



DATUM  
2013-09-23  
ERT DATUM  
2013-06-19

DIARIENR  
2013/156-4  
ER BETECKNING  
Ju2013/4408/PO

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## Tillsyn över Polisen (SOU 2013:42)

### Sammanfattning

Statskontoret:

- tillstyrker Polisorganisationskommitténs förslag om att bilda en ny fristående myndighet som ska utöva tillsyn över polisväsendet,
- tillstyrker förslaget att tillsynsmyndighetens granskning ska syfta till att kontrollera att ett tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och föreskrifter,
- avstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten i normalfallet inte bör granska eller uttala sig om enskilda fall,
- avstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten inte ska granska särskilda utredningar,
- anser att tillsynsmyndigheten behöver ges kraftfullare ingripandemöjligheter än de som kommittén föreslår,
- tillstyrker att tillsynsmyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet med särskilda beslutsorgan,
- avstyrker att Säkerhets- och integrationsskyddsnämnden, inom ramen för den nya myndigheten, får utvidgade uppgifter vad gäller tillsynen över polisorganisationen,
- anser att regeringen bör överväga att inrätta en gemensam tillsyn för polis, åklagare och kriminalvård och
- anser att resurser för att finansiera den nya myndigheten hämtas från de anslag som i dag finansierar polisorganisationen respektive Säkerhetspolisen.

### En fristående tillsynsmyndighet som granskar polisens regelefterlevnad – ett steg i rätt riktning (kap. 10 och 11)

Statskontoret stöder kommitténs förslag om att inrätta en ny tillsynsmyndighet för Polisen. Att skapa en tillsynsorganisation med en oberoende ställning är en viktig åtgärd för att stärka och bibehålla allmänhetens förtroende för polisväsendet. Statskontoret stöder även den allmänna inriktningen på till-

synen dvs. granskning som syftar till att kontrollera att ett tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och föreskrifter. Inriktningen ansluter även väl till regeringens enhetliga tillsynsbegrepp (Skr. 2009/10:79). Statskontoret har tidigare även framfört till kommittén att en mer strikt tillämpning av tillsynsbegreppet och en förstärkt tillsynsfunktion skulle ge regeringen ett bättre underlag att bedöma hur rättsäkerheten i Polisens verksamhet utvecklas.<sup>1</sup>

Statskontoret anser dock att vissa av de avgränsningar, vad gäller tillsynsmyndighetens inriktning och arbetsuppgifter, som kommittén föreslår (och som utvecklas nedan) innebär att myndighetens fulla potential riskerar att inte nyttjas.

### **Tillsynsmyndigheten bör granska enskilda fall (kap. 12)**

Enligt kommittén ska tillsynsmyndigheten främst granska regelefterlevnaden i verksamhet och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden. Kommittén anser därför att myndigheten i normalfallet inte bör granska eller uttala sig om enskilda fall. Om myndigheten granskar enskilda fall bör syftet, enligt kommittén, vara att på systematisk nivå pröva att verksamhetsprocesserna fungerar som avsett.

Statskontoret anser att detta är en onödig restriktion och att myndigheten bör ha ett tydligt uppdrag att granska även enskilda större händelser eller ärenden. Det kan exempelvis handla om att granska polisens agerande i samband med större evenemang. I sådana situationer är det angeläget att det finns en oberoende organisation som har möjlighet att granska polismyndighetens agerande för att långsiktigt bibehålla och stärka allmänhetens förtroende för Polisen.

Om myndigheten inte granskar enskilda fall förloras delvis poängen med att inrätta en oberoende tillsynsmyndighet, eftersom värdet av att tillsynen är oberoende kanske är som störst i just sådana situationer där många kan vara involverade och berörda av de åtgärder som polismyndigheten vidtar.

### **Tillsynsmyndigheten bör granska särskilda utredningar (kap. 12)**

Regering och riksdag har beslutat att den nya sammanhållna polismyndigheten ska ansvara för verksamheten med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom Polisen m.m. Statskontoret har i tidigare remissvar framfört

---

<sup>1</sup> Se Statskontoret rapport 2011:20

att ett fristående tillsynsorgan borde ges i uppgift att ansvara för denna verksamhet.<sup>2</sup>

I syfte att säkerställa allmänhetens förtroende för de särskilda utredningarna har kommittén bl.a. föreslagit att verksamheten ska organiseras i en avdelning som på olika sätt är avskild från övriga delar av polismyndigheten. Kommittén föreslår även att ett särskilt insynsråd inrättas. Med hänvisning till dessa åtgärder föreslår kommittén att den nya tillsynsmyndigheten inte ska utöva tillsyn över de särskilda utredningarna.

Statskontoret har svårt att följa kommitténs överväganden i denna del och anser tvärtom att det är av stor vikt att de särskilda utredningarna blir föremål för en effektiv tillsyn. Detta mot bakgrund av verksamhetens stora betydelse för att säkerställa allmänhetens förtroende för Polisen. Att de särskilda utredningarna granskas av en oberoende part framstår som ännu mer angeläget mot bakgrund av att det organisatoriska avstånd som idag finns mellan avdelningen som hanterar de särskilda utredningarna vid Rikspolisstyrelsen (RPS) och de regionala polismyndigheterna försvinner i och med inrättandet av den nya polismyndigheten.

### **Kraftfullare ingripandemöjligheter för rättelse behövs (kap. 12)**

Enligt kommitténs förslag ska tillsynsmyndigheten ha möjlighet att genom uttalanden rikta kritik mot den granskade verksamheten. Kommittén föreslår dock inte att tillsynsmyndigheten ska ha föreskriftsrätt, sanktionsmedel eller andra möjligheter för kraftfullare ingripanden om den upptäcker felaktigheter vid sin tillsyn.

Statskontoret bedömer att avsaknaden av kraftfullare ingripandemöjligheter riskerar att minska tillsynens effektivitet. I regeringens skrivelse om tillsyn påpekas att det är grundläggande att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripande från tillsynsorganets sida (Skr. 2009/10:79). Det kan också konstateras att tillsynen på andra områden, exempelvis inom skola och socialtjänst gått mot att ge tillsynsmyndigheten kraftfullare ingripandemöjligheter.

Vilka ingripandemöjligheter som en tillsynsmyndighet för Polisen bör ha måste analyseras vidare, men Statskontoret bedömer att polismyndigheten åtminstone bör ha en skyldighet att till regeringen redovisa vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av de påpekanden eller den kritik som

---

<sup>2</sup> Se Statskontoret remissvar, En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13) Dnr. 2012/96-4

tillsynsmyndigheten kan komma att rikta mot Polisen. Om polismyndigheten inte avser att vidta några åtgärder med anledning av sådana påpekanden eller kritik bör myndigheten redovisa skälen för detta.

### **Enrådighetsmyndighet med särskilda beslutsorgan, en ändamålsenligt ledningsform (kap. 13 och 14)**

Statskontoret delar kommitténs uppfattning att tillsynsmyndigheten, givet det uppdrag som föreslås, bör organiseras i form av en enrådighetsmyndighet.

Kommittén föreslår att ett antal särskilda beslutsorgan fogas till myndigheten. Statskontoret har inget att invända mot en sådan lösning om den innebär att myndigheten blir personmässigt mindre sårbar och kan dra nytta av generella och bredare kunskaper i frågor som rör tillsyn. Särskilda beslutsorgan har dock nackdelar då de riskerar att leda till att ansvaret för verksamheten blir otydlig i verksamheten. Mot bakgrund av att en av de beslutsorgan som föreslås inrättas – Säkerhets- och integrations-skyddsnämnden – dessutom har en parlamentarisk anknytning finns ännu större risk för otydlighet. Det finns därför anledning att noggrant analysera och utforma de instruktioner och befogenheter som ska gälla för den nya myndigheten.

Statskontoret avstyrker mot denna bakgrund att Säkerhets- och integrations-skyddsnämnden föreslås utvidgade uppgifter vad gäller tillsynen över polisorganisationen. Nämnden ska enligt förslaget uttala sig om den samtycker om den tillsynsplan som myndighetschefen för tillsynsmyndigheten föreslår och ska även ha möjlighet att begära kompletteringar av planen. Detta riskerar att leda till en otydlig styrning där myndighetsledningen riskerar att få olika styrsignaler från regeringen respektive från parlamentarikerna i nämnden.

### **En gemensam tillsyn för polis, åklagare och kriminalvård bör övervägas (kap.15)**

Ett problem som kommittén haft att hantera är att tillsyn över Polisens verksamhet riskerar att blottlägga åklagarnas verksamhet och leda till att gränsdragningen mellan tillsynen över åklagarna och Polisen kan försvåras. Detta utgör också ett motiv till att kommittén föreslår att tillsynsmyndigheten normalt inte ska granska och uttala sig om enskilda fall. Statskontoret anser att åklagarnas och Polisens verksamhetsprocesser är integrerade med varandra och att det därför kan vara svårt att utöva tillsyn enbart över en av organisationerna.



Statskontoret anser mot denna bakgrund att regeringen borde ta ett bredare grepp om tillsynsfrågorna inom rättsväsendet och överväga att bilda en gemensam tillsynsorganisation för polis- och åklagarväsendet. Till denna skulle även tillsynen över kriminalvården kunna fogas.<sup>3</sup> Med en gemensam tillsynsorganisation skulle tillsyn över hela rättskedjan kunna bedrivas och en del av de avgränsningar som kommittén föreslår för den nya myndigheten inte behöva göras.

Att inkludera kriminalvården förefaller naturligt då det finns tydliga beröringspunkter mellan kriminalvården, Polisen och åklagarväsendet. Kommittén ska, enligt tilläggsdirektiven, i nästa del av arbetet utreda om det finns ett behov av tillsyn över kriminalvårdens verksamhet. Regeringen har i direktiven angett att utgångspunkten bör vara att granskningen av Polisens och kriminalvårdens verksamheter ska utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot det.

### **Tillsynsmyndigheten bör finansieras inom ramen för polisväsendet (kap. 18 och 19)**

Kommittén föreslår att tillsynsmyndigheten finansieras genom att resurser omfördelas inom utgiftsområdet. Statskontoret anser att det är rimligt att resurser för att finansiera myndigheten hämtas från de anslag som i dag finansierar polisorganisationen respektive Säkerhetspolisen, eftersom tillsynen syftar till att förbättra och stärka förtroendet för dessa verksamheter. En sådan omfördelning är också rimlig mot bakgrund av de relativt stora resursförstärkningar statsmakterna tilldelat dessa myndigheter under senare år.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Johan Lantto, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Lantto

---

<sup>3</sup> Statskontoret har tidigare lämnat förslag om att en gemensam tillsynsorganisation för kriminalvård, polis och åklagare borde övervägas, se Statskontoret 2003:20, Effektivitetsgranskning av kriminalvården