http://www.diva-portal.org

This is the published version of a chapter published in *Festskrift till Örjan Edström*.

Citation for the original published chapter:

Landström, L., Henning-Mäki, A-K. (2019)
Slumpmässiga arbetsplatsinspektioner: fler "verktyg" i Polisens låda - utan rättslig kontroll
In: Ruth Mannelqvist, Staffan Ingmanson & Carin Ulander Wänman (ed.), *Festskrift till Örjan Edström* (pp. 275-292). Umeå: Juridiska institutionen, Umeå universitet

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:
http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-161258

FESTSKRIFT TILL ÖRJAN EDSTRÖM

Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet / Nr 41

Slumpmässiga arbetsplatsinspektioner

Fler ”verktyg” i Polisens låda – utan rättslig kontroll

LENA LANDSTRÖM & KAJSA HENNING MÄKI[1]

1 Inledning

När vi började arbeta vid Juridiska institutionen var Örjan prefekt. Vid den tiden hade Umeå universitet nyligen börjat bedriva polisutbildning och vi, som båda hade åklagarerfarenhet, rekryterades för att fylla ett ökat behov av lärare i straff- och processrätt. I vårt bidrag till denna festskrift knyter vi ihop vårt intresse för polisiära frågor med Örjans intresse för arbetsrätt och europarätt, genom att behandla regleringen av slumpmässiga arbetsplatsinspektioner, som bygger på det så kallade sanktionsdirektivet från Europeiska unionen (EU).[2]

Sanktionsdirektivet, som antogs år 2009, syftar till att motverka olaglig invandring till EU. I direktivet fastställs gemensamma minimistandarder för sanktioner och åtgärder som medlemsstaterna ska tillämpa gentemot arbetsgivare som överträder förbudet att anställa tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet. Som ett första led i Sveriges implementering av direktivet infördes en utvidgad skyldighet för arbetsgivare att kontrollera att en tredjelandsmedborgare som anställs har föreskrivet tillstånd för att vistas och arbeta här, eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd.[3] Vid samma implementering förstärktes, den sedan tidigare införda, straffbestämmelsen gentemot arbetsgivare som har anställda utan sådana tillstånd och det infördes en särskild sanktionsavgift.[4] Under år 2018 infördes

[1] Lena Landström, jur.dr. och universitetslektor, Kajsa Henning Mäki, jur.kand. och universitetsadjunkt, båda verksamma vid Juridiska institutionen, Umeå universitet. Artikeln är delvis tillkommen inom ramen för projektet ”Polisarbetet – mellan effektivitet och rättsstatlighet” finansierat av Riksbankens jubileumsfond. Vi tackar våra kollegor universitetskollegorna Mattias Hjertstedt och Markus Naarttijärvi för värdefulla kommentarer på ett artikelutkast.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

[3] Se 6:13 a utlänningsförordningen (2006:97).

[4] Se vidare 20:5 och 20:12 utlänningslagen (2005:716, UtlL).

implementeringssteg två. För att effektivisera kontrollen av arbetsgivare som har tredjelandsmedborgare anställda som inte har vederbörliga tillstånd, har Polismyndigheten sedan juli 2018 en laglig möjlighet att genomföra så kallade slumpmässiga arbetsplatsinspektioner.[5]

I artikeln behandlas regleringen av Polisens möjligheter att genomföra slumpmässiga arbetsplatsinspektioner, i god Örjananda utifrån tre frågeställningar och en avslutande diskussion. Först görs en beskrivning av de nya reglerna. Därefter redogörs för några allmänna principer som är av betydelse vid polisingripanden och deras relevans vid genomförande av slumpmässiga arbetsplatsinspektioner. Sist undersöks möjliga rättssäkerhetsgarantier, där avstamp tas i de krav som uppställs i Europakonventionen[6] så som den uttolkats av Europadomstolen.[7] Avslutningsvis diskuteras de brister i lagstiftningen som uppmärksammats, och vad detta kan innebära för enskilda och i det polisiära arbetet.

2 Slumpmässiga arbetsplatsinspektioner

De nya reglerna, som innebär att Polisen kan företa arbetsplatsinspektioner helt slumpmässigt, återfinns i 9 kap. utlänningslagen (2005:716, UtlL). Av kapitlets 14 § framgår att sådana inspektioner får genomföras för att kontrollera om arbetsgivare har utlänningar anställda som inte har rätt att vistas i Sverige eller som har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. Åtgärden har därmed ett kontrollerande syfte och någon misstanke om brott eller andra oegentligheter krävs inte. Möjligheten att företa arbetsplatsinspektioner är enligt samma paragraf begränsad till vissa verksamhetssektorer.

Av samma kapitel 15 § framgår att en inspektion får genomföras på arbetsplatser och i andra lokaler där arbetsgivaren bedriver näringsverksamhet, och utan att arbetsgivaren underrättas i förväg. När det gäller själva genomförandet anges i paragrafen att inspektionen ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan. Några ytterligare förutsättningar eller begränsningar har inte ställts upp i lagen.

[5] Prop. 2017/18:176 Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner, s. 12. Reglerna infördes genom SFS 2018:739.

[6] Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

[7] I sanktionsdirektivet anges att direktivet respekterar de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i Europakonventionen och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, se sanktionsdirektivet skäl 37.

2.1 *Begränsning till vissa verksamhetssektorer*

Den enda begränsningen av och rättsliga förutsättningen för vilka arbetsplatser som kan komma i fråga för inspektion, är att arbetsplatsen tillhör en viss verksamhetssektor. I 9 kap. 14 § UtlL anges att inspektioner endast får genomföras inom sådana verksamhetssektorer som är identifierade som risksektorer i enlighet med artikel 14 i sanktionsdirektivet. Enligt denna artikel ska nämligen medlemsstaterna på grundval av en riskbedömning regelbundet identifiera de verksamhetssektorer på deras territorier där det är vanligt med anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Varje år ska medlemsstaterna för var och en av dessa sektorer informera EU-kommissionen om de inspektioner som utförts under föregående år. Information ska ges om antalet inspektioner, både i absoluta tal och som en procentuell andel av arbetsgivarna inom varje sektor, tillsammans med resultatet av inspektionerna.

För Sveriges del och vid genomförandet av sanktionsdirektivet gjordes bedömningen att ansvaret för att göra riskbedömningar av verksamhetssektorer och att ta fram statistik och rapporteringsunderlag till EU-kommissionen skulle åligga Rikspolisstyrelsen.[8] Detta är numera en uppgift för Polismyndigheten, som ska identifiera risksektorer och senast den 31 maj varje år informera Regeringskansliet om föregående års genomförda inspektioner.[9] Några offentligt publicerade myndighetsföreskrifter om vilka verksamhetssektorer som är att anse som risksektorer finns inte. I ett inom Polismyndigheten internt Cirkulärmeddelande CM 3/18 anges att vilka branscher som anses som risksektorer kan förändras över tid. I cirkulärmeddelandet anges att de risksektorer som identifierats, baserat på genomförda arbetsplatskontroller under år 2017, är hotell- och restaurangverksamhet, byggbranschen, handel (inklusive reparation av motorfordon och motorcyklar), och annan serviceverksamhet. Med annan serviceverksamhet avses exempelvis frisör- och skönhetssalonger.[10] Byggbranschen tillkom under år 2017, medan övriga verksamhetssektorer förekommit även tidigare.[11]

I förarbetena gjordes jämförelser med de verksamhetssektorer där Skatteverket har möjlighet att utföra oannonserade kontrollbesök för tillsyn av den som är eller

[8] Prop. 2012/13:125 Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare, s. 115.

[9] 19 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

[10] Polisen, 2018-06-29, Cirkulärmeddelande CM 3/18 Utökade möjligheter för Polismyndigheten att genomföra arbetsplatsinspektioner, diarienr A328.116/2018. Cirkulärmeddelandet är utfärdat av Gränspolissektionen, Nationella Operativa Avdelningen, s. 2.

[11] Se Ds 2017:16 Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift, s. 13−14 (åren 2012−2015); Polisen, 2017-06-09, Skrivelse, diarienr A108.927/2017 (år 2016); Polisen, 2018-06-01, Missiv, diarienr A042.658/2018 (år 2017).

kan antas vara skyldig att föra personalliggare.[12] Av 39 kap. 11−11a §§ skatteförfarandelagen (2011:1244, SFL) framgår att sådan skyldighet för närvarande gäller för den som bedriver restaurangverksamhet, fordonsserviceverksamhet, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet, kropps- och skönhetsvårdsverksamhet, tvätteriverksamhet och byggverksamhet.[13] Eftersom Skatteverkets möjlighet att göra kontrollbesök här är kopplad till skyldigheten att föra personalliggare, framgår direkt av lag vilka verksamhetssektorer som är aktuella. Vad som avses med respektive verksamhetssektor är närmare definierat i 39 kap. 2 § SFL.

När det däremot gäller vilka verksamhetssektorer som kan vara aktuella för en slumpmässig arbetsplatsinspektion innebär den lagtekniska konstruktionen i utlänningslagen att det är först i efterhand, i samband med Polismyndighetens årliga rapportering till regeringen, som det blir offentligt känt vilka verksamhetssektorer som varit aktuella. Under remissbehandlingen av lagförslaget ansåg såväl JO som Lagrådet att det borde framgå direkt av lag vilka verksamhetssektorer som är aktuella.[14] Det finns inte heller någon definition, motsvarande den i SFL, om vad som närmare avses med de olika verksamhetssektorerna.

2.2 Arbetsplatser och andra lokaler

I 9 kap. 15 § första stycket UtlL anges, som redan nämnts, att en inspektion får genomföras på arbetsplatser och i lokaler där arbetsgivaren bedriver näringsverksamhet. Vidare anges att inspektionen får genomföras utan att arbetsgivaren underrättas om den i förväg. Av förarbetsuttalanden framgår att avsikten är att en inspektion ska kunna ske både inomhus och utomhus där anställda normalt arbetar, och även kunna omfatta förvaringslokaler och andra utrymmen som arbetsgivaren disponerar för näringsverksamheten.[15]

Något undantag för vissa utrymmen har inte gjorts. På många arbetsplatser som kan komma ifråga för en arbetsplatsinspektion bedrivs verksamhet där det inte alltid finns någon självklar skarp gräns mellan näringsidkarens bostad och arbetsplatsen. Det kan även förekomma att arbetstagaren utför arbete i sin egen bostad eller i anslutning därtill. I vad mån bostaden i sådana fall är att anse som en ”arbetsplats” är en fråga som är överlämnad till den praktiska tillämpningen. I 9 kap. 16 § UtlL

[12] Ds 2017:16 s. 13−14 och s. 18−19. Skatteverkets befogenheter framgår av 42 kap. 8 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

[13] Vilka verksamheter som omfattas av skyldigheten att föra personalliggare har successivt utökats och ändrades senast den 1 juli 2018, genom SFS 2018:243.

[14] Prop. 2017/18:176 s. 13.

[15] A. prop. s. 20.

anges att en *arbetsgivare* är skyldig att lämna tillträde till de arbetsplatser och lokaler där näringsverksamheten bedrivs. Möjligen skulle reglerna därför kunna uppfattas så att inspektioner får ske i alla områden och lokaler som arbetsgivaren disponerar, men inte i utrymmen som disponeras av andra, exempelvis en arbetstagares bostad, även om arbete utförs där.[16] När det gäller möjliga integritetskränkningar är det tänkbart att också andra än näringsidkaren och de anställda kan bli utsatta för sådana i samband med inspektionen. Här kan nämnas exempelvis kunder på skönhetssalonger.

Reglerna innebär att Polismyndigheten får bereda sig tillträde till arbetsplatsen och lokalerna oavsett arbetsgivarens vilja. Att Polisen på detta sätt ges tvångsvis tillträde till lokaler och andra utrymmen dit allmänheten inte har tillträde innebär en inskränkning av det skydd mot husrannsakan och liknande intrång som gäller för var och en enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.[17] Det kan också vara fråga om en inskränkning av det skydd för rätten till hem och privatliv som gäller enligt artikel 8 Europakonventionen, beroende på vilken lokal det handlar om.[18] I sin praxis har Europadomstolen uttalat att ”hem” inte ska tolkas snävt, begränsat till en persons bostad.[19] Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan även kontors- eller företagslokaler omfattas, där skydd för enskilda ges i artikel 8 för rätten till hem eller till privatliv, ibland i kombination.[20]

[16] Jfr dock vad som nedan sägs i anslutning till proportionalitetsprincipen där vissa förarbetsuttalanden redovisas, vilka snarare talar mot en sådan tolkning.

[17] Jfr Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran, *Grundlagarna. Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen.* 3 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2012, s. 111; SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen, s. 146−148 och s. 199−200.

[18] Rainey, Bernadette, Wicks, Elizabeth & Ovey, Clare, *Jacobs, White and Ovey. The European Convention on Human Rights*. 7th ed., Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 401−403 och s. 408−410; Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt.* Wolters Kluwer, Stockholm, 2016, s. 316−320.

[19] *Niemietz v. Germany* (13710/88), 16 december 1992, §§ 30−31.

[20] Se t.ex. *Lindstrand Partners Advokatbyrå AB v. Sweden* (18700/09), 20 december 2016, §§ 83−84; *Taraneks v. Latvia* (3082/06), 2 december 2014, §§ 96 och 102; *Buck v. Germany* (41604/98), 28 april 2005, §§ 31−33; *Société Colas Est and Others v. France* (37971/97), 16 april 2002, §§ 40−42; *Niemietz v. Germany*, §§ 29−33; *Chappell v. the United Kingdom* (10461/83), 30 mars 1989, §§ 26 och 51. Se vidare Rainey m.fl., 2017, s. 403; Derlén m.fl., 2016, s. 317 och s. 320; Hjertstedt, Mattias, *Tillgången till handlingar för brottsutredare. En rättsvetenskaplig studie av beslag med husrannsakan, myndigheters utlämnandeskyldighet samt editions- och exhibitionsplikt.* Iustus Förlag, Uppsala, 2011, s. 142−143.

2.3 *Beslutsbehörighet*

Det är Polismyndigheten som getts uppgiften att genomföra arbetsplatsinspektionerna. Några särskilda regler rörande beslutsbehörigheten har inte införts. Därav följer att det är Polismyndigheten som fattar beslut om att en arbetsplatsinspektion ska genomföras. Det finns inga särskilda regler om att ett sådant beslut kan angripas rättsligt.[21] I Polismyndighetens ovan nämnda Cirkulär CM 3/18 anges att det i Polismyndighetens nuvarande delegationsordning saknas reglering av på vilken nivå beslut om en inspektion ska fattas. I avsaknad av detta och fram till dess frågan regleras i delegationsordningen anges i cirkuläret att Gränssektionens uppfattning är att lägstanivå för beslut om en arbetsplatsinspektion är gruppchef. Vidare anges att beslutet innefattar mot vilken arbetsgivare inspektionen riktar sig och vilka lokaler, och att tillse att inspektionen utförs i rätt syfte.[22] Av det så kallade majbeslutet angående utformningen av den nya polisorganisationen framgår att gruppchef vanligtvis är placerad på en relativt låg organisatorisk nivå.[23]

2.4 *Det polisiära ingripandet och verkställigheten*

Det är Polismyndigheten som genom att genomföra arbetsplatsinspektionen verkställer beslutet. En fråga som i viss mån diskuterats i förarbetena är vad Polisen rent faktiskt får vidta för åtgärder med stöd av de nya reglerna, exempelvis vad gäller ID-kontroller.[24] Klart är att Polisen får bereda sig tillträde till arbetsplatsen och aktuella lokaler. Om tillträde vägras kan polisman tillgripa försvarligt våld i enlighet med 10 § första stycket 6 p. polislagen (1984:387, PL), om förutsättningarna för det är uppfyllda, och på så vis tvångsvis bereda sig möjlighet att komma in i de olika lokalerna och utrymmena.

Enligt 9 kap. 16 § UtlL är arbetsgivaren skyldig att tillhandahålla de handlingar och lämna de övriga upplysningar som behövs för kontrollen. Några särskilda regler som möjliggör ID-kontroll, beslagtagande av handlingar, medtagande för förhör eller föreläggande vid vite har inte meddelats. Det innebär att några andra

[21] Jfr 14 kap. UtlL. Den kontroll som finns är den tillsyn som utövas av JO, men det är fråga om en extraordinär tillsyn och innebär inte att enskilda har rätt till en rättslig prövning.

[22] CM 3/18, s. 2. Gränssektionen är en enhet under Nationella Operativa Avdelningen.

[23] Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum, beslut den 14 maj 2014, s. 13−14, varav framgår att medarbetarna i normalfallet ska organiseras i grupper om 8−12 personer, med en gruppchef.

[24] Prop. 2017/18:176 s. 14−15 och s. 20−21.

tvångsåtgärder inte kan användas i syfte att *kontrollera* om arbetsgivaren har olagligen anställda utlänningar. För att sådana åtgärder ska vara möjliga krävs att det finns stöd för det i annan lagstiftning som då kan ha ett helt annat syfte.

I förarbetena har uppmärksammats att om det, vid genomförandet av en arbetsplatsinspektion, uppkommer misstanke om brott kan Polismyndigheten inleda förundersökning och använda de befogenheter som enligt rättegångsbalken (RB) följer av det. På motsvarande vis kan Polismyndigheten genomföra en inre utlänningskontroll, om förutsättningarna för det är uppfyllda.[25] I den departementspromemoria som föregick lagstiftningen framhölls detta som fördelar med de nya reglerna, där det även påpekades att en arbetsplatsinspektion kan innebära att fler personer påträffas som inte har rätt att vistas i landet. Det anfördes att därigenom kunde Polisens arbete med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning underlättas.[26]

Det ovanstående innebär att det är flera olika regelkomplex som samtidigt kan vara aktuella att tillämpa, där reglerna har olika syften och förutsättningarna för att använda en viss (tvångs)åtgärd skiljer sig åt. I ett JO-avgörande angående granskning av en genomförd arbetsplatskontroll, där flera myndigheter samarbetade i en tillsynssituation, har JO påpekat de svårigheter som kan finnas när flera myndigheter med olika syften och befogenheter ska samarbeta.[27] Avgörandet rör en arbetsplatskontroll genomförd innan de nya reglerna om Polismyndighetens befogenheter trätt i kraft. JO uttalade dock särskilt att bedömningen var att de nya reglerna inte minskar risken för att Polisens tillsynsbefogenheter blandas ihop med det som är Polisens brottsbekämpande arbete eller annat polisarbete.[28] Detta JO-avgörande visar på hur komplicerad en arbetsplatsinspektion kan vara i det praktiska polisarbetet, där olika regelverk kan aktualiseras och oklarheter uppstå kring vad som egentligen är syftet med en viss åtgärd.

3 Allmänna principer vid polisingripanden

De polisiära befogenheterna att genomföra arbetsplatsinspektioner innehåller, som framgått ovan, få begränsningar i lagstiftningen. Det finns också knapphändig vägledning i förarbetena och det framstår bitvis som tvetydigt vilka syften som egentligen ligger bakom införandet av de nya reglerna. Det vida utrymmet i lagtexten

[25] Ds 2017:16 s. 24–25; prop. 2017/18:176 s. 14–15 och s. 21.

[26] Ds 2017:16 s. 24–25.

[27] JO-beslut 2019-01-23, diarienr 4476-2017.

[28] JO-beslut 2019-01-23, s. 12–13.

innebär att den närmare tillämpningen istället bestäms av olika rättsliga principer.[29] Det är därför ofrånkomligt att kort redogöra för några allmänna principer som kan ha betydelse vid tillämpningen.

Eftersom en slumpmässig arbetsplatskontroll kan genomföras mot arbetsgivarens vilja och innebära en inskränkning i grundlagsskyddade rättigheter, har ändamålsprincipen relevans.[30] Därtill behandlas behovs- och proportionalitetsprinciperna, som är uttryckta i 8 § första stycket PL.[31] Dessa principer anses tillämpliga vid alla former av polisingripanden och är inte begränsade till ingripanden som kan företas med stöd av polislagen.[32] Slutligen behandlas hänsynsprincipen som kan vara av intresse här, även om den brukar hänföras till förundersökning och relevansen vid användning av straffprocessuella tvångsmedel.[33]

3.1 Ändamålsprincipen

Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att ingripa endast får användas i det syfte som framgår av den aktuella lagstiftningen. Principen hindrar att lagarna kringgås, då den innebär att ett ingripande inte får användas i något annat syfte än vad det är avsett för.[34] Principen blir av särskild betydelse vid inskränkningar

[29] Jfr Boucht som talar om behovs- och proportionalitetsprinciperna som begränsande normer, Boucht, Johan, *Polisiär våldsanvändning. En straff- och offentligrättslig undersökning.* Iustus Förlag, Uppsala, 2011, s. 249−250.

[30] Jfr Helmius, Ingrid, *Polisens rättsliga befogenheter vid spaning.* Iustus Förlag, Uppsala, 2000, s. 66.

[31] Berggren, Nils-Olof & Munck, Johan, *Polislagen. En kommentar.* 12 uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, s. 59.

[32] Polisrättsutredningen har velat ge ”polisingripanden” en snäv definition, avseende ingripanden som syftar till konkreta åtgärder och som kan vidtas med tvång, se SOU 1993:60 Polisens rättsliga befogenheter, s. 86. Utredningen föreslog därför att uttrycket ”ingripa” i 8 § PL skulle ersättas med ”handla”, a.bet. s. 128−129 och s. 264. Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning. Både Helmius (som hänvisar till PL:s förarbeten) och Boucht menar att principerna i och för sig gäller all polisiär verksamhet, se Helmius, 2000, s. 89−90; Boucht, 2011, s. 249−250.

[33] Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel. När och hur får de användas?* 4 uppl., Karnov Group, 2018, s. 33.

[34] Helmius, 2000, s. 66−67. Ang. straffprocessuella tvångsmedel, se Ekelöf, Per Olof, Andersson, Simon, Bellander, Henrik, Bylund, Torleif, Edelstam, Henrik & Pauli, Mikael, *Rättegång. Tredje häftet.* 8 uppl., Norstedts Juridik, 2018, s. 41; Lindberg, 2018, s. 22−25; Hjertstedt, 2011, s. 129.

av grundlagsskyddade fri- och rättigheter, då den medverkar till att sådana inskränkningar begränsas till det ändamål som godtagits i lagstiftningen.[35]

När det gäller frågan om arbetsplatsinspektioner får ändamålsprincipen betydelse på så vis att Polismyndigheten endast kan besluta om en arbetsplatsinspektion för det ändamål som uttryckligen angetts i lagstiftningen, det vill säga för att *kontrollera* om arbetsgivare har olagligen anställda utlänningar. Det är inte förenligt med principen att besluta om en sådan inspektion om det egentliga syftet är att genomföra en inre utlänningskontroll, utreda misstänkta brott eller upptäcka andra brott, exempelvis narkotikabrott.[36] Därtill har principen betydelse vid verkställigheten, där de poliser som medverkar vid genomförandet behöver ha klart för sig vad syftet med åtgärden är, vilket illustreras av det ovan nämnda JO-beslutet.[37]

3.2 Behovs- och proportionalitetsprinciperna

I 8 § första stycket PL är *behovsprincipen* uttryckt på så sätt att om tvång måste tillgripas ska det endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Principen innebär att ett polisingripande får ske bara då det är nödvändigt, det vill säga att resultatet inte kan nås på något annat sätt. Åtgärden ska också vara verkningsfull, vilket innebär att det ska vara möjligt att nå resultatet med just den åtgärden. Vidare anses principen innebära att av flera möjliga åtgärder ska den åtgärd användas som innebär det lindrigaste intrånget i enskildas rättigheter eller andra intressen. Ingripandet ska också upphöra så snart resultatet har uppnåtts eller ingripandet visar sig vara resultatlöst.[38]

Proportionalitetsprincipen uttrycks i 8 § första stycket PL som att ingripanden ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Det ska finnas en rimlig proportion i förhållande mellan mål och medel.[39] När det gäller tvångsmedel avses att det i varje enskilt fall ska ske en prövning av om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet står i

[35] Principen anses också vinna stöd i 2:20 och 2:21 regeringsformen, Lindberg, 2018, s. 22; Hjertstedt, 2011, s. 129, även om dessa paragrafer primärt riktar sig till lagstiftaren, Helmius, 2000, s. 66−67; Holmberg m.fl., 2012, s. 176−177.

[36] Jfr Ekelöf m.fl., 2018, s. 41 och s. 49; Lindberg, 2018, s. 23.

[37] JO-beslut 2019-01-23. Jfr Lindberg, 2018, s. 24−25.

[38] Helmius, 2000, s. 90. Ang. principens betydelse vid husrannsakan enl. RB, se Lindberg, 2018, s. 25−27 och s. 624; Ekelöf m.fl., 2018, s. 41; Hjertstedt, 2011, s. 129 och s. 292−293.

[39] Helmius, 2000, s. 90.

rimlig proportion till det avsedda målet.[40] En proportionalitetsbedömning är relevant både vid beslut om att ett visst tvångsmedel ska användas och vid verkställigheten. Det innebär att ett beslut kan behöva omprövas om det visar sig att förhållandena vid verkställigheten är annorlunda mot vad som antogs vid beslutsfattandet.[41]

Ingen av principerna ger någon självständig rätt att göra intrång i grundlagsskyddade fri- och rättigheter. De ingripanden eller andra åtgärder som kan vara aktuella måste ha självständigt stöd i lag för att få användas.[42]

Av behovsprincipen följer att en arbetsplatsinspektion inte får genomföras om den framstår som onödig eller inte är verkningsfull. Den får inte heller genomföras om syftet med att genomföra den (det eftersträvade resultatet) kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Principen innebär att ett beslut att genomföra en inspektion inte får ges större omfattning än vad som behövs för att kontrollen ska kunna utföras.[43] Eftersom en slumpmässig arbetsplatsinspektion har en kontrollerande funktion har principen förmodligen ingen reell betydelse i övrigt vid beslutet om att en inspektion ska genomföras. Däremot kan principen få betydelse vid det praktiska genomförandet, då det framstår som klarare vilken åtgärd som egentligen behövs. När kontrollen är slutförd har Polisen inte längre rätt att stanna kvar på arbetsplatsen mot arbetsgivarens vilja, såvida det inte finns stöd för det i annan lagstiftning.

Proportionalitetsprincipen innebär att en proportionalitetsbedömning är relevant både vid beslut om en arbetsplatsinspektion och vid verkställigheten. I förarbetena har påpekats att principen ska beaktas när fråga är om och var en arbetsplatsinspektion ska genomföras. Här har angetts att ju närmare kopplingen är mellan verksamheten och arbetsgivarens eller någon annans bostad eller personliga förhållanden i övrigt, desto starkare skäl krävs det för att en inspektion ska genomföras.[44] Vilka omständigheter som skulle kunna utgöra sådana starka skäl har däremot inte berörts. Principen är heller inte uttryckligen framskriven i lagtexten. Detta kan jämföras med de uttryckliga bestämelser angående proportionalitet som finns gällande exempelvis straffprocessuell husrannsakan i 28 kap. 3a § RB eller, för den delen, kroppsvisitation enligt 9 kap. 2 § UtlL.

[40] Prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor, s. 26. Ang. principens betydelse vid husrannsakan enl. RB, se Lindberg, 2018, s. 27−32 och s. 624−626; Ekelöf m.fl., 2018, s. 42; Hjertstedt, 2011, s. 293−294.

[41] Jfr Lindberg, 2018, s. 29 och s. 32.

[42] Jfr 8 § 2 st. PL; Berggren & Munck, 2017, s. 61.

[43] Jfr Lindberg, 2018, s. 25.

[44] Prop. 2017/18:176 s. 15.

Vid det praktiska genomförandet är proportionalitetsprincipen relevant för frågor som hur omfattande inspektion som utförs, vilka utrymmen som kontrolleras och hur lång tid inspektionen pågår, men även för frågor som hur många poliser som deltar och vilken utrustning och klädsel som används. Sådana frågor behöver också övervägas redan vid beslutsfattandet.[45]

3.3 Hänsynsprincipen

Hänsynsprincipen gäller enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB vid bedrivande av förundersökning och innebär att en förundersökning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet. Då straffprocessuella tvångsmedel aktualiseras får principen betydelse framför allt vid verkställigheten, där överväganden av på vilket sätt, var och under vilken tid på dygnet verkställighet bör ske så att det inte orsakar onödig uppmärksamhet eller olägenhet för berörda personer.[46]

Som angetts här gäller hänsynsprincipen uttryckligen vid bedrivande av förundersökning. I 9 kap. 15 § andra stycket UtlL anges att inspektionen ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan. Några andra förhållningsregler angående själva polisinsatsen har inte angetts i lagtexten eller berörts i förarbetena. Vid överväganden av frågor som val av klädsel (med eller utan uniform), hur många poliser som ska medverka eller vid vilken tidpunkt en inspektion bör ske torde, i brist på annan reglering, viss vägledning kunna hämtas från grunderna för hänsynsprincipen. I situationer då sådana åtgärder i och för sig inte kan anses vara oproportionerliga eller obehövliga torde hänsynsprincipen kunna få självständig betydelse. En arbetsplatsinspektion bör därmed genomföras på ett sådant sätt att den inte hindrar verksamheten i onödan, men inte heller väcker onödig uppmärksamhet eller olägenhet.

4 Rättssäkerhetsgarantier

En slumpmässig arbetsplatsinspektion kan, som framgått ovan, innebära ett större eller mindre intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter och i vissa fall ett intrång i de rättigheter som skyddas genom artikel 8 i Europakonventionen. För att en inskränkning av de rättigheter som skyddas genom artikeln ska vara förenlig med konventionen uppställs i punkten 2 tre krav. För det första ska inskränkningen vara laglig och för det andra ska den vara ägnad att tillgodose något av de allmänna eller

[45] Jfr Lindberg, 2018, s. 32.

[46] Jfr Lindberg, 2018, s. 33; Hjertstedt, 2011, s. 128.

enskilda intressen som räknas upp i artikeln (godtagbara ändamål). Det tredje kravet innebär att inskränkningen ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose det godtagbara ändamålet.[47] I det följande behandlas dessa tre krav utifrån Europadomstolens praxis.

4.1 Klar, förutsebar och tillgänglig lag

Laglighetskravet innebär att inskränkningen ska ha stöd i inhemsk lag, vilket här innebär svensk lag. Det krävs också att lagen uppfyller rimliga rättssäkerhetsanspråk och ger skydd mot godtycke. Europadomstolen har uttalat att det inte är tillräckligt att det finns ett stöd i nationell lag. Den nationella lagen ska också vara av viss kvalitet.[48] När det gäller intrång i skyddet för ”hem” har Europadomstolen uttalat att husrannsakan (och beslag) är exempel på allvarliga ingripanden i de rättigheter som skyddas i artikel 8.[49] I flera fall har domstolen vid prövningen av om laglighetskravet varit uppfyllt vid inskränkningar av artikel 8 utgått från fyra krav.[50] För det första ska intrånget ha stöd i nationell lag. För det andra ska lagen vara tillgänglig för personer som berörs av den. Det tredje kravet är att lagen ska vara förutsebar, vilket innebär att den måste vara tillräckligt klar och precis.[51] Det ska vara möjligt att förutse under vilka omständigheter och villkor myndigheterna kan komma att använda åtgärderna.[52] Slutligen ska den nationella lagen vara förenad med särskilda rättssäkerhetsgarantier (*compatible with the rule of law)* i syfte att skydda mot missbruk och godtycke från myndigheternas sida.[53]

När det gäller de slumpmässiga arbetsplatsinspektionerna finns ett stöd i lag för Polismyndigheten att vidta sådana inspektioner och lagen i sig är offentligt publicerad. Det innebär att de första två kraven kan anses uppfyllda. Det som däremot kan diskuteras är om lagen är tillräckligt klar och precis för att vara förutsebar. Enligt lagtexten får inspektionerna endast genomföras inom de

[47] Rainey m.fl., 2017, s. 342; Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. 5 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2015, s. 369.

[48] Se t.ex. *Heino v. Finland* (56720/09), 15 februari 2011, §§ 36−41; *Petri Sallinen and Others v. Finland* (50882/99), 27 september 2005, § 76; *Société Colas Est and Others v. France*, § 43. Se vidare Derlén m.fl., 2016, s. 282−283; Hjertstedt, 2011, s. 144.

[49] Se t.ex. *Wolland v. Norway* (39731/12), 17 maj 2018, § 62; *Petri Sallinen and Others v. Finland*, § 90.

[50] Rainey m.fl., 2017, s. 343−347. Se t.ex. *Wolland v. Norway*, § 62; *Prezhdarovi v. Bulgaria* (8429/05), 30 september 2014, § 43; *Heino v. Finland*, § 36; *Petri Sallinen and Others v. Finland*, § 76.

[51] Danelius, 2015, s. 369−370. Se t.ex. *Petri Sallinen and Others v. Finland*, §§ 87 och 91; *Silver and Others v. the United Kingdom* (5947/72 m.fl.), 25 mars 1983, § 88.

[52] Se t.ex. *Petri Sallinen and Others v. Finland*, §§ 82 och 90; *Silver and Others v. the United Kingdom*, § 88.

[53] Se t.ex. *Heino v. Finland*, § 40; *Prezhdarovi v. Bulgaria*, § 44.

verksamhetssektorer som är identifierade som risksektorer i enlighet med artikel 14 i sanktionsdirektivet. Det innebär att en slumpmässig arbetsplatsinspektion riktad mot en arbetsplats inom en verksamhetssektor utanför de identifierade risksektorerna är i strid med lagen.

Som framgått ovan är det Polismyndigheten som har uppgiften att göra riskbedömningen av vilka verksamhetssektorer som är aktuella och några offentligt publicerade föreskrifter om vilka verksamhetssektorer som är att anse som risksektorer finns inte. Det framstår som oklart i vad mån Polismyndigheten uppfattar det ovan nämnda cirkulärmeddelandet som bindande vid framtida beslut om slumpmässiga arbetsplatsinspektioner eller om det är först i efterhand, i samband med den årliga rapporteringen till regeringen, som det klargörs vilka verksamhetssektorer som varit aktuella och därmed är att anse som risksektorer. För en enskild arbetsgivare är det svårt att förutse om den egna verksamhetssektorn omfattas av lagstiftningen och det kan inte uteslutas att nya verksamhetssektorer läggs till, utan att detta på något sätt publiceras offentligt i förväg. Eftersom den lagtekniska konstruktionen är sådan att det inte är tillåtet att genomföra den här typen av arbetsplatsinspektioner utanför risksektorerna, finns det brister vad avser kravet på att lagen ska vara så klar och precis att den är förutsebar.

4.2 Rättsliga garantier mot missbruk och godtycke

Kravet på laglighet innefattar också att det uppställs tillräckliga garantier som säkrar att enskildas rättigheter enligt artikel 8 respekteras.[54] Det ska finnas adekvata och effektiva garantier mot missbruk och godtyckliga ingripanden.[55] En sådan rättssäkerhetsgaranti är domstolsprövning eller prövning av annat judiciellt organ.[56] Europadomstolen har lagt vikt vid och godtagit intrång, då beslutet om husrannsakan eller liknande intrång har fattats av domstol.[57] För det fall då myndigheten själv har behörighet att fatta beslut har Europadomstolen betonat att det är nödvändigt med klara och detaljerade regler, som kan vara en garanti mot missbruk och godtycke.[58] I brist på domstolsbeslut har Europadomstolen accepterat en ordning där prövning av domstol (eller annat judiciellt organ) kan ske i efterhand,

[54] Rainey m.fl., 2017, s. 346–347; Hjertstedt, 2011, s. 144–147. Se t.ex. *Prezhdarovi v. Bulgaria*, § 44; *Heino v. Finland*, §§ 40 och 46.

[55] Se t.ex. *Ivashscenko v. Russia* (61064/10), 13 februari 2018, § 73; *Chappell v. the United Kingdom*, § 57.

[56] Hjertstedt, 2011, s. 152–153.

[57] *Wolland v. Norway*, §§ 67–68 och 73.

[58] *Harju v. Finland* (56716/09), 15 februari 2011, §§ 39–42; *Heino v. Finland*, § 43; *Sorvisto v. Finland* (19348/04), 13 januari 2009, §§ 117–118.

under förutsättning att domstolen kan göra en reell prövning av både de rättsliga och de faktiska förutsättningarna för myndighetens beslut.[59]

När det gäller slumpmässiga arbetsplatsinspektioner är det Polismyndigheten som är behörig att fatta beslut och inom Polismyndigheten anses att beslut kan fattas av lägst gruppchef, det vill säga på en relativt låg organisatorisk nivå. Någon möjlighet till domstolsprövning i efterhand finns inte. Här finns med andra ord inga särskilda rättssäkerhetsgarantier, som har uppställts för att säkra att artikel 8 respekteras. I förarbetena till reglerna om arbetsplatsinspektioner har frågan om eventuella rättssäkerhetsgarantier inte alls berörts.

4.3 Godtagbara ändamål enligt Europakonventionen

Av de tre kraven – att inskränkningen är laglig, att den har ett godtagbart ändamål och att den är nödvändig - är det framför allt det första och det tredje kravet som brukar vara problematiska i Europadomstolens praxis. När det gäller det andra kravet, att inskränkningen ska ha ett godtagbart ändamål, är uppräkningen av godtagbara ändamål i artikel 8 vid och ändamålen är allmänt formulerade. Därför kan en inskränkning oftast räknas in i någon av dessa ändamål.[60] De nya reglerna om slumpmässiga arbetsplatsinspektioner syftar till att kontrollera om arbetsgivare har olagligen anställda utlänningar och kan motiveras med exempelvis hänsynen till landets ekonomiska välstånd eller förebyggande av brott, vilket båda är godtagbara ändamål.[61]

4.4 Nödvändighetskravet

Det tredje kravet för att en inskränkning ska vara förenlig med artikel 8 är att den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose det godtagbara ändamålet. Kravet innebär att åtgärden ska vara både nödvändig och proportionerlig.[62] Europadomstolen har uttalat att med ”nödvändigt i ett demokratiskt samhälle” avses att intrånget ska motsvara ett angeläget samhälleligt behov (*pressing social need)* och

[59] Hjertstedt, 2011, s. 153. Se t.ex. *Taraneks v. Latvia*, § 106, *Prezhdarovi v. Bulgaria*, §§ 45−51; *Heino v. Finland*, § 45.

[60] Rainey m.fl., 2017, s. 347; Danelius, 2015, s. 370; Hjertstedt, 2011, s. 144; Mowbray, Alastair, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*. 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 595.

[61] Jfr Rainey m.fl., 2017, s. 347−349 och s. 351−353; Mowbray, 2012, s. 595−597.

[62] Derlén m.fl., 2016, s. 287.

vara proportionerligt gentemot det avsedda ändamålet.[63] Den närmare prövningen av proportionaliteten har omfattat dels om det finns tillräckliga garantier mot missbruk, dels om åtgärden i det aktuella fallet varit proportionerlig. Vad gäller garantier mot missbruk har Europadomstolen angett att prövningen avser om den relevanta lagstiftningen och den praktiska tillämpningen tillförsäkrar individen adekvata och effektiva garantier mot missbruk.[64] Vid den närmare proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet har Europadomstolen beaktat en mängd olika faktorer, exempelvis mot vilka subjekt åtgärderna riktas, beslutets innehåll och omfattning, hur omfattande åtgärden varit och hur länge den pågått, om skador har uppstått och vilken hänsyn som visats mot den drabbade, men även vem som fattat beslutet (om det varit en högre tjänsteman).[65]

Vad gäller garantierna mot missbruk aktualiseras även här krav på beslut av domstol eller annat judiciellt organ, alternativt en prövning i efterhand. I de fall då myndigheterna har getts befogenheter att göra intrång i skyddade rättigheter, utan detaljerade och tydliga regler, har den rättsliga kontrollen i efterhand ansetts som särskilt viktig. Vida befogenheter för myndigheterna och avsaknad av domstolskontroll har i flera fall inneburit att intrånget inte ansetts proportionerligt.[66] När det gäller den judiciella kontrollen ska domstolen kunna göra en rättslig och faktisk proportionalitetsbedömning.[67] De omständigheter som är relevanta vid prövningen av om rättssäkerhetsgarantierna avseende laglighetskravet är uppfyllda kan även vara relevanta vid bedömningen av nödvändighetskravet, där omständigheterna kan sammanfalla eller överlappa varandra.[68] I fall där brott mot artikel 8 bedömts föreligga på den ena grunden, har Europadomstolen ansett sig inte behöva gå vidare med en prövning av det andra kriteriet.[69]

När det gäller garantierna mot missbruk kan även här konstateras att några sådana inte finns. I den praktiska tillämpningen kommer det att vara anställda inom polisorganisationen som genom sitt beslutsfattande och efterföljande verkställighet, via tillämpning av behovs- och proportionalitetsprinciperna, har att tillse att varje intrång är proportionerligt. I förarbetena har, som tidigare angetts, frågan om

[63] *Rozhkov v. Russia* (38898/04), 31 januari 2017, § 116; *Silver and Others v. the United Kingdom*, § 97; *Camenzind v. Switzerland* (136/1996/755/954), 16 december 1997, § 44.

[64] *Rozhkov v. Russia*, § 118; *Buck v. Germany*, § 45; *Camenzind v. Switzerland*, § 45.

[65] Se vidare Hjertstedt, 2011, s. 148−152; t.ex. *Rozhkov v. Russia*, § 118; *Buck v. Germany*, § 45.

[66] Om detta, se t.ex. *Rozhkov v. Russia*, § 122; *Funke v. France* (10828/84), 25 februari 1993, § 57; *Cremieux v. France* (11471/85), 25 februari 1993, §§ 39-40.

[67] *Rozhkov v. Russia*, § 123.

[68] *Ivashchenko v. Russia*, § 75.

[69] *Ivashchenko v. Russia*, §§ 94− 95; *Harju v. Finland*, §§ 46−48.

särskilda rättssäkerhetsgarantier inte alls berörts. Däremot har i samband med att frågan om tillämpningen av proportionalitetsprincipen rörande bostäder berörts, uttalats att vid proportionalitetsbedömningen ”måste givetvis bl.a. praxis från Europadomstolen beaktas”.[70]

5 Bristande förutsebarhet utan rättslig kontroll

Av redogörelsen och undersökningen ovan framgår att regleringen av Polismyndighetens befogenheter att genomföra slumpmässiga arbetsplatsinspektioner innehåller flera brister.

Lagstiftningen är otydlig, då den saknar tillräcklig precision och klarhet. Reglerna ger vida befogenheter, utan egentliga undantag eller närmare förutsättningar. Det innebär att ett stort utrymme är överlämnat till den praktiska tillämpningen, där allmänna rättsliga principer istället får betydelse för den närmare gränsdragningen. Som framgått ovan har proportionalitetsprincipen omnämnts i förarbetena, men i anslutning till den aktuella lagstiftningen finns ingen särskild bestämmelse som erinrar om den. Därmed kan det för tillämparen framstå som osäkert vilka rättsliga principer som egentligen har betydelse.

De otydliga reglerna innebär oklarheter både för de arbetsgivare, där en arbetsplatsinspektion kan komma att genomföras, men även för de polisanställda som förväntas besluta om eller genomföra arbetsplatsinspektioner. Det finns risk att reglerna används på ett diskriminerande sätt, genom att vissa arbetsgivare (exempelvis av en viss etnicitet) väljs ut för kontroll, och att tillämpningen av vilka verksamhetssektorer som väljs ut för kontroll varierar över landet utan att det finns sakliga skäl för det. Särskilt när det är fråga om *slumpmässiga* kontroller är det angeläget att någon form av kriterier används för vilka arbetsplatser åtgärderna ska riktas mot.

Det finns också en risk att befogenheterna kan komma att användas i helt andra syften än vad som anges i lagstiftningen, i strid mot ändamålsprincipen. Polismyndigheten har en mängd olika uppgifter och risken är att den här befogenheten används för att lösa andra uppgifter, exempelvis i Polisens brottsutredande arbete. I förarbetena finns det vissa otydligheter angående vad som är det egentliga syftet med lagstiftningen, eftersom andra åtgärder omnämns utan någon djupare analys av vad olika regler innebär i den praktiska tillämpningen. Det JO-beslut som hänvisats till ovan, visar också på komplikationen med Polisens olika uppgifter som kan aktualiseras vid ett och samma tillfälle. För en enskild

[70] Prop. 2017/18:176 s. 15.

beslutsfattare kan det framstå som en ineffektiv resursanvändning att inte kunna använda sig av befogenheterna, även i andra syften än vad som egentligen är tillåtet.

Den otydliga lagstiftningen och det delvis motstridande budskapet angående det egentliga syftet innebär en risk för missbruk eller godtycke, där enskildas grundläggande rättigheter kan komma att kränkas. De otydliga reglerna innebär också att lagstiftningen inte lever upp till Europakonventionens laglighetskrav i artikel 8 vad gäller klarhet och precision och strider därmed mot kravet på förutsebarhet.

Därtill finns det brister vad gäller rättssäkerhetsgarantierna. Det är Polismyndigheten som beslutar om genomförandet av arbetsplatsinspektioner och någon möjlighet till prövning i domstol finns inte. Av Europadomstolens praxis framgår att, särskilt då myndigheter ges vida befogenheter att självständigt besluta om ingripanden gentemot enskilda, krävs att det finns garantier mot missbruk och godtycke, som domstolsprövning i efterhand. Även angående detta kriterium brister den svenska regleringen vad avser de krav artikel 8 Europakonventionen ställer på rättssäkerhetsgarantier utifrån såväl laglighetskravet som nödvändighetskravet. Detta innebär att då arbetsplatsinspektioner genomförs på sådana arbetsplatser och på ett sådant sätt att Europakonventionen är tillämplig, kan kränkningar av den komma att ske.

Alldeles oavsett i vilken utsträckning Europakonventionens artikel 8 är tillämplig vid genomförande av enskilda arbetsplatsinspektioner kan diskuteras det lämpliga i att samma myndighet identifierar och beslutar om inom vilka verksamhetssektorer åtgärden får användas och därefter beslutar om och genomför själva inspektionen. Dessutom utan att det på något sätt kontrolleras eller kan prövas rättsligt, varken vilket underlag Polismyndigheten har för sina beslut om verksamhetssektorer eller den närmare tillämpningen av reglerna. En rättslig kontroll kan också bidra till att utveckla praxis och den närmare tillämpningen av rättsliga principer, som får så stor betydelse vid tillämpningen. Detta skulle också främja en enhetlig tillämpning.

För att öka förutsebarheten och främja en likvärdig tillämpning bör Polismyndigheten i vart fall besluta om föreskrifter som publiceras offentligt om vilka verksamhetssektorer som är att anse som risksektorer. Det är också angeläget att myndigheten utfärdar riktlinjer och allmänna råd som stöd för tillämpningen i enskilda fall. Det är inte en enkel uppgift för den polisiära beslutsfattare som i sitt dagliga arbete ska väga alla omständigheter mot varandra och dessutom se till att Europakonventionen inte kränks.

Avslutningsvis kan konstateras att regleringen är ytterligare ett exempel på att Polisen ges utökade befogenheter. En sak är att lagstiftning kan behöva förändras och ge Polismyndigheten nya befogenheter. När detta görs är det däremot angeläget, för att kravet på rättssäkerhet ska kunna upprätthållas, att lagstiftningen är av god

kvalitet och därmed är en garanti också för en god rättstillämpning, utan risk för missbruk och godtycke. Polisen har åter igen fått nya ”verktyg”, genom en undermålig lagstiftning där frågor om rättssäkerhet, proportionalitet och behov nästintill helt glömts bort.