



DATUM
2015-10-08
ERT DATUM
2015-06-29

DIARIENR
2015/151-4
ER BETECKNING
Ju2015/05152/L4

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Tillsyn över polisen och Kriminalvården (SOU 2015:57)

Sammanfattning

Statskontoret:

- tillstyrker kommitténs förslag om att bilda en fristående myndighet som ska utöva tillsyn över polisen och Kriminalvården. Samtidigt anser Statskontoret att det vore önskvärt att låta tillsynsmyndigheten även få utöva tillsyn över åklagarväsendet. Statskontoret vill se en sammanhållen tillsyn över rättskedjan.
- tillstyrker tillsynens omfattning, dvs. att tillsynen ska kunna avse all verksamhet som polisen och Kriminalvården bedriver.
- tillstyrker att tillsynen ska kunna ske i förhållande till samtliga lagar och andra bindande föreskrifter som styr hur myndigheterna ska utföra sina uppgifter.
- tillstyrker att tillsynen ska inriktas på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.
- tillstyrker att tillsynen innefattar granskning av enskilda fall.
- tillstyrker att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att förelägga de objektsansvariga att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller ska vidtas med anledning av tillsynen, alternativt förklara varför åtgärder inte har vidtagits.
- anser därutöver att tillsynsmyndigheten även bör få utöva tillsyn över Migrationsverkets förvar.

Utöver detta bedömer Statskontoret att konsekvensutredningen är ofullständig vad gäller bedömningen av resursbehovet.

En ny tillsynsmyndighet för polisen och Kriminalvården

Statskontoret tillstyrker Polisorganisationskommitténs förslag om att bilda en ny fristående myndighet som ska utöva tillsyn över polisen och Kriminalvården. Enligt Statskontoret är det ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att den nya tillsynsmyndigheten kommer till stånd.

Tillsynen bör även omfatta åklagarväsendet

Enligt Statskontoret finns det skäl att låta den föreslagna tillsynsmyndigheten även få utöva tillsyn över åklagarväsendet.¹ Ett sådant skäl är att polisens och åklagarnas verksamhetsprocesser är integrerade med varandra varpå det kan vara svårt att utöva tillsyn enbart över en av organisationerna. En gemensam tillsynsorganisation skulle sannolikt avhjälpa de gränsdragningsproblem som finns när fler myndigheter är inblandade. Tillsynen skulle därtill kunna bli mer effektiv eftersom tillsyn över hela rättskedjan kan bedrivas.

Ett annat skäl för att det är angeläget med en gemensam tillsyn är att Kriminalvårdens häktesverksamhet bedrivs i gränssnittet mellan polis, åklagare och kriminalvård.

Statskontoret bedömer att en gemensam tillsyn skapar förutsättningar för en helhetssyn på häktesverksamheten som kan bidra till såväl ökad rättssäkerhet för de häktade som effektivare insatser för att uppnå kortare häktningstider. Statskontoret anser att gränstorna och samarbetet mellan polis, åklagare och kriminalvård bör analyseras vidare.

Tillsyn över Migrationsverkets förvar

Statskontoret har i rapporten Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet (2014:32) föreslagit att tillsynsmyndigheten också ska få utöva tillsyn över Migrationsverkets förvar. Detta är en fråga som ligger utanför kommitténs uppdrag men som anknyter till kommitténs bedömning om att tillsynsmyndigheten ska få utöva tillsyn över utrikestransporter som utförs med tvång.

Enligt Statskontoret finns flera argument för att samordna tillsynen över Migrationsverkets förvar med tillsynen över polisen och Kriminalvården. Förvaren är en ingripande verksamhet där den förvarstagne är i beroendeställning till de inblandade myndigheterna. Statskontoret konstaterar att det finns ett behov av åtgärder för att upprätthålla den förvarstagnes rättssäkerhet och föreslår att ett fristående organ ska ges i uppdrag att granska Migrationsverkets förvar. Utöver Migrationsverket är även polisen och Kriminalvården involverade i verksamheten med förvar. Eftersom hanteringen av personer som tagits i förvar är ett delat ansvar bedömer Statskontoret att en gemensam tillsyn skapar förutsättningar för en helhetssyn i granskningen som därmed utgår från den förvarstagnes situation.

Statskontoret sammantagna bedömning är att det av både effektivitets- och rättssäkerhetsskäl vore lämpligt att samordna tillsynen över förvarsverksamheten med den nya tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården.

¹ Statskontoret föreslog en sådan ordning i remissvaret på betänkandet Tillsyn över Polisen (SOU 2013:42) Dnr. 2013/156-4.

Tillsynens omfattning och inriktning

Statskontoret tillstyrker kommitténs förslag om att tillsynen ska kunna avse all verksamhet som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården bedriver, inklusive uppgiften att övervaka påtvingande återvändanden. Statskontoret stödjer även att granskningen ska kunna ske i förhållande till samtliga lagar och andra föreskrifter som reglerar dessa verksamheter.

Statskontoret vill dock betona vikten av att tillsynsmyndigheten prioriterar vilka författningar som tillsynen ska ske mot och att prioriteringarna framgår av myndighetens instruktion. Det förefaller naturligt att tillsynen inriktas på sådana författningar som särskilt reglerar kärnverksamheten vid polisen och Kriminalvården.

Statskontoret delar kommitténs bedömning om att en helhetssyn bör eftersträvas. För att möjliggöra en effektiv tillsyn och för att undvika gränsdragningsproblem anser Statskontoret att det finns övervägande skäl att inte begränsa vilka av myndigheternas uppgifter som ska omfattas av tillsynen.

Tillsynsmyndighetens prioriteringar bör vara transparenta

Statskontoret anser att det finns behov av vägledning för de prioriteringar i tillsynen som tillsynsmyndigheten sannolikt måste göra. Statskontoret stödjer här kommitténs förslag om att tillsynsmyndigheten ska inrikta sig på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda samt att en sådan inriktning ska framgå av författning. Enligt Statskontoret är det viktigt att tillsynsmyndigheten ges frihet att själv bestämma vilka prioriteringar som ska gälla för tillsynen. Det innebär samtidigt en skyldighet att se till att prioriteringarna är väl kända inom tillsynsmyndigheten och bland enskilda. Myndighetens verksamhet måste vara transparent och förutsägbar för enskilda.

Utredning av klagomål

Statskontoret tillstyrker kommitténs förslag om att tillsynsmyndigheten ska kunna ta emot klagomål från enskilda men att det inte ska föreligga någon skyldighet för myndigheten att ta upp klagomål till utredning i det enskilda fallet. Att enskilda ska kunna lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten är viktigt för tillsynens legitimitet och klagomålen kan utgöra ett värdefullt underlag för verksamheten. I slutändan kan det även bidra till att bibehålla eller öka legitimiteten för polisen och Kriminalvården.

Statskontoret vill dock påpeka att det är viktigt att hitta en balans mellan planerad och händelsestyrd tillsyn. I en utvärdering av inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg konstaterar Statskontoret att utredning av

klagomål tar en stor del av inspektionens resurser i anspråk.² Det finns alltså en risk att den händelsestyrda tillsynen tränger ut den planerade. Mot bakgrund av detta vill Statskontoret betona vikten av att den nya tillsynsmyndighetens egeninitierade tillsyn planeras och genomförs med utgångspunkt i egna riskanalyser.

Enskilda fall

Statskontoret tillstyrker kommitténs förslag om att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn över enskilda fall. Statskontoret anser att en sådan befogenhet följer av den föreslagna inriktningen på tillsynen, dvs. att tillsynen ska inriktas på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.

Statskontoret har i tidigare remissvar framfört att möjligheten att granska enskilda fall är av stor vikt för att långsiktigt bibehålla och stärka allmänhetens förtroende för polisen och Kriminalvården.³ Värdet av en oberoende tillsyn är sannolikt särskilt stort i sådana situationer där många berörs av de åtgärder som polisen och Kriminalvården vidtar i det enskilda fallet.

Förelägganden om återredovisning är en ändamålsenlig ingripandemöjlighet

Statskontoret tillstyrker kommitténs förslag om att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att förelägga de objektsansvariga att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller ska vidtas med anledning av tillsynen, alternativt förklara varför åtgärder inte har vidtagits eller inte planeras. Statskontoret föreslog en sådan ordning i remissvaret på betänkandet Tillsyn över polisen och anser att de starkare ingripandemöjligheter som kommittén nu föreslår är nödvändiga för att tillsynen ska få den effekt som är avsedd.

Statskontoret delar även kommitténs bedömning om att återredovisning från den objektsansvarige ska ske till tillsynsmyndigheten som sedan till regeringen samlat redovisar resultaten av tillsynen i en årsrapport. Enligt Statskontoret utgör sådan information ett viktigt underlag för regeringen att utöva sin möjlighet till styrning och kontroll.

Ofullständig konsekvensutredning

Statskontoret konstaterar att konsekvensutredningen är ofullständig vad gäller resursbehovet. Statskontoret saknar dels uppgifter om hur många klagomål det kan komma att röra sig om för den nya tillsynsmyndigheten, dels en uppskattning av resursbehovet för att hantera och utreda dessa

² Statskontoret rapport, Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport (2015:8) Dnr. 2013/41-5.

³ Se Statskontoret remissvar, Tillsyn över Polisen (SOU:2013:42) Dnr. 2013/156-4.



klagomål. Statskontoret bedömer att konsekvensutredningen bör kompletteras med en beräkning av hur många årsarbetskrafter som krävs för att hantera de klagomål som förväntas komma in till myndigheten.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Madeleine Håkansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Madeleine Håkansson