klagomål tas inte på allvar av polisen vilket tyder på begränsade undersökningsresurser och bristfällig sakkunskap för processen
- polisen är öppen och positivt inställd i fråga om normerna och aspekterna i den inofficiella poliskulturen, vilket skyddar enskilda polismän och försvagar undersökningsprocessen
- en del poliser och poliskulturen kan pressa på en polisman att genomföra en ineffektiv undersökning av ett ärende ("blå vägg", "blå gardin", tigandets lag/kultur)
- det finns få belägg för att polisens inbördes samarbete i handläggningen av klagomål skulle vara effektivare i denna modell
- polisens beslut och disciplinära avgöranden återspeglar inte de allmänna standarderna och allmänhetens förväntningar om motiverade undersökningsresultat
- ringa antal korrekt observerade och godkända klagomål i denna modell
- många anser att resultatet av att enbart polisen deltar i de olika faserna av ärendehandläggningen är att denna modell inte vinner allmänt förtroende/allmänhetens förtroende

2) Polisen undersöker polisen (extern/external)

I denna modell undersöker en polisutredare från en annan polisenhet klagomålet för den polisenhet klagomålet gäller.

Fördelar/nytta som här har rapporterats enligt Murphy-McKennas undersökning:

- polisen från en annan enhet har den yrkeskunskap som behövs och poliskännedom för en effektiv undersökning och tillgång till exempelvis brottstekniska resurser
- polisen från en annan enhet har de insikter om den organisatoriska och kulturella dynamiken som behövs för undersökningen
- som polismän har de legitimitet hos polisen vilket sporrar till samarbete och samverkan
- polisen från en annan enhet har de behörigheter som behövs för att genomföra en undersökning, i synnerhet då strafflagen tillämpas
- en utomstående polisman bidrar med oberoende och den objektivitet som krävs i undersökningen eftersom han representerar en annan polisenhet, och detta ökar legitimiteten hos allmänheten i undersökningsprocessen
- en undersökning som genomförs av en utomstående polisman frigör polisens egna förvaltningsmyndigheter från trycket att styra en intern undersökning och begränsa det interna ansvaret från negativa fynd
- denna modell tillåter polisen att sträva efter en halvt oberoende polisundersökning utan att lämna ärendet till civil undersökning eller civil granskning

Rapporterade nackdelar/negativa sidor i denna modell:

- när man tillkallar en utomstående polis för en undersökning skapas endast ett intryck, men i verkligheten ingen oberoende undersökning
- akademiska forskare och kritiker ifrågasätter i denna modell allvarligt möjligheten till en oberoende extern polisundersökning på grund av polisens aktiva yrkesband och bindningar
- poliser är oftast positivt inställda till och mottagliga för normerna inom en inofficiell poliskultur ("blå vägg", "blå gardin", tigandets lag/kultur) och har synpunkter som skyddar enskilda polismän och försvagar eller på annat sätt påverkar undersökningsprocessen
- det finns få belegg för att polisens inbördes samarbete vid handläggningen av klagomål skulle vara effektivare i denna modell där en utomstående polisman från en annan polisenhet deltar
- utan offentlig övervakning/allmänhetens övervakning genererar en utomstående polisundersökning likartade fynd som polisens interna övervakning, och resultaten då det gäller att konstatera riktigheten i klagomålet blir ringa
- otillfredsställande resultat av polisundersökningarna har minskat allmänhetens förtroende för denna alternativa externa modell där polisen övervakar polisen.

3) Polisen undersöker polisen + civil granskning och civil bedömning (civilian review & civilian observation)

Likheten mellan denna modell och de två föregående modellerna är att en polis genomför undersökningsprocessen. Den inkluderar en civil bedömning efter undersökningen eller en civil granskning/bedömningsprocess under undersökningen.

Fördelarna och nackdelarna med denna modell lämpar sig enligt Murphy-McKenna för båda formerna.

Fördelarna med denna modell:

- den bidrar med en civil eller icke-polisiär inverkan, vilket ökar den tillförlitligheten utåt för en i övrigt intern polisorienterad undersökning i handläggningen av ett klagomål
- den civila granskningen och bedömningen skapar en möjlighet att bedöma tillräckligheten och effektiviteten i undersökningen av polisklagomålen och ge polis- eller civilmyndigheterna rekommendationer om fynden och straffen
- den civila granskningen och bedömningen kan skapa en möjlighet till en oberoende bedömning av och åsikt om polisförvaltningen i allmänhet och den operativa praxis som påverkar ärendet som ska behandlas
- den civila granskningen och bedömningen för med sig öppenhet och ger allmän information om den i övrigt interna och slutna processen.

Konstaterade nackdelar/missförhållanden i denna modell:

- allmänhetens oro över undersökningens oberoende och tillräcklighet kan inte helt elimineras då polisen undersöker polisen
- civila aktörer har i allmänhet tillräckligt med expertis, resurser eller befogenheter för att säkerställa att polisen i sin undersökning av polisen uppfyller kraven på allmän tillförlitlighet
- aktörerna kan inte genomföra egna undersökningar och är således helt beroende i första hand av polisen som undersökare av polisen
- de civila aktörerna verksamhet grundar sig på otillräckliga och begränsade insikter om polisförvaltningen och polisoperationerna, vilket försämrar deras effektivitet
- De civila aktörerna har av vissa polismän och polisorganisationer uppfattats som illegitima och olämpliga för uppgiften: inkompetenta, inte så tillmötesgående, okunniga
- den civila granskningen och bedömningen har setts som dyr, ineffektiva, tidsödande och som slöseri med pengar
- vissa kritiker anser att civilpersoners medverkan i en undersökningsprocess inte har ökat antalet godkända klagomål eller avgöranden som allmänheten kan godta

4) Blandform polis/civilundersökning + civil granskning (police/civilian investigation hybrid + civilian review)

Civila utredare med i undersökningsprocessen, observerade fördelar med denna modell:

- poliserfarenheten inkluderas i undersökningsprocessen, även om denna underställs den civila aktörens ledning eller samordning, detta skapar likvärdighet och effektivitet i slutresultaten
- de kommenderade polismännen har väsentliga polisbehörigheter för brottsundersökning, vilket deras civila motsvarighet inte har
- kommenderade eller pensionerade poliser bidrar med insikter om polisorganisationen och kulturen, vilket kan medverka till ett bättre samarbete i samband med undersökningen

- kommenderade/pensionerade poliser skulle bidra med undersökningskunskaper och -färdigheter som de civila utredarna sannolikt inte har
- synergien av polisens och de civila aktörernas olika färdigheter och erfarenheter resulterar i allmänt taget bättre undersökningsprocesser

Observerade nackdelar/missförhållanden i denna modell:

- i blandmodellen saknas fortfarande ett test av tillförlitlighet och oavhängighet
- polisens närvaro kan inskränka oavhängigheten i den civila övervakningen och göra den mindre effektiv med tanke på den eftersträlvade tillförlitligheten
- då en kommenderad eller pensionerad polisman bidrar med poliskultur och polisens värderingar kan det förhindra utvecklingen av en ny civilorganisationskultur
- det kan vara svårt att få polismän på kommendering eller att värva erfarna äldre polisutredare till en blandmodell där de inte har någon bestämmanderätt eller kontroll

5) Civilpersoner undersöker polisen + civilpersoner bedömer (civilians investigating police + civilian review)

Denna modell skiljer sig då det gäller det extrema förtroendet för civila personer i samtliga skeden av klagomålshandläggningen, inklusive undersökningen och slutresultaten/rekommendationerna. Polisen har ingen formell makt och inga påverkningsmöjligheter i processen.

Fördelarna med denna modell:

- majoriteten av allmänheten anser att denna modell är den mest opartiska av samtliga fem modeller
- undersökningsprocessen inkluderar ingen poliserfarenhet eller polispåverkan, och därför präglas den av en mer ansvarsfull organisationskultur
- de klagande har mer förtroende och samarbetar mer fritt med utredare som inte är poliser
- i vissa fall kan en självständig civilundersökningsprocess medföra ett starkare berättigande/en stärkt ställning för polisen

Nackdelar/negativa sidor i denna modell:

- avsaknad av poliserfarenhet, expertis, kännedom och insikter som enligt vissa påståenden krävs av en effektiv och rättvis undersökning
- majoriteten av poliserna anser att en undersökning/dömandeprocess som inkluderar enbart civilpersoner är otillräcklig och inte särskilt tillmötesgående i fråga om polisens bekymmer och operativa realiteter
- avsaknaden av polislegitimitet inskränker sannolikt polisens samarbete och deltagande, vilket i de mest extrema fallen kan resultera i en otillfredsställande och misslyckad undersökning
- i besvikelsen över en otillfredsställande och misslyckad undersökning förlorar allmänheten förtroendet för en fullständigt självständig civilundersökningsmodell
- experter har konstaterat att denna är den allra dyraste modellen, eftersom det krävs tilläggsresurser för att åstadkomma en professionell undersökning (till exempel brottstekniska tjänster)

- högre utbildningskostnader för att utveckla, utvidga och upprätthålla färdigheterna
- civilundersökningsmodellen kräver särskilda juridiska kunskaper/befogenheter för att man ska kunna handla på korrekt sätt i omfattande och svåra undersökningar
- denna modell inskränker polisedningens auktoritet och ansvar inom polisförvaltningen i förhållande till de operativa och förvaltningsmässiga processerna.

I slutsatserna i Murphys och McKennas undersökning konstateras det att det trots den konsensus som råder om begränsningarna i den traditionella modellen "polisen undersöker polisen" råder det ringa enighet om de civila alternativen till denna. Trenden mot en ny typ av polisiär ansvarighet som betonar intern laglighet och riskhantering verkar vara betydligt effektivare än en standardiserad extern civilövervakning. I undersökningen rekommenderas det att polisens framtida roll i undersöknings- och övervakningsprocessen skulle vara att uppmuntra till en effektivare intern självreglering och ansvarighet, och samtidigt utveckla en effektivare civilövervakning i form av ett samarbete som även omfattar undersökningsmodeller.

Enligt Viitanen kan polisens nuvarande övervakningssystem i Finland kallas en hybrid-, dvs. blandmodell. Den instans som utövar övervakning varierar delvis enligt ärendegrupp, och man strävar efter att säkerställa lagligheten i polisens verksamhet på många olika sätt. Också befogenheterna hos dem som utövar övervakning varierar.

## 3 BEDÖMNING OCH SLUTSATSER

### 3.1 Allmänt

Kvantitativt behandlas väldigt många förvaltningsklagomål som gäller polisen både hos de översta laglighetsövervakarna och inom polisorganisationen. På årsnivå vidtar polisen dock en stor mängd åtgärder som gör intrång på olika människors rättigheter och skyldigheter. Med hänsyn till antalet olika polisåtgärder går det inte heller att dra några långt gående slutsatser av mängden förvaltningsklagomål. De högsta laglighetsövervakarna utfärdar dock regelbundet anmärkningar också till polisen och följer upp att lagen tillämpas på rätt sätt.

Den allvarligaste typen av kritik som riktas mot en polis behandlas i det så kallade undersökningssystemet för polisbrott. Trots att en granskning av undersökningssystemet i sig ligger utanför arbetsgruppens uppdrag, har arbetsgruppen beslutat att behandla vissa delar av systemet och ge några utvecklingsförslag. Verksamheten inom undersökningssystemet för polisbrott har stor betydelse också för den interna laglighetsövervakningen, och systemets funktion dök även upp vid hörandet som ordnades av arbetsgruppen.

Det som är "mest utsatt för kritik" och den svåraste punkten i polisens interna övervakning torde dock vara att potentiella brott inte ska överlämnas till åklagaren för prövning. Detta påverkas i hög grad av hur undersökningssystemet fungerar.

Vid det hörande som genomfördes av arbetsgruppen (det öppna webbhörandet, polisförvaltningens interna enkät och experthörandet) stärktes uppfattningen om att den interna laglighetsövervakningen har *en klar inverkan på polisens verksamhet*. Det finns ett behov av en intern laglighetsövervakning, och laglighetsövervakningen kan enligt arbetsgruppens åsikt inte bygga på enbart extern övervakning. Genomslagskraften kan ytterligare förbättras bland annat genom att granskningsverksamheten utvecklas och kännedomen om den interna laglighetsövervakningen förbättras.

I sin verksamhet har polisen möjlighet att tillgripa till och med mycket kraftiga metoder som gör intrång på de grundläggande fri- och rättigheterna samt att utöva en omfattande prövningsrätt. Av denna orsak anser arbetsgruppen att polisens övervakning och upprätthållandet av polisens ansvarighet är av stor betydelse. Enligt arbetsgruppens bedömning får inte oövervakad polisverksamhet förekomma.

Den interna övervakningens *trovärdighet och förtroendet för opartiskhet i övervakningen* kan enligt arbetsgruppen förbättras med hjälp av olika metoder, till exempel genom publicering av laglighetsövervakningsberättelser och granskningsberättelser, information, behandling av frågor i anslutning till laglighetsövervakningen tillsammans med personalen och naturligtvis också genom välmotiverade objektiva avgöranden. Genom laglighetsövervakningen måste man således åstadkomma trovärdiga och opartiska slutresultat. Samtliga personalgrupper måste också likvärdigt omfattas av den interna laglighetsövervakningen. Dessutom

torde trovärdigheten och förtroendet för opartiskheten kunna förbättras också genom utveckling av bestämmelserna och anvisningarna om laglighetsövervakningen samt till vissa delar också genom lagstiftning. Även en internt organiserad laglighetsövervakning ska i realiteten vara så opartisk som möjligt och även framstå som opartisk, vilket omfattar att laglighetsövervakningen ordnas och organiseras på ett så oberoende sätt som möjligt.

Rätt dimensionering av laglighetsövervakningens intensitet eller kvantitet är enligt arbetsgruppen en utmanande uppgift och beror på föremålet för övervakningen från fall till fall, verksamhetsmiljön och andra omständigheter. Övervakningen kan inte vara så omfattande att den blir den huvudsakliga uppgiften för organisationen i fråga. Grunden för all övervakning ska vara att den utgår från att tjänstemännen följer lagen. Om denna grund inte finns, blir ingen övervakning tillräcklig. Att finna balansen då det gäller omfattningen av övervakningen är dock en utmanande uppgift. En kunskapsbaserad inriktning av laglighetsövervakningen är likväl motiverad, bland annat utifrån kända problem, "svaga signaler" och avgörandep Praxis. Den polisverksamhet som den externa övervakningen har svårt att nå är ett viktigt objekt för den interna övervakningen. I sin bedömning har arbetsgruppen även tagit hänsyn till att också polisens interna laglighetsövervakning redan har utvecklats under de senaste åren.

## 3.2 Definition av polisens interna övervakning

Arbetsgruppen bedömer att det är motiverat att definiera polisens interna laglighetsövervakning med större noggrannhet. Definitionen ska täcka förfaranden som strider mot lagen och tjänsteplikten. Inom den interna övervakningen ska det också finnas möjligheter att övervaka ett förfarande som strider mot anvisningarna. I fråga om det sistnämnda ska övervakningen åtminstone delvis sträcka sig till områden utanför den rena normövervakningen.

Först och främst ska polisförvaltningens personal omfattas av laglighetsövervakningen. Om delar av förvaltningens verksamhet externaliseras (offentliga förvaltningsuppgifter), ska åtminstone utövandet av den externaliserade offentliga makten omfattas av laglighetsövervakningen. Övervakningen ska således sträcka sig till de instanser som sköter offentliga förvaltningsuppgifter inom polisförvaltningens område. De uppgifter i anslutning till tillståndsförvaltningen som har externaliserats eller som ska externaliseras kan nämnas som exempel.

Arbetsgruppen bedömer att laglighetsövervakningen inte enbart ska definieras som övervakning av lagligheten i de åtgärder som den offentliga makten riktar mot ett privat rättssubjekt. Utövandet av befogenheterna och likaså beslutsprocessen bör naturligtvis övervakas, men den interna laglighetsövervakningen ska även ha möjligheter att granska sådana händelser och fenomen inom polisförvaltningen som inte har någon omedelbar inverkan på rättssubjekt utanför förvaltningen. Behov av intern laglighetsövervakning finns även mellan polisenheterna, och de frågor som är föremål för övervakning har inte heller i dessa fall nödvändigtvis någon direkt koppling till ett enskilt rättssubjekts ställning.

Vid polisinsrättningarna skapar man genom chefsverksamheten verksamhetsförutsättningar, och med hänsyn till helheten ska den interna övervakningen också fokuseras på chefernas och förmännens verksamhet.

Även om laglighetsövervakningen som ett enskilt begrepp inte nödvändigtvis kräver det, är en närmare definition av laglighetsövervakningen motiverad med hänsyn till arbetsgruppens övriga bedömning och slutsatser som framläggs nedan.

### 3.3 Laglighetsövervakningens verksamhetsformer

Enligt arbetsgruppens bedömning är det motiverat att klarlägga laglighetsövervakningens olika verksamhetsformer. Inom polisens interna laglighetsövervakning ska det vara möjligt att behandla till exempel förvaltningsklagomål, medborgarbrev och även annan kritik som riktas mot polisen oavsett om det i dessa är fråga om observationer som har gjorts inom polisförvaltningen eller utanför organisationen. Det finns också grunder för att inkludera egna initiativ och laglighetsövervakningsgranskningar i polisens interna laglighetsövervakning.

För att inget ovidkommande ska företas inom den interna laglighetsövervakningen, är det enligt arbetsgruppens bedömning även motiverat att framhäva att polisens interna laglighetsövervakning är ett sekundärt förfarande jämfört med andra separat reglerade förfaranden. Detta gäller i synnerhet laglighetsövervakningens förhållande till förundersökning av brott. Ärendet ska överföras från laglighetsövervakningen till ett separat reglerat förfarande omedelbart då det kan antas att förutsättningarna för tillgripande av ett dylikt annat förfarande uppfylls. Inom den interna laglighetsövervakningen är det inte möjligt, och åtminstone då det gäller polismän, inte heller den interna laglighetsövervakningens sak att bedöma huruvida förutsättningarna för en förundersökning uppfylls. Det är åklagarens uppgift. Ett tidigt överlämnande har också stor betydelse för rättsskyddet för de personer som berörs i respektive ärende. Verksamhetsformerna och överlämningskyldigheten ska bestämmas på lagnivå.

Även om granskningsverksamheten i och för sig redan har reglerats i förvaltningslagen, anser arbetsgruppen att det är motiverat att överväga specialreglering på samma sätt som det i denna rapport avses i punkt 2.1.1.3 om lagstiftningen. Detta behövs i synnerhet om också den så kallade användningen av externaliserad offentlig makt anses höra till laglighetsövervakningen på det sätt som arbetsgruppen har föreslagit. Då kan föremålen för granskningen utgöras av aktörer utanför polisförvaltningen. Också av rättsskyddsskäl kan en reglering vara motiverad. Det skulle således vara motiverat att föreskriva åtminstone om granskningsverksamhet som inte anmäls på förhand, tillträde till lokaler och datasystem, skyldighet att lämna de handlingar och den information som krävs för att genomföra granskningen utan hinder av sekretessbestämmelserna eller tystnadsplikten, rätt att avgiftsfritt få kopior på handlingar, skyldighet att föra protokoll över granskningen och sammanställa en rapport över granskningen. En möjlighet för den interna laglighetsövervakningen är att utfärda bindande bestämmelser för granskningsobjektet att rätta till missförhållanden och brister.



### 3.4 Åklagarens roll och säkerställande av verksamhetsförutsättningarna

I fråga om en åklagare som verkar som förundersökningsledare har arbetsgruppen bedömt behovet av att stärka dennes roll och resurser. Också vid experthörandet fästes uppmärksamhet vid åklagarens verksamhetsförutsättningar. Det finns fall där det helt klart är fråga om ett ärende som hör till polisförvaltningens interna förvaltningsmässiga utredning och å andra sidan finns det fall där det är fråga om ett ärende som ska bedömas av den åklagare som verkar som förundersökningsledare. Dessa ärendegrupper är inte problematiska. Med tanke på trovärdigheten och tillförlitligheten i polisens interna laglighetsövervakning är den mest ändamålsenliga lösningen att på det sätt som konstaterats ovan tillämpa en låg tröskel för överlämnandet.

Samtidigt ökar dock antalet utredningar, granskningar, samtal osv. inom åklagarorganisationen. Till åklagarens förfogande står i sin tur ingen stadigvarande undersökningsresurs till förfogande. Enligt arbetsgruppens bedömning kan det också förekomma fall där det finns ett behov av att vidta samma typ av underrättelseåtgärder och avslöjande åtgärder som i vissa fall används av förundersökningsmyndigheten. Enligt 2 kap. 4 § 2 mom. i förundersökningslagen har en åklagare i sin uppgift samma behörighet som ett polisbefäl som verkar som förundersökningsledare. Åklagaren kan således besluta om tillämpning av de hemliga metoder för att inhämta information som avses i polislagen (se också RP 222/2010 rd, s. 169). Åklagaren ska i så kallade polisbrottmål kunna sköta underrättelsen och de avslöjande åtgärderna på samma sätt som till exempel en förundersökningsledare inom polisorganisationen skulle göra i andra fall. Åtgärderna ska kunna vidtas utan polisorganisationens kännedom eller åtminstone så att informationen om tillämpningen av olika metoder inte når en eventuell misstänkt person.

På grund av ovan nämnda orsak anser arbetsgruppen att det vore motiverat att för åklagaren reservera en stadigvarande undersökningsresurs som också kunde användas i andra fall. Det som åtminstone ska säkerställas är att den åklagare som är förundersökningsledare de facto har tillgång till motsvarande metoder och resurser som polisen har i andra brottmål.

Arbetsgruppen ansåg att det inte är nödvändigt att inrätta en separat intern undersökning, utan att det nuvarande systemet närmast ska utvecklas så att åklagaren i realiteten har lika goda möjligheter att genomföra de nödvändiga åtgärderna före förundersökningen och naturligtvis under förundersökningen.

Vid experthörandet framfördes det att man i Sverige tillämpar ett förfarande där samtliga klagomål och andra medborgarkontakter som innehåller kritik mot polisen i första hand styrs till åklagaren för en bedömning och från åklagaren vidare till antingen ett klagomålsförfarande eller en förundersökning. På detta sätt åläggs inte polisen att bedöma vilka ärenden som ska bedömas av åklagaren. Objektiviteten och likvärdigheten stöder detta förfarande. I praktiken framläggs kritik som riktas mot polisen på många sätt inom inrikesförvaltningen och genom många olika kanaler, och förfarandet skulle

förutsätta en betydlig ökning av resurserna hos myndigheterna åtminstone för åklagarsidan.

### 3.5 Rättsskyddet i laglighetsövervakningen

Rättsskyddsfrågorna togs upp vid hörandet som genomfördes av arbetsgruppen. Enligt arbetsgruppens bedömning skulle det vara omöjligt att lösa samtliga problem i anslutning till förhållandet mellan de olika förfarandena, men det torde bli lättare än i dag att ta hänsyn till och informera om skyddet mot självinkriminering som är centralt för alla och ingår i 21 § i grundlagen. I anslutning till det ovan nämnda förhållandet mellan de olika förfarandena kan problematiska situationer orsakas till exempel av att tjänstemännen i en förvaltningsutredning i regel ska hålla sig till sanningen och att en brottsmisstänkt vid en förundersökning för sin del inte har någon skyldighet att hålla sig till sanningen. Situationen kan jämföras med en situation där en person som varit vittne vid en förundersökning blir brottsmisstänkt. Den utsaga som vittnet ger i denna ställning fogas inte till förundersökningsprotokollet då vittnets ställning under hörandet eller senare vid en förundersökning ändras till brottsmisstänkt. Då det gäller en utsaga som getts i en ställning som vittne ska minst ett samtycke till att denna används begäras av vittnet.

Enligt arbetsgruppens bedömning är det motiverat att förtydliga rättsskyddet hos objekten för laglighetsövervakningen genom att uttryckligen föreskriva om skyldigheten för ett objekt för polisens interna laglighetsövervakning att hålla sig till sanningen då en utredning lämnas, även om detta kan anses följa av den gällande rätten. Föremålet för övervakningen ska dock ha rätt att vägra lämna en utredning till den del som denna kunde leda till att objektet för övervakningen riskerar ett åtal. Grunden för vägrandet ska meddelas den som begär utredningen. Om en reglering på ovan nämnda sätt inte bedöms vara möjlig eller motiverad i den fortsatta beredningen, anser arbetsgruppen att det ska föreskrivas i lag att föremålet för en utredningsbegäran ska underrättas om rätten att åberopa skydd för självinkriminering.

Till följd av ovan nämnda preciseringar som klarlägger rättsskyddet skulle det inte bli så problematiskt att överlämna det material som samlats under laglighetsövervakningen för förundersökning eller tjänstemannarättsliga åtgärder. Ett annat alternativ att förbättra rättsskyddet vore i sin tur att begränsa användningen av det material som samlats under den interna laglighetsövervakningen.

Situationen kunde också klarläggas genom ett uttryckligt omnämnande av att det material som samlats under polisens interna laglighetsövervakning kan överlämnas till åklagaren för en bedömning av förutsättningarna för en förundersökning eller till tjänstemannens överordnade ämbetsverk för eventuella tjänstemannarättsliga åtgärder. Användningen av materialet ska således i sista hand avgöras som en del av en straffprocess precis som i dag i andra brottmål eller eventuellt enligt bestämmelserna i 17 kap. i rättsbalken som nu omarbetas.

Polismän ska dock i detta hänseende ha samma rättsskydd som andra tjänstemän. Arbetsgruppen anser att det i fråga om polisen inte behövs några särskilda bestämmelser

om överlämnandet av material som samlats under laglighetsövervakningen. Frågor i anslutning till förbudet mot utnyttjande torde preciseras i bevisningskommissionens fortsatta arbete.

Med tanke på rättsskyddet finns det också skäl att noggrant registrera de åtgärder som hör till den interna laglighetsövervakningen. Det finns skäl att alltid skriftligen informera objektet för laglighetsövervakningen om slutresultatet av den interna laglighetsövervakningen då en utredning eller förklaring har begärts av en tjänsteman. Om ärendet överlämnas för en prövning av förutsättningarna för förundersökning och en förundersökning inleds, ska den sakägandes rätt att få upplysningar avgöras i enlighet med förundersökningslagen.

Arbetsgruppen anser att det utan någon specifik orsak inte är motiverat att behandla särskilt gamla ärenden inom den interna laglighetsövervakningen. Även om förvaltningslagen i fråga om förvaltningsklagomål eventuellt kompletteras med denna typ av reglering, kunde det på grund av olika sätt för anhängiggörande vara motiverat att sätta upp en tidsgräns också i den interna laglighetsövervakningen. Tidsgränsen kunde vara densamma som i den reglering som föreslås för förvaltningslagen. Tidsgränsen ska inte vara ovillkorlig, utan laglighetsövervakningsåtgärderna ska av särskilda skäl kunna inledas också då det gäller äldre fall.

De behov av rättshjälp och rättsstöd som erbjuds av arbetsgivaren då en tjänsteman är föremål för intern laglighetsövervakning, och som framlagts för behandling samt framkommit vid hörandet, har bedömts av arbetsgruppen. Enligt arbetsgruppens bedömning skulle det i dessa situationer uppstå en intressekonflikt för arbetsgivaren, varför denna typ av hjälp och stöd hellre kunde ingå i tjänstemännens intressebevakning. Inte heller med tanke på ett jämställt och likvärdigt bemötande av tjänstemännen kunde arbetsgruppen finna några godtagbara grunder för att placera en enskild tjänstemannagrupp i en bättre ställning än andra tjänstemannagrupper.

### **3.6 Organisering och ordnande av polisens interna laglighetsövervakning**

I det öppna webbhörande som arbetsgruppen ordnade understöddes en särskild självständig laglighetsövervakningsorganisation, men inom polisförvaltningen var man av motsatt åsikt. Arbetsgruppen anser att hörandet inte gav något klart stöd för något av de framlagda alternativen. Enligt arbetsgruppens bedömning ska polisens interna laglighetsövervakning utövas hos Polisstyrelsen, polisrättningarna och de rikstäckande enheterna. Det är motiverat att till exempel sedvanliga ärenden som hänföra sig till uppförande och laglighetsövervakning handläggs vid polisrättningarna eller de rikstäckande enheterna. I anslutning till detta bör det observeras att den reglering som gäller de högsta laglighetsövervakarna på det sätt som beskrivs i rapporten har utvecklats så att de högsta laglighetsövervakarna på ett mer flexibelt sätt än tidigare också kan överlämna ärenden för behandling vid polisenheterna. Dessutom kan grunder läggas fram som talar för den så kallade närhetsprincipen. Ärendena utreds snabbare och mer effektivt hos den aktuella polismannens polisenhet som i egenskap av

förmannaämbetsverk också kan genomföra tjänstemannarättsliga åtgärder och olika arbetsledningsåtgärder. Polisstyrelsens uppgift ska omfatta styrning och övervakning av polisens interna laglighetsövervakning, utveckling av laglighetsövervakningen, granskningsverksamhet och behandling av enskilda ärenden som gäller laglighetsövervakning till vilken särskilda skäl hänför sig (till exempel skäl som anknyter till objektivitet och oberoende, strukturella frågor som gäller hela polisförvaltningen, ärenden som gäller flera polisenheter osv.)

Arbetsgruppen anser att polisens interna laglighetsövervakning även inom polisorganisationen ska ordnas så att den är så självständig och oberoende som möjligt. Ett alternativ vore att separata och självständiga funktioner för laglighetsövervakningen i polisenheterna underställs en fastare styrning än Polisstyrelsens resultatstyrning. Enligt arbetsgruppen är det likväl möjligt att ordna verksamheten så att den blir tillräckligt självständig och oberoende också inom ramen för det normala ledningssystemet. Laglighetsövervakningsfunktionen ska dock vara direkt underställd polischefen så att en så stor del som möjligt av polisenhetens verksamhet kan omfattas av en trovärdig intern laglighetsövervakning. Den interna laglighetsövervakningen kan inte vara underställd den interna granskningen. Också Polisstyrelsens laglighetsövervakningsfunktion ska organiseras så att den är direkt underställd polisöverdirektören. Också Polisstyrelsens laglighetsövervakning ska kunna utöva intern laglighetsövervakning inom polisförvaltningen på ett så oberoende, opartiskt och trovärdigt sätt som möjligt.

Enligt arbetsgruppens bedömning finns det grunder för lagstiftning om ordnandet av laglighetsövervakningen. Detsamma gäller att laglighetsövervakningen ska ordnas på ett sådant sätt som karaktären och omfattningen av ämbetsverkets verksamhet förutsätter. Enligt arbetsgruppen innefattar detta också en ändamålsenlig resursallokering för laglighetsövervakningen. Genom regleringen ska det säkerställas att laglighetsövervakningen ordnas på ett så enhetligt sätt som möjligt vid polisrättningarna och de rikstäckande enheterna. Arbetsgruppen bedömer att det också finns en reell möjlighet för detta då polisrättningarnas storlek och antal anställda ökar i och med PORA III-reformen. Arbetsgruppen bedömer att det ovan nämnda också skulle klarlägga chefsövervakningsområdet som upplevs som oklart. I fortsättningen ska laglighetsövervakningen gälla övervakning som utövas inom de ovan nämnda funktionerna. Den övriga övervakningen skulle utgöra chefsövervakning och inte längre kallas laglighetsövervakning. Detta beror på att chefen inte på ett trovärdigt sätt kan övervaka aktiviteter, om han eventuellt har deltagit i styrningen av dessa.

Enligt arbetsgruppens bedömning ska det också på ministernivå finnas en opartisk, självständig och oberoende samt trovärdig laglighetsövervakningsfunktion. Vid en granskning i enlighet med arbetsgruppens uppdrag av endast polisens interna laglighetsövervakning skulle det mest naturliga vara att förlägga laglighetsövervakningen av polisen till inrikesministeriets polisavdelning som också i övrigt svarar för styrningen av polisen. Med beaktande av att laglighetsövervakningen inom samtliga förvaltningsområden på ministerienivå kräver styrning och utveckling anser arbetsgruppen likväl att det inte är det mest förnuftiga att förlägga funktionen till polisavdelningen. Dessutom bör hänsyn tas till att det också på ministerienivå måste säkerställas att laglighetsövervakningen fungerar inom samtliga förvaltningsområden,

bland annat genom laglighetsövervakningsgranskningar, och att ministeriet i vilket fall som helst får laglighetsövervakningsärenden som gäller flera förvaltningsområden för behandling. Därtill bör bl.a. objektivitets- och oberoendeskäl beaktas. Arbetsgruppen bedömer att det på ministerienivå finns skäl att bevara åtminstone den nuvarande roll i laglighetsövervakningen som enheten för juridiska frågor vid ministeriet har och sörja för de resurser som verksamheten kräver.

Det föreslås att det uttryckligen ska föreskrivas om Polisstyrelsens möjlighet att överföra ett laglighetsövervakningsärende som riktats till eller behandlas vid Polisstyrelsen för behandling vid en polisinrättning eller en rikstäckande enhet, om överförandet är motiverat med tanke på ärendets karaktär. Möjligheten till överförande ska vid behov inkludera en skyldighet att rapportera eventuella åtgärder inom en tidsfrist som fastställs av Polisstyrelsen. För riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har i de lagar som gäller dem föreskrivits en möjlighet att överföra behandlingen av en klagan till en behörig myndighet, om det med tanke på ärendets karaktär är motiverat. En polis enhet som är underställd Polisstyrelsen ska också ha möjlighet att till exempel av jävsskäl överföra ett ärende till Polisstyrelsen för behandling. Till denna del ansåg arbetsgruppen att det dock inte är nödvändigt att föreskriva om saken. Motsvarande möjlighet att överföra ärenden mellan ministeriet och Polisstyrelsen bör också säkerställas.

### **3.7 Anmälan om en polismans förfarande**

Lagstiftningen innefattar redan i detta nu skyldigheter att anmäla olika oegentligheter. Regleringen om kommunala tjänsteinnehavare kan nämnas som exempel. Enligt arbetsgruppens bedömning kunde det i fråga om samtliga tjänstemän vara motiverat att införa regleringen om anmälan i statstjänstemannalagen. Anmälningsskyldigheten kunde preciseras med författningar på lägre nivå, bestämmelser och anvisningar. Med hänsyn till det som framförs nedan anser arbetsgruppen att det inte är motiverat med en reglering som gäller enbart polismän.

Redan i dag kan olika observationer eller misstankar om oegentligheter anmälas anonymt också inom polisorganisationen. Enligt den responsen som vid hörandena framkommit om detta och det som framförts i olika undersökningar och rekommendationer, föreslår arbetsgruppen likväl att möjligheten att anonymt lämna uppgifter till den interna laglighetsövervakningen ska tas i beaktande vid den fortsatta beredningen.

Definitionen av tjänstemännens skyldighet att reagera samt utfärdande av eventuella bestämmelser om detta bedömdes av arbetsgruppen som ett motiverat alternativ med tanke på att man på detta sätt eventuellt kunde "underlätta" anmälarens ställning på arbetsplatsen. Anmälaren skulle handla enligt sin plikt. Å andra sidan konstaterades det att en tjänstemans skyldighet att reagera i vid bemärkelse redan i detta nu och i synnerhet inom polisförvaltningen ingår i tjänsteplikterna.

Arbetsgruppen har bedömt möjligheten att fastställa en särskild anmälningströskel för så kallade polisbrott. Det ansågs inte vara möjligt att exakt definiera eller reglera denna

tröskel. Definitionen blir inte övergripande och å andra sidan blir det en utmaning att språkligt formulera tröskeln så att den de facto får en effekt som styr tillämpningspraxis. Det som också har ansetts vara ett problem är fastställandet av olika trösklar, inklusive olika bevisningströsklar. En polisman är dessutom redan i dag skyldig att anmäla ett observerat misstänkt brott till sin chef, även om polisen i fråga om brott som en polisman misstänks ha begått, inte har behörighet att bedöma huruvida förundersökningströskeln överskrids. Anmälningsskyldigheten gäller på samma sätt gärningar som en polisman misstänks ha begått. Till följd av skyddet mot självinkriminering är en polisman själv visserligen inte skyldig att ange sig själv, och enligt arbetsgruppen kan en sådan skyldighet inte sättas upp. Chefens uppgift är däremot att överlämna en anmälan för bedömning i det så kallade systemet för undersökning av polisbrott. Arbetsgruppen anser att eventuella brott som en polisman misstänks ha begått och som observerats inom polisorganisationen kan överlämnas till det nämnda systemet för undersökning av polisbrott också på initiativ av polisrättningen eller av laglighetsövervakningsfunktionen hos en av polisens rikstäckande enheter. Detta kunde även vara det mest motiverade alternativet.

Till detta anknyter också frågan om vem som svarar för beslutet om att överlämna ärendet för prövning till den åklagare som verkar som förundersökningsledare och vilka åtgärder som kan vidtas inom polisförvaltningen innan detta beslut tas. Av de översta laglighetsövervakarnas beslut framgår det klart att tröskeln för att överlämna ett eventuellt brott som en polisman misstänks ha begått för bedömning till den åklagare som verkar som förundersökningsledare är låg. Man har inte alltid handlat på detta sätt, trots att lagstiftningen och anvisningarna för ärendet är relativt entydiga.

Det är klart att en ändamålsenligt fungerande intern laglighetsövervakning oundvikligen i vissa fall leder till att ett fall som ursprungligen behandlats som ett laglighetsövervakningsärende likväl slutligen överlämnas för en bedömning av förutsättningarna för en förundersökning. Enligt arbetsgruppens bedömning är den interna laglighetsövervakningens uppgift oundvikligen att minst indirekt inhämta material och säkerhet eller ett uteslutande som grund för avgörandet om huruvida ärendet ska överlämnas till åklagaren för en bedömning av förutsättningarna för en förundersökning. Behovet av att överlämna ärendet till åklagaren för en bedömning kan av många orsaker uppstå mitt i den förvaltningsmässiga utredningen. Som exempel kan nämnas en situation där den person som har anfört en förvaltningsklagan i samband med sitt genmäle framlägger ett påstående om ett brott som har begåtts av en polisman och bifogar en ny utredning som stöd för sitt påstående. Det är svårt att undgå dessa situationer. Det är dock viktigt att komma ihåg att man inom den interna laglighetsövervakningen inte gör något ovidkommande, även om gränsdragningen inte alltid är en lätt uppgift. Här kunde en enhetligt fungerande intern laglighetsövervakningsmekanism med vederbörliga anvisningar från Polisstyrelsen förbättra det aktuella tillståndet. Detta skulle tala för att en preliminär bedömning av olika oklara ärenden uttryckligen ska göras inom laglighetsövervakningsfunktionen. Då skulle laglighetsövervakningen från fall till fall bedöma huruvida ärendet omedelbart ska överlämnas till åklagaren för en bedömning av förutsättningarna för en förundersökning eller om ärendet ska överlämnas för att avgöras som ett tjänstemannarättsligt ärende osv.

### **3.8 Rättigheterna att få upplysningar samt sekretessen jämte behandling av material som samlats under laglighetsövervakningen**

Utöver det som ovan har framförts i samband med laglighetsövervakningsgranskningarna, ska den interna laglighetsövervakningen enligt arbetsgruppens bedömning ha en obegränsad rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna och tystnadsplikten få den information och de handlingar som behövs för laglighetsövervakningen samt tillträde till datasystemen. Det behövs en separat bedömning av om detta kräver en uttrycklig reglering.

Arbetsgruppen anser att det inte behövs någon ny reglering för att säkerställa sekretessen och tystnadsplikten i fråga om information som samlats under laglighetsövervakningen. Den interna laglighetsövervakningen ska ändå kunna vidta de ålagda åtgärderna utan att avslöja dessa för objektet för laglighetsövervakningen. Detta behövs på grund av att de utredningsåtgärder som åligger den interna laglighetsövervakningen kan leda till att ärendet överlämnas till den åklagare som är undersökningsledare, som i sin tur vid behov måste kunna vidta egna åtgärder i hemlighet.

I 24 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen föreskrivs om sekretessen i anslutning till klagomålshandlingar och i 15 punkten om granskningen eller annan omständighet i anslutning till övervakningsåtgärden. I samband med en klagan eller något annat övervakningsärende kan handlingarna vara delvis eller helt sekretessbelagda även enligt de övriga punkterna i 24 § 1 mom. i offentlighetslagen. Den interna laglighetsövervakningen kan dock få sådana ärenden och handlingar för behandling som med stöd av 5 § i offentlighetslagen faller utanför lagens tillämpningsområde. (till exempel en handling som har utarbetats för en myndighets interna arbete). Bedömningen av handlingarnas offentlighet påverkas ofta också av i vilket skede behandlingen är. Beaktandet av offentlighetsprincipen är inom den interna laglighetsövervakningen en mångfacetterad fråga och myndigheten måste ta ett avgörande från fall till fall.

Enligt arbetsgruppens bedömning finns det inget behov av att särskilt föreskriva om behandlingen och dokumenteringen av material som samlats i laglighetsövervakningen, utan materialet måste bedömas utifrån offentlighetslagen och arkivlagen samt eventuell speciallagstiftning om verksamheten.

### **3.9 Påföljder av den interna laglighetsövervakningen**

Enligt arbetsgruppens bedömning bör om påföljderna av den interna laglighetsövervakningen bestämmas genom lag. Påföljderna ska omfatta en anmärkning eller ett påpekande. En anmärkning kan ges, om den övervakade anses ha förfarit lagstridigt eller underlåtit att uppfylla sin plikt. Påföljder ska inte tillämpas om ärendet överförs till förundersökning eller ett tjänstemannarättsligt förfarande eller ett disciplinförfarande (skiljande från tjänsteutövning för viss tid). Vid behandlingen ska

den övervakade få information om det lagenliga förfarandet eller hans uppmärksamhet fästas vid kraven på god förvaltningssed eller aspekter som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Påföljderna ska bestämmas på samma sätt som det gjorts i fråga om de högsta laglighetsövervakarna. Det ska inte finnas rätt att söka ändring i påföljderna, eftersom man genom dessa inte ingriper i den rättsliga ställning som objektet för laglighetsövervakningen har.

Arbetsgruppen har också bedömt huruvida det ska förskrivas om en myndighets möjlighet att utbetala gottgörelse. Enligt Högsta domstolens och de högsta laglighetsövervakarnas avgöranden är det redan i dag möjligt att utbetala gottgörelser. Det som kan vara oklart däremot är i vilka situationer gottgörelse kan utbetalas. Enligt arbetsgruppen ska bestämmelserna om gottgörelse vara allmänna och inte gälla enbart polisen.

### **3.10 Uppföljning, rapportering och kommunikation i anslutning till laglighetsövervakningen**

Arbetsgruppen anser att polisens interna laglighetsövervakning ska omfatta en uppföljning av frågor som gäller eller ansluter till laglighetsövervakningen hos enheten i fråga. Som exempel kan nämnas en situation där ärendet från laglighetsövervakningen, först överförs till åklagaren som verkar som förundersökningsledare och undersökningen av ärendet senare avslutas, eftersom åklagaren ansett att det lagstridiga förfarandet varit så ringa att rekvisitet för ett tjänstebrott inte uppfylls. I dessa fall kan det ändå bli nödvändigt att fortsätta behandlingen av ärendet inom förvaltningen till exempel i ett tjänstemannarättsligt förfarande, i fråga om arbetsledningsåtgärderna eller fortsätta behandlingen inom den interna laglighetsövervakningen. Det ska åtminstone bedömas huruvida behandlingen av ärendet ytterligare ska fortsättas på något sätt. Det är motiverat att registrera slutresultatet av denna bedömning i ärendehanteringssystemet. Uppföljningen kunde säkerställas genom att begära om slutresultatet i ett överlåtelsebrev till förundersökningsledaren och i situationer som den i exemplet återremittera ärendet till den ifrågavarande polisenhetens laglighetsövervakning.

Dessutom ska den interna laglighetsövervakningen upprätthålla en helhetsbild av tillståndet i enhetens laglighetsövervakning i vid bemärkelse. Enligt arbetsgruppens bedömning omfattar detta uppföljning av brottmål, förvaltningsklagomål, medborgarbrev, skadestånd (inklusive så kallade tvångsåtgärdsersättningar och gottgörelser), tjänstemannarättsliga åtgärder och disciplinförfarande skiljande från tjänsteutövning för viss tid). Det finns också skäl att följa upp handläggningstiderna och de centrala resultaten av laglighetsövervakningen på ett enhetligt sätt så att bland annat tillräckligheten av de nödvändiga resurserna kan bedömas. För detta syfte är det viktigt att det centraliserade ärendehanteringssystemet används på ett enhetligt sätt.

Rapporteringen om laglighetsövervakningen kan också säkerställas på författningsnivå. Polisrättningarna och de rikstäckande enheterna ska rapportera om sin laglighetsövervakning till Polisstyrelsen inom föreskriven tid och om föreskrivna



ärendegrupper. Polisstyrelsen i sin tur ska ge en motsvarande rapport till inrikesministeriet.

Ärenden som gäller laglighetsövervakningen ska behandlas i ledningsgrupper, arbetsenheter, arbetsskift osv. Det är också motiverat att behandla laglighetsövervakningen redan i grundutbildningen och i arbetsplatsutbildningen. En bred distribution av berättelser, rapporter, avgörandesammanfattningar osv. om den interna laglighetsövervakningen ska också övervägas. Dessutom bör en publicering av laglighetsövervakningsberättelser och även annan aktiv kommunikation om den interna laglighetsövervakningen övervägas.

### **3.11 Regleringsalternativ**

I enlighet med arbetsgruppens uppdrag har arbetsgruppen fokuserat på polisens interna laglighetsövervakning. Arbetsgruppen anser att det kunde vara motiverat att bedöma behovet av att föreskriva om myndigheternas interna laglighetsövervakning på en mer allmän nivå än bara för poliserna. I vilket fall som helst anser arbetsgruppen att flera av de ovan nämnda frågorna som gäller laglighetsövervakningen med hänsyn till 2 och 80 § i grundlagen kräver lagstiftning. Om man i regleringen håller sig enbart till polisens interna laglighetsövervakning, är det motiverat att göra ändringarna i polisförvaltningslagen.

Arbetsgruppen anser det ändå vara viktigt att lagstiftningsbehovet bedöms också i fråga om åtminstone Gränsbevakningsväsendets och Tullens tjänstemän. Jämfört med polisen utövar de aktuella myndigheterna offentlig makt i nästan samma utsträckning. De ifrågavarande myndigheterna verkar ofta i förundersökningsgrupper i PTG-samarbetet eller har i övrigt ett tätt samarbete. Vid lagstiftning om intern laglighetsövervakning enbart för polisens del blir arrangemangen utan någon grund helt olika.

Vid lagstiftning om den interna laglighetsövervakningen ska hänsyn också tas till inrikesministeriets roll.

## 4 ÅTGÄRDSREKOMMENDATIONER

Av rättsskyddsskäl och till följd av 2 § och 80 § i grundlagen föreslås det att flera av de frågor som hänför sig till den interna laglighetsövervakningen bör regleras genom lag. Nedan nämns i samband med varje åtgärdsförslag de frågor om vilka det enligt arbetsgruppens uppfattning uttryckligen ska föreskrivas på lagnivå.

I sitt arbete har arbetsgruppen i enlighet med beslutet om tillsättandet fokuserat på en bedömning av polisens interna övervakning och i synnerhet den interna laglighetsövervakningen. Arbetsgruppen lägger fram åtgärdsrekommendationerna som i regel gällande för polisen, men alternativt ska möjligheten för en mer allmän reglering bedömas i den fortsatta beredningen.

Arbetsgruppen har enhälligt beslutat om följande åtgärdsrekommendationer.

### **Den interna laglighetsövervakningen ska regleras i lag.**

- 1) Den interna laglighetsövervakningen ska omfatta en övervakning av att lagen, tjänsteplikterna och anvisningarna iakttas. Det är motiverat att göra definitionen på lagnivå.
- 2) Den interna laglighetsövervakningen ska omfatta tjänstemännen och arbetstagarna i polisförvaltningens tjänst samt personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter inom polisförvaltningsområdet. Det är motiverat att göra definitionen på lagnivå.
- 3) Om den interna laglighetsövervakningens verksamhetsformer ska föreskrivas i lagen, inklusive minst handläggningen av förvaltningsklagomål, medborgarbrev och egna initiativ samt laglighetsövervakningsgranskningarna.
- 4) Inom den interna laglighetsövervakningen ska mer än två år gamla ärenden inte undersökas utan särskilda skäl. Det är motiverat att göra definitionen på lagnivå. Regleringen ska stämma överens med det som lagts fram i regeringens proposition om ändring av förvaltningslagen (RP 50/2013 rd).

### **Om den interna laglighetsövervakningens befogenheter ska föreskrivas genom lag.**

- 5) Om granskningsverksamheten och de befogenheter som används i verksamheten ska föreskrivas på lagnivå. Regleringen behövs då det gäller granskningar som inte anmäls på förhand, tillträde till lokaler och datasystem, tillgång till handlingar eller kopior av dessa samt granskningsprotokoll. Om möjligheten att utfärda bestämmelser om korrigerande av fel eller brister som är bindande för granskningsobjektet ska dessutom föreskrivas.

- 6) Den interna laglighetsövervakningen ska ha rätt att få upplysningar och handlingar utan hinder av tystnadsplikten och sekretessbestämmelserna. Det är motiverat att säkerställa detta på lagnivå.

**Det är motiverat att klarlägga rättsskyddet för den person som är föremål för den interna laglighetsövervakningen.**

- 7) Det är motiverat att med en reglering på lagnivå klarlägga rättsskyddet för den person som är föremål för den interna laglighetsövervakningen. Behovet av reglering ska bedömas primärt i fråga om skyldigheten att hålla sig till sanningen, meddelande om skydd mot självinkriminering, rätten att vägra ge en utredning i en situation som omfattar en åtalsrisk samt meddelande om grunden för vägrandet till den som begär en utredning.
- 8) Utöver laglighetsgranskningarna ska även de övriga laglighetsövervakningsåtgärderna registreras. Registreringsskyldigheten ska säkerställas på lagnivå.
- 9) I förhållande till separat föreskrivet förfarande ska den interna laglighetsövervakningen vara sekundär. Inom den interna laglighetsövervakningen ska en överföring av ett ärende till ett sådant förfarande övervägas omedelbart då det kan antas att förutsättningarna för att tillämpa förfarandet uppfylls. Det är motiverat att säkerställa detta på lagnivå.

**Organiseringen av den interna laglighetsövervakningen ska vara så oberoende som möjligt**

- 10) Den interna laglighetsövervakningen ska ordnas så självständigt och oberoende som möjligt direkt underställd ämbetsverkets ledning. Den interna laglighetsövervakningen ska också i övrigt organiseras på det sätt som karaktären och omfattningen av ämbetsverkets verksamhet kräver. Utövat av laglighetsövervakningen ska åligga dessa separata funktioner medan den övriga övervakningen åligger cheferna. Det är motiverat att föreskriva om skyldigheterna på lagnivå.
- 11) Också i fortsättningen är det motiverat att laglighetsövervakning utövas vid polisinsättningar, polisens rikstäckande enheter, Polisstyrelsen och inrikesministeriet.
- 12) Ifall man beslutar sig för att allmänt föreskriva om laglighetsövervakningen av alla tjänstemän ska man i den fortsatta beredningen också beakta möjligheten att konfidentiellt lämna uppgifter till den interna laglighetsövervakningen.
- 13) En högre myndighet ska ha möjlighet att överföra ett laglighetsövervakningsärende som har riktats till eller behandlas av denna till en lägre myndighet, om

överföringen av ärendet är motiverad med tanke på ärendets karaktär. Ett ärende som behandlas av den interna laglighetsövervakningen ska även på grund av till exempel jävsskäl kunna överföras till en högre tjänsteman eller myndighet. Det ska föreskrivas på lagnivå om möjligheten att överföra ett ärende till en underordnad förvaltning, likaså om den eventuella rapporteringsskyldigheten, inklusive eventuella tidsfrister i anslutning till överföringen.

### **Systemet för undersökning av polisbrott har en fast koppling till den interna laglighetsövervakningen**

- 14) Systemet för undersökning av polisbrott ska utvecklas så att åklagaren har en tillräcklig och självständig undersökningsresurs till sitt förfogande. Det som åtminstone ska säkerställas är att den åklagare som verkar som förundersökningsledare de facto har tillgång till samma metoder och resurser som polisen har i andra brottmål.
- 15) I den fortsatta beredningen kunde man också överväga och närmare bedöma ett förfaringssätt som innebär att samtliga klagomål och reklamationer som gäller polisen i det första skedet ska behandlas av åklagaren i syfte att bedöma om det finns skäl att misstänka ett brott i ärendet.

### **Den interna laglighetsövervakningens verksamhetslinjer ska förenhetligas.**

- 16) Skyldigheten att anmäla oegentligheter och brottsmisstankar ska regleras mer allmänt också med tanke på tjänstemännen och arbetstagarna.
- 17) I arbetet med att utveckla polisens verksamhetsstyrningssystem ska det säkerställas att systemet även betjänar laglighetsövervakningens behov. Också ett rikstäckande register för klagomålsärenden ska övervägas. Det skulle klarlägga handläggningen av inkommande ärenden inom förvaltningsområdet.
- 18) Det är motiverat att rikta laglighetsövervakningen mot sådan verksamhet som innehållsmässigt är svårare att komma åt genom den externa kontrollen. Dessutom är det motiverat att styra laglighetsövervakningen utifrån problem om vilka kunskapsbaserade iakttagelser redan gjorts, på basis av avgörandepraxis eller så kallade svaga signaler.

### **Med tanke på tjänstemännen vore det bra att även på en mer allmän nivå bedöma påföljderna av laglighetsövervakningen.**

- 19) Den interna laglighetsövervakningens påföljder ska regleras på lagnivå. Påföljderna ska omfatta en anmärkning eller ett påpekande.
- 20) Utbetalning av gottgörelse till en person som blivit föremål för felaktiga myndighetsåtgärder ska regleras på allmän nivå.

- 21) På ett ärende som behandlas av den interna laglighetsövervakningen ska ett separat avgörande ges. Detta ska ges för kännedom till tjänsteman som är föremål för laglighetsövervakningen, om en skriftlig utredning och/eller förklaring har begärts av honom. Det är motiverat att i lagen föreskriva om skyldigheten att ge ett avgörande .
- 22) Den interna laglighetsövervakningsfunktionen ska inom sitt ämbetsverk följa upp brottmål, förvaltningsklagomål, medborgarbrev, skadestånd, tvångsåtgärdsersättningar, gottgörelser, tjänstemannarättsliga åtgärder och disciplinförfarande samt rapportera om detta till den överordnade myndigheten. Det kunde vara motiverat att föreskriva om uppföljningen och rapporteringen i lagen, då de mer exakta kraven i vilket fall som helst kommer att preciseras genom förvaltningsområdets egen styrning.
- 23) Den interna laglighetsövervakningens uppgift ska också inkludera en bedömning av de eventuella vidare åtgärder som ett ärende som avslutas i ett annat separat reglerat förfarande kräver.
- 24) Centrala avgöranden, avgörandesammanfattningar, rapporter osv. i anslutning till laglighetsövervakningen ska regelbundet behandlas i ledningsgrupperna, arbetsenheterna, arbetsskiften osv. samt polisens grundutbildning och arbetsplatsutbildning. Ämbetsverkets ledning har till uppgift att dra de nödvändiga slutsatserna och vidta nödvändiga åtgärder i frågor som observerats i laglighetsövervakningen. Laglighetsövervakningsberättelserna ska få en vid distribution hos myndigheten.

## **KÄLL- OCH BAKGRUNDSMATERIAL**

### **Litteratur och artiklar**

Arolainen, Teuvo. 2002. Oikeustoimittaja – tuomittu ilman näyttöä. Tidskriften Oikeus 2002(31) ; 3:265–280.

Gottschalk, Peter. 2009. Policing the Police. Knowledge Management in Law Enforcement.

Haapalehto, Heli. 2010. Poliisiin kohdistuvien rikosepäilyjen käsittelystä Valtakunnansyyttäjän virastossa. Tidningen Akkusastoori 3/2010, s. 19–20.

Haapamäki, Juha. 2010. Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta. Festskriften Oikeusasiamies 90 vuotta., s. 191–2010.

Heikkilä, Eero. 2011. Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa. Licentiatahandling vid Tammerfors universitet, Ledarhögskolan.

Helminen, Klaus, Kuusimäki, Matti & Rantaeskola, Satu. 2012. Poliisilaki. Talentum, Helsingfors.

Helminen, Klaus, Fredman, Markku, Kanerva, Janne, Tolvanen, Matti & Viitanen, Marko. 2012. Esitutkinta ja pakkokeinot. Talentum, Helsingfors.

Jonkka, Jaakko. 2006. Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta. I verket Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalainen lakimiesyhdistys, A-serien nr 268, Helsingfors.

Jonkka, Jaakko. 2007. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. Tidskriften Oikeus 2007(36); 3:317–324.

Kekkonen, Jukka. 2005. Miksi luotamme poliisiin? Näkökulmia keskusteluun yhteiskunnallisten instituutioiden legitimitetistä. Artikel, december 2005, publicerad i Edilex 23.7.2007.

Korander, Timo. 2004. Poliisikulttuuri poliisiammatin ja –tutkimuksen välineenä. Tidskriften Oikeus 2004 (33);1:4–24.

Korte, Atte. 2011. Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Östra Finlands universitet, referee-artikel, Edilex 2011/8.

Koskinen, Katri. 2011. Miksi *ne bis in idem* –kiellosta tuli ongelma?. Tidskriften Oikeustieto nr 4/2011, s. 23–26.

Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki. 2009. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsingfors.

Launila, Mika. 2013. Itsekriminointisuoja esitutkinnassa –rikoksesta epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Edilex 2013/12.

Lavapuro, Juha. Ne bis in idem ja perustuslakivaliokunnankompromissit. Inlägg på bloggen ”Perustuslakiblogi” 1.6.2013. Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta

Lehtimaja, Lauri. 1988. Selvityspyyntö ja syytteenvaara: Näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamieheen nähden. Tidskriften Defensor Legis 1988; s. 516–531.

Lindstedt, Jukka. 2007. Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Tidskriften Lakimies nr 7–8/2007, s. 1006–1037.

- Murphy, Christopher & McKenna, Paul F. Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature. Commission for Public Complaints Against the RCMP.  
<https://www.cpc-cpp.gc.ca/prr/inv/police/projet-pip-pep-eng.aspx>
- Mäenpää, Olli. 2011. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita.
- Mäenpää, Olli. 2007. Hallintoprosessi – hallinnonvalvontaa vai oikeuksien turvaa?. *Tidskriften Oikeus* 2007 (36);3:325–331.
- Mäenpää, Olli. 2009. Laillisuusvalvonnan haasteet. *Tidskriften Lakimies* nr 7–8/2009, s. 1094–1105.
- Paananen, Kirsi. 2011. Virkasuhteen irtisanominen ja purkaminen rikoksen perusteella. Pro gradu-avhandling vid Lapplands universitet, juridiska fakulteten, våren 2010.
- Pajuoja, Jussi & Pölonen, Pasi. 2011. Ylin laillisuusvalvonta: oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tietosanoma, Helsingfors.
- Parviainen, Mervi. 2010. Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Edilex libri, 2010.
- Pentikäinen, Laura. 2012. Itsekriminointisuoja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena ja suhteessa vapaaseen todistusteoriaan. Referee-artikel i tidskriften *Defensor Legis* nr 2/2012.
- Pohjolainen, Teuvo. 2008. Virkavalvonta hallinnon laillisuusvalvontana Suomessa. Ilkka Saraviidas festskrift (red. Markus Aarto - Markku Vartiainen). Edita, Helsingfors, s. 79–94.
- Pölonen, Pasi. 2012. Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä. *Tidskriften Lakimies* nr 7–8/2012, s. 1149–1167.
- Sarja, Mikko. 2001. Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Sakkunnigartikkel i *Edilex*.
- Sarja, Mikko. 2010. Kuuluuko vai eikö kuulu?- Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. *Festskriften Oikeusasiamies 90 vuotta*.
- Tapani, Jussi. 2011. Onko rikoksen rakenteella merkitystä? – Itsekriminointisuoja ja rikosoikeuden systematiikka. *Tidskriften Defensor Legis*, nr 5/2011.
- Tapanila, Antti. 2010. Itsekriminointisuoja tiedonanto- ja toimimisvelvollisuuden rajoitteena. *Tidskriften Defensor Legis*, nr 5/2010, s. 561–567.
- Toivonen, Tero. 2006. Poliisin tekemät rikokset – normien valvojat normien rikkojina. Pro gradu – avhandling vid Tammerfors universitet, samhällsvetenskapliga fakulteten, , maj 2006.
- Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo. 2000. Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Jyväskylä.
- Viitanen, Marko. 2007. Poliisin rikokset: Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. *Polisyreshögskolans publikation, doktorsavhandling*.
- Viitanen, Marko. 2004. Valvojien valvonta - mahdoton tehtävä? Katsaus poliisin valvonta- ja tutkintajärjestelyihin. *Tidskriften Oikeus* 2004 (33); s.1:88–100.
- Vuorenpää, Mikko. 2011. Itsekriminointisuojan tulkinta ja sen vaikutukset todisteluun. Åbo universitet, 2011.

## **Betänkande, utredningar, rapporter och berättelser**

Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke (Det riksomfattande utvecklingsprojektet för klagomål med tillhörande processer vid regionförvaltningsverken). Slutrapport 28.4.2011 (anknyter till projektet VM021:00/2011, arbetsgruppen för beredningen av en reform av lagstiftningen om behandlingen av klagomålsärenden inom regionförvaltningsverkens behörighetsområde).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011 (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2011).

Ehdotus sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnan järjestämisestä (Förslag till utveckling och omorganisering av laglighetsövervakningen inom inrikesministeriet och dess förvaltningsområde). inrikesministeriet 14.12.2009 SM105:00/2008.

En sammanhållen svensk polis. Betänkande av polisorganisationskommittén, SOU 2012:13.

Europarådets europeiska yrkesetiska kod för polisen, godkänd av ministerrådet 2001. Rekommendation Rec(2001) 10 och motiveringspromemoria.

Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti II, Tarmo Miettinen och Elisa Kuosmanen. Justitieministeriets publikation 2006:10.

Kantelutyöryhmän loppuraportti (Klagomålsarbetsgruppens slutrapport). Finansministeriet, Förvaltningsutveckling 1/2012.

Laillisuusvalvonta puolustusministeriössä ja puolustusministeriön hallinnonalalla. Utredning av arbetsgruppen Puolustusministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä, 2010.

Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla – Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet (Laglighetsövervakningen inom inrikesministeriet och dess förvaltningsområde - Bedömning av nuläget och övervakningens utmaningar). Inrikesministeriets publikation 11/2009.

Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta (Den interna övervakningen av processer inom personal- och ekonomiförvaltning som sköts av servicecentret). Statens revisionsverks granskningsberättelse 7/2012.

## **POLICE OVERSIGHT PRINCIPLES**

Adopted November 2011, European Partners Against Corruption EPAC.

Poliisi 2020, Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötärpeiden suunnitelma, Liiteosa (Polisen 2020. Långtidsplanen för personalbehovet inom polisen. Bilaga). Inrikesministeriets publikationer 10/2009.

Poliisin hallintorakennemuutostukseen liittyvä selvitys (Utredning i anslutning till omstruktureringen av polisförvaltningen). Utredningsperson Kari Salmi. Inrikesministeriets publikationer 7/2013.

Poliisin hallintorakennemuutostus PORA III – päälinjaukset (Huvudsakliga riktlinjer för omstruktureringen av polisförvaltningen PORA III). Projektarbetsgruppens förslag. Inrikesministeriets publikation 34/2012

Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta (Polisens ledningssystem och den interna laglighetsövervakningen). Utredningsperson Jaakko Jonkka. Inrikesministeriets publikationer 48/2004.

Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyt. Arbetsgruppens utredning och rekommendationer, Riksåklagarämbetet, inrikesministeriets polisavdelning, Helsingfors 8.6.2009 (VKSVDnr 45/34/08).

Poliisin valtakunnallinen tasa-arvosuunnitelma 2006-2009 (Polisens nationella jämställdhetsplan för 2006-2009). Publikationsserie för polisens högsta ledning 12/2006.



Puheenvuoroja poliisin ammattietiikasta (Inlägg om polisens yrkesetik). Publikationsserie för polisens högsta ledning 3/2008.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen (Reform av socialvårdslagstiftningen). Slutrapport av arbetsgruppen för en reform av socialvårdslagstiftningen. Slutrapport, Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2012:21.

Syöttäjän toimenkuvan kehittäminen. Arbetseruppens betänkande 1.6.2001, Riksåklagarämbetet, Publikationsserie nr 1.

Terveydenhuollon valvontatyöryhmän mietintö (Betänkande av övervakningsarbetsgruppen för hälso- och sjukvården). Riitta-Leena Paunio och Risto Pelkonen, social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2012:8.

Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09), Dir 2012:13.

Tillsyn över polisen. Betänkande av Polisorganisationskommittén, Stockholm 2013, SOU 2013:42.

Todistelu yleisissä tuomioistuimissa (Bevisning i allmänna domstolar). Bevisningskommissionen. Justitieministeriets publikation 69/2012, betänkanden och utlåtanden.

Valtion vahingonkorvaustoiminnan jatkokehittämistyöryhmän muistio (Arbetsgruppen för vidareutveckling av statens skadeersättningsverksamhet). Statens arbetsmarknadsverk, finansministeriets publikationer 15/2013.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011 (Justitiekanslerns berättelse för år 2011).

Väärinkäytökset valtioonhallinnossa (Missbruk i statsförvaltningen). Statens revisionsverks verksamhetsgranskingsberättelse 163/2008.

Väärinkäytöksistä ilmoittaminen Valtiontalouden tarkastusvirastolle (Klagomål till Statens revisionsverk) 28/01/11. Statens revisionsverks anvisningar om anmälan av missbruk 29.9.2011 till de statliga myndigheterna, inrättningarna, affärsverken och de statliga fonderna.

### **Webbplatser**

Svenska polisens internutredningsenhets webbplats  
[www.polisen.se/Om-polisen/Organisation/Internutredningar](http://www.polisen.se/Om-polisen/Organisation/Internutredningar)

Svenska åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, webbplats  
[www.aklagare.se/Sok-aklagare/Nationella-aklagarkammare-/Riksenheten-for-polismal](http://www.aklagare.se/Sok-aklagare/Nationella-aklagarkammare-/Riksenheten-for-polismal)

Norska polisens övervakningsmyndighets webbplats  
[www.spesialenheten.no](http://www.spesialenheten.no)

Danska polisens övervakningsmyndighets webbplats  
[www.politiklagemyndigheden.dk](http://www.politiklagemyndigheden.dk)