

# Tillsyn över polisen

*Betänkande av Polisorganisationskommittén*

*Stockholm 2013*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2013:42

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23960-5  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv för ett antal frågor om polisens organisation (dir. 2010:75).

Den 23 februari 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2012:13) för att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska polisens verksamhet och Kriminalvårdens verksamhet. Kommittén fick också i uppdrag att bl.a. analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet och lämna de förslag som en sådan ombildning i så fall kräver.

En redovisning gjordes den 30 mars 2012 då den parlamentariska kommittén lämnade betänkandet En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13). Den 28 november 2012 lämnade kommittén betänkandena En tydligare organisation för Säkerhetspolisen (SOU 2012:77) och En Sammanhållen svensk polis – Följdändringar i författningar (SOU 2012:78).

Den 25 augusti 2010 förordnades som ordförande för kommittén dåvarande expeditionschefen vid Justitiedepartementet, numera generaldirektören för Kriminalvården, Nils Öberg.

Den 15 september 2010 förordnades som ledamöter polisstyrelseledamoten Gunilla Roxby Cromvall (V), dåvarande riksdagsledamoten Inger Davidson(KD), förste vice talmannen, tillika riksdagsledamoten, Susanne Eberstein (S), riksdagsledamoten Krister Hammarbergh (M), riksdagsledamoten Johan Linander (C), riksdagsledamoten Johan Löfstrand (S), kommunstyrelsens ordförande i Skara kommun Charlotte Nordström (M), partistyrelseledamoten Anna Norrman (MP), riksdagsledamoten Johan Pehrson (FP) och riksdagsledamoten Henrik von Sydow (M). Den 21 mars 2011 förordnades politiske sekreteraren Christoffer Dulny (SD) och kommunstyrelsens ordförande i Landskrona kommun Torkild Strandberg (FP). Den 8 april 2012

förordnades partistyrelseledamoten Jon Karlfeldt (MP) att för tilläggsuppdraget ersätta Anna Norrman. Den 11 december 2012 förordnades riksdagsledamoten Elin Lundgren (S) att för tilläggsuppdraget ersätta Johan Löfstrand.

Kommittén har i samband med det första uppdraget antagit namnet Polisorganisationskommittén.

Experter för den del av tilläggsuppdraget som rör tillsynen över polisen har varit t.f. polismästaren Jan Evensson, polismästaren, tillika chefen för enheten för inspektionsverksamhet vid Rikspolisstyrelsen, Carin Ewald, justitierådet vid Högsta förvaltningsdomstolen Henrik Jermsten, chefsjuristen vid Säkerhetspolisen Lars-Åke Johansson, kanslirådet vid Justitiedepartementet Sofie Lindblom, chefsåklagaren vid Åklagarmyndigheten Per Nichols, dåvarande generaldirektören för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, numera särskilda utredaren, Anne-Marie Qvarfort samt kanslichefen vid Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten Eva Melander Tell.

Sekreterare för denna del av uppdraget har varit hovrättsassessorn vid Svea hovrätt, tillika verksjuristen vid Säkerhetspolisen, Ewa Bokwall och kammarrättsfiskalen vid Kammarrätten i Stockholm Caroline Oredsson.

Som biträdande sekreterare förordnades dåvarande jur.stud., numera jur.kand., Lotta Skarp. Under hösten 2012 var dåvarande jur.stud., numera jur.kand., Sanna Dixelius praktikant i utredningen.

I tilläggsdirektiven har, som ovan redogjorts för, regeringen gett kommittén i uppdrag att utreda behovet av ett fristående organ som granskar Kriminalvårdens verksamhet. Denna del ska redovisas i ett separat betänkande senast den 16 december 2013.

Härmed överlämnas betänkandet Tillsyn över polisen, SOU 2013:42. Kommitténs uppdrag i denna del är därmed slutfört.

Stockholm den 11 juni 2013

*Nils Öberg*

*Gunilla Roxby Cromvall*

*Inger Davidson*

*Christoffer Dulny*

*Susanne Eberstein*

*Krister Hammarbergh*

*Jon Karlfeldt*

*Johan Linander*

*Elin Lundgren*

*Charlotte Nordström*

*Johan Pehrson*

*Torkild Strandberg*

*Henrik von Sydow*

*/Ewa Bokwall*

*Caroline Oredsson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>17</b>
<b>Summary .....</b>	<b>27</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>37</b>
<b>1 Kommitténs uppdrag och arbete .....</b>	<b>51</b>
1.1 Vårt uppdrag.....	51
1.2 Arbetets genomförande.....	51
1.3 Avgränsningar .....	53
1.4 Betänkandets disposition.....	53
<b>2 Regeringens definition av tillsyn .....</b>	<b>55</b>
2.1 Utgångspunkt .....	55
2.2 Om tillsynsskrivelsen .....	55
<b>3 Tillsyn – ett begrepp med många betydelser.....</b>	<b>59</b>
3.1 Inledning.....	59
3.2 Om ordinär och extraordinär tillsyn .....	59
3.3 Tillsyn som instrument i statsförvaltningen .....	60
3.4 Tillsyn berör frågor om legalitet, demokrati och effektivitet .....	61
3.5 Tillsyn – diffust och brett .....	62

3.6	Återkommande begrepp kopplade till tillsyn .....	63
3.7	Tillsyn i förhållande till annan granskning .....	64
3.8	Tillsyn i ett historiskt perspektiv .....	65
3.9	Tillsynens utveckling under senare år .....	67
<b>4</b>	<b>Att utöva tillsyn .....</b>	<b>71</b>
4.1	Inledning.....	71
4.2	Processen för tillsyn.....	71
4.3	Planering och förberedelser i samband med tillsyn.....	72
4.4	Vägen fram till ett tillsynsbeslut .....	74
4.5	Ingripanden och sanktionsmedel .....	75
<b>5</b>	<b>Tillsyn över polisen – en historisk tillbakablick.....</b>	<b>77</b>
5.1	Inledning.....	77
5.2	Utveckling av tillsyn över polisen under 1960–1980-talet.....	77
5.3	Utveckling av tillsyn över polisen under 1990-talet.....	79
5.4	Utveckling av tillsyn över polisen under 2000-talet.....	80
5.5	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inrättas.....	83
5.6	Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten .....	84
<b>6</b>	<b>Nuvarande granskning av polisens verksamhet – särskilt om den tillsyn som utövas .....</b>	<b>85</b>
6.1	Inledning.....	85
6.2	JO och JK – extraordinär tillsyn över polisen .....	85
6.2.1	Justitieombudsmannen, en statlig myndighet under riksdagen .....	85
6.2.2	Justitiekanslern – ”statens jurist” .....	87
6.3	Riksrevisionen – en del av kontrollmakten.....	88

6.4	Datainspektionen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Arbetsmiljöverket bedriver ordinär tillsyn .....	90
6.4.1	Datainspektionen.....	90
6.4.2	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.....	91
6.4.3	Arbetsmiljöverket.....	94
6.5	Tillsynsbegreppet inom Rikspolisstyrelsen.....	94
6.5.1	Tillsynsbegreppet definierat i författning .....	94
6.5.2	Rikspolisstyrelsens tillsyn i förhållande till regeringens strikta tillsynsdefinition.....	94
6.5.3	Rikspolisstyrelsens tillsynsbegrepp i praktiken.....	96
6.5.4	Särskilt om Rikspolisstyrelsens etiska råd .....	103
6.5.5	De lokala polisstyrelsernas tillsyn .....	103
6.6	Två verksamheter som bidrar till uppföljning och utvärdering av polisverksamheten.....	104
6.6.1	Brottsförebyggande rådet .....	104
6.6.2	Statskontoret.....	105
6.7	Särskilt om allmänhetens insyn och kontroll i polisverksamheten .....	106
<b>7</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>107</b>
7.1	Inledning.....	107
7.2	Tillsyn över polisen i Finland.....	108
7.3	Tillsyn över polisen i Norge.....	110
7.4	Tillsyn över polisen i Danmark.....	112
7.5	Tillsyn över polisen i Nederländerna.....	114
7.6	Tillsyn över polisen i England och Wales.....	116
<b>8</b>	<b>Behov av tillsyn över polisens verksamhet?.....</b>	<b>119</b>
8.1	Inledning.....	119
8.2	Långtgående befogenheter att ingripa i människors liv.....	119
8.3	Avsaknad av möjligheter till rättslig prövning .....	120



8.4	Allmänhetens förtroende.....	121
8.5	Den extraordinära granskningen av polisväsendet är inte tillräcklig .....	122
8.6	Avslutningsvis .....	123
<b>9</b>	<b>Ett från polisen organisatoriskt avskilt organ som utövar tillsyn .....</b>	<b>125</b>
9.1	Inledning.....	125
9.2	Kort om polisens nya organisation m.m.....	125
9.3	Polisstyrelserna försvinner .....	127
9.4	Rikspolisstyrelsen kommer inte att finnas kvar – ny lösning av tillsynsfrågan.....	127
9.5	Självständig granskning garanterar trovärdighet .....	128
<b>10</b>	<b>Granskning av regelefterlevnad.....</b>	<b>131</b>
10.1	Inledning.....	131
10.2	En definition som ansluter till regeringens tillsynsdefinition.....	132
10.2.1	Vad avses med lagar, förordningar och andra bindande föreskrifter? .....	132
10.2.2	Normgivning på polisens område .....	134
10.2.3	Normgivning för den nya polisorganisationen .....	136
10.3	Tillsynsbegreppet i förhållande till polisens uppgifter.....	136
10.3.1	Polisens huvuduppgifter - utgångspunkt för granskning av regelefterlevnad .....	136
10.3.2	Polisens verksamhet enligt 2 § första punkten polislagen .....	139
10.3.3	Polisens verksamhet enligt 2 § andra punkten polislagen .....	141
10.3.4	Polisens verksamhet enligt 2 § tredje punkten polislagen .....	143
10.3.5	Polisens verksamhet enligt 2 § fjärde punkten polislagen .....	146

10.3.6 Polisens verksamhet enligt 2 § femte punkten polislagen.....	147
10.3.7 Polisens verksamhet enligt 2 a § polislagen.....	147
10.3.8 Särskilt om regeringens definition av tillsyn i förhållande till Säkerhetspolisens verksamhet .....	148
10.4 Avslutningsvis .....	151
<b>11 Fler granskningsuppgifter – systemtillsyn och     effektivitetsgranskning? .....</b>	<b>153</b>
11.1 Inledning.....	153
11.2 Systemtillsyn över polisväsendet? .....	154
11.3 Effektivitetsgranskning kopplad till polisverksamhet? .....	157
11.4 Avslutningsvis .....	160
<b>12 Tillsynsmyndighetens uppdrag, uppgifter och     befogenheter .....</b>	<b>161</b>
12.1 Inledning.....	161
12.2 Reglering av tillsynsmyndighetens verksamhet .....	161
12.3 Inriktningen på den nya tillsynen över polisväsendet .....	162
12.4 Hur bör tillsynen utövas? .....	163
12.4.1 Granskning av verksamhet och ärenden utifrån generella förhållanden.....	164
12.4.2 Tillsynen ska avse myndigheterna som sådana .....	165
12.4.3 Efterhandskontroll .....	166
12.5 Aktualisering av uppdrag och uppgifter .....	166
12.6 Mer om tillsynsuppgifterna, exemplifiering m.m. ....	168
12.7 Ingen föreskrivande funktion .....	170
12.8 Ingripanden vid tillsyn.....	171
12.9 Hur långt sträcker sig möjligheterna att utöva tillsyn? .....	173

12.10 Hur ska resultaten presenteras? .....	174
12.11 Viss verksamhet bör inte stå under tillsynsmyndighetens tillsyn .....	174
<b>13 Möjligheter att slå samman tillsynsuppgifter på polisens område? .....</b>	<b>177</b>
13.1 Inledning.....	177
13.2 Behov av minskad fragmentering .....	177
13.3 Tillsynsverksamheter aktuella för sammanslagning? .....	179
13.4 Om bakgrunden till att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skapades .....	181
13.5 Är verksamheten hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden sådan att den bör utföras i organisatoriskt oförändrad form? .....	183
13.6 Vad måste säkerställas om de nuvarande uppgifter som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför läggs inom en ny organisation? .....	185
<b>14 Organisatoriska överväganden .....</b>	<b>189</b>
14.1 Inledning.....	189
14.2 Om ledningsformen för den nya tillsynsmyndigheten.....	189
14.2.1 Tre alternativa ledningsformer .....	190
14.2.2 Närmare om ledningsformer för olika tillsynsmyndigheter .....	191
14.2.3 Vilken ledningsform är lämplig för den nya typen av tillsynsverksamhet? .....	192
14.3 En enrådig myndighet med särskilda beslutsorgan .....	194
14.3.1 Den nya tillsynsverksamheten över polisen läggs inom ramen för en enrådig myndighet .....	195
14.3.2 Om särskilda beslutsorgan .....	195
14.3.3 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden – ett särskilt beslutsorgan.....	197

14.3.4 Nya uppgifter för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kopplade till den nya tillsynsverksamheten .....	199
14.3.5 Två delegationer.....	200
14.4 Organisatorisk ram .....	201
14.5 Den nya myndighetens namn.....	202
14.6 Lokalisering .....	203
14.7 Anställningar .....	204
14.7.1 Myndighetschefen .....	204
14.7.2 Utnämning av chefsbefattningar .....	204
14.7.3 Särskilt om andra anställningar .....	205
14.7.4 Personalansvarsnämnd .....	206
<b>15 En ny granskning av polisen - konsekvenser för åklagarväsendet? .....</b>	<b>207</b>
15.1 Inledning.....	207
15.2 Om Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn .....	208
15.2.1 Uppbyggnaden av den rättsliga tillsynen .....	208
15.2.2 Organisatoriskt avskild verksamhet .....	210
15.2.3 Vad omfattar Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn? .....	210
15.3 Verksamheten vid Tillsynsmyndigheten för polisen får konsekvenser för åklagarväsendet.....	213
15.4 Avslutningsvis .....	219
<b>16 Gränsdragningsfrågor mot andra myndigheter.....</b>	<b>221</b>
16.1 Inledning.....	221
16.2 JK, JO och den nya tillsynen över polisen .....	221
16.3 Riksrevisionen och den nya tillsynen över polisen .....	222

16.4	Datainspektionen och den nya tillsynen över polisen samt överlappande uppdrag .....	223
16.4.1	Datainspektionen och den nya tillsynen över polisen .....	224
16.4.2	Överlappande uppdrag när det gäller polisens personuppgiftsbehandling .....	224
16.5	Brå och Statskontoret .....	228
16.6	Samverkan och samarbete .....	229
<b>17</b>	<b>Sekretess och tillsynsmyndighetens tillgång till information .....</b>	<b>231</b>
17.1	Inledning .....	231
17.2	Tillsynsmyndighetens tillgång till uppgifter .....	231
17.3	Skyldighet att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten .....	233
17.4	Sekretess för uppgifter som finns hos tillsynsmyndigheten .....	234
17.5	Särskilt om viss sekretess för de särskilda beslutsorganen .....	236
17.5.1	42 kap. 5–8 §§ OSL och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden .....	236
17.5.2	18 kap. 1–2 §§ OSL och Registerkontrolldelegationen .....	237
17.5.3	18 kap. 5 § OSL och Skyddsregistreringsdelegationen .....	237
17.5.4	Blir de särskilda beslutsorganen självständiga verksamhetsgrenar? .....	238
17.6	Tillsynsmyndighetens samverkan med andra tillsynsorgan .....	239
<b>18</b>	<b>Kompetens, volym, kostnader och finansiering .....</b>	<b>241</b>
18.1	Inledning .....	241
18.2	Behov av hög kompetens .....	241
18.3	Tillsynsmyndighetens volym .....	243

18.4	Tillsynsmyndighetens kostnader .....	244
18.4.1	Personalkostnader .....	245
18.4.2	Lokalkostnader .....	246
18.4.3	Engångskostnader.....	247
18.4.4	It-kostnader .....	247
18.4.5	Övriga löpande kostnader .....	248
18.4.6	Sammanfattande kostnadsuppskattning.....	249
18.5	Tillsynsmyndighetens finansiering .....	250
<b>19</b>	<b>Konsekvenser av kommitténs förslag .....</b>	<b>251</b>
19.1	Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen .....	251
19.2	Konsekvenser ur ett medborgarperspektiv .....	251
19.3	Konsekvenser ur ett rättskedjeperspektiv .....	253
19.4	Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området .....	253
19.5	Konsekvenser för Regeringskansliet.....	254
19.6	Ekonomiska konsekvenser .....	255
19.7	Konsekvenser för sysselsättningen .....	255
19.8	Övriga konsekvenser .....	256
<b>20</b>	<b>Genomförande .....</b>	<b>257</b>
<b>21</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>259</b>
21.1	Förslaget till lag (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet .....	259
21.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	262

<b>Referenser .....</b>	<b>263</b>
-------------------------	------------

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2010:75 .....	271
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2012:13 .....	281

# Sammanfattning

## Kommitténs uppdrag

Polisorganisationskommitténs uppdrag i den här delen är att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver (tilläggsdirektiv till kommittén, dir. 2012:13). Om kommittén kommer fram till att övervägande skäl talar för att inrätta ett sådant organ, ska ett fullständigt förslag om organisation och verksamhet lämnas.

Uppdraget bör ses mot bakgrund av de förslag som kommittén lämnade i SOU 2012:13 om att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ska ombildas till en sammanhållen myndighet och att Säkerhetspolisen ska ombildas till en från den övriga polisen fristående myndighet (se också SOU 2012:77 och SOU 2012:78).

## Om regeringens definition av tillsyn

I tilläggsdirektiven anges att när kommittén undersöker om det bör inrättas ett fristående organ med uppdrag att bedriva kvalificerad granskning av polisens verksamhet kan vägledning hämtas från regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 (tillsynsskrivelsen). Detsamma gäller när kommittén överväger hur organet och dess verksamhet i så fall bör utformas. I tillsynsskrivelsen görs bedömningen att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Inom vissa områden finns det dock, enligt regeringen, skäl att göra avsteg från bedömningar av hur begreppet tillsyn bör



definieras och användas. Sådana avsteg kan göras om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom det specifika området.

### **Tillsyn är ett begrepp med många betydelser**

Tillsynen har sedan lång tid tillbaka utvecklats på skiftande sätt inom de områden där den utövas. Det kan antas bero på att olika lagstiftning, synsätt, praxis och förhållningssätt har vuxit fram inom respektive verksamhetsområde. Olika tillsynsorgans uppdrag, funktion, organisation och mandat skiljer sig också åt. Tillsynen har utformats utifrån vad riksdag och regering har ansett behöver granskas inom ett visst område. I betänkandet belyser kommittén hur diversifierat tillsynsbegreppet är (kapitel 3).

### **Nuvarande granskning av polisens verksamhet**

Kommittén beskriver i betänkandet den nuvarande statliga granskningen av polisverksamheten och redogör särskilt för den nuvarande tillsynen som utövas över polisen (kapitel 6).

JO och JK utövar extraordinär tillsyn över polisen. Riksrevisionen är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som under senare år har effektivitetsgranskat rättsväsendet på ett flertal områden. Datainspektionen utövar tillsyn över polisens behandling av personuppgifter. Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden utövar med hjälp av inspektioner och andra undersökningar tillsyn över bl.a. de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet samt över polisens behandling av personuppgifter. Arbetsmiljöverket har till uppgift att utöva tillsyn över polisen i arbetsmiljö- och arbetstidshänsen.

Rikspolisstyrelsen är i dag central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har enligt 7 § polislagen (1984:387) tillsyn över detta. Omfattningen av Rikspolisstyrelsens tillsyn preciseras i 2 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Regeringen ger i den nyss nämnda bestämmelsen styrelsen uppgifter som går utöver det tillsynsbegrepp som finns definierat i tillsynsskrivelsen. För polisen har tillsynsbegreppet kommit att innefatta inspektion, uppföljning (finansiell uppföljning och verksamhets-

uppföljning), utvärdering och intern revision. Vidare har de lokala polisstyrelserna vid länspolismyndigheterna också tillsynsuppgifter.

### **Behov av tillsyn över polisens verksamhet**

Kommittén gör bedömningen att det finns behov av att utöva tillsyn över polisen. För att polisen ska kunna utföra sitt jobb på ett bra sätt krävs medborgarnas förtroende. Det är inte minst viktigt för att polisen ska kunna fullgöra sitt trygghetsskapande uppdrag. Tillsyn över polisens verksamhet stärker allmänhetens förtroende för att polisverksamheten bedrivs på ett korrekt sätt. Det är angeläget att det, utöver JO:s och JK:s extraordinära tillsyn över polisen, också finns förutsättningar att utöva en mer löpande och kontinuerlig granskning av polisväsendet.

Polisverksamhetens särart motiverar att en grundlig tillsyn utövas över polisväsendet. Verksamheten innefattar långtgående befogenheter att ingripa i människors liv och det är därför viktigt att åtgärder som polisen vidtar i efterhand kan granskas. En avsaknad av rätt till överprövning av vissa polisiära beslut kan, i viss mån, vägas upp av en möjlighet till kontroll och granskning av polisens verksamhet i efterhand. Att utöva tillsyn över polisväsendet ger dessutom en kompletterande möjlighet för riksdag och regering att kontrollera att polisverksamheten utförs på ett korrekt sätt.

### **En fristående myndighet ska utöva tillsyn över den nya polisorganisationen**

Kommitténs förslag om en ny polisorganisation innebär att Rikspolisstyrelsen inte längre kommer att finnas kvar som centralt förvaltningsorgan för polisen (SOU 2012:13). Det innebär också att det – utöver den tillsyn som de extraordinära tillsynsorganen samt Datainspektionen, Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten och Arbetsmiljöverket bedriver – inte längre kommer att utövas ordinarie tillsyn av mer fristående karaktär över polisens verksamhet. Det finns alternativa sätt att garantera att polisverksamheten också i framtiden – vad avser regelefterlevnad – kan granskas på i vart fall motsvarande sätt som Rikspolisstyrelsen i dag inspekterar polisverksamheten. Ett alternativ är att låta de nya myndigheterna

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen själva utöva tillsyn över sina respektive verksamheter. Ett annat alternativ är att ett fristående organ utövar ordinär tillsyn över polisens verksamhet.

Kommittén gör bedömningen att tillsyn över den nya polisorganisationen bäst utövas av en från polisen fristående myndighet. Regeringen har i tillsynsskrivelsen angett att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning. Allmänt gäller att ju längre bort ett tillsynsorgan är i organisatoriskt hänseende från tillsynsobjektet, desto större blir allmänhetens förtroende för tillsynen. Organisatorisk åtskillnad mellan handläggningen av tillsynsfrågor och den ordinarie polisverksamheten skapar grund för dels trovärdig polisverksamhet, dels trovärdig tillsynsverksamhet.

Kommittén föreslår följaktligen att granskningsorganet ska vara en från polisen fristående myndighet.

### **Granskning av regelefterlevnad**

Tillsyn som kontrollerar att polisens åtgärder har stöd i lag eller i andra bindande föreskrifter kommer, enligt kommitténs mening, att träffa de områden av polisens verksamhet som är mest angelägna att granska. I betänkandet inventerar kommittén – utifrån bestämmelserna i 2 § och 2 a § polislagen – vilka områden inom polisens verksamhet som tillsyn kan utövas över. Det finns ett stort utrymme att utöva tillsyn över sådan verksamhet som den nya Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer att bedriva.

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.

Det finns i nuläget inte anledning att göra avsteg från regeringens definition av tillsyn – granskning av regelefterlevnad – och aktualisera också andra granskningsuppgifter relaterade till polisverksamheten.

## Tillsynsmyndighetens uppdrag, uppgifter och befogenheter

Tillsynsmyndigheten bör löpande analysera vilka områden inom polisens verksamhet som, utifrån polisens uppgifter i 2 och 2 a §§ polislagen, bör granskas ur ett regelefterlevnadsperspektiv. Kommittén föreslår att tillsynsmyndigheten själv ska planera och ta initiativ till granskning av polisverksamheten. Tillsynsmyndigheten ska vara ålagd att ta fram en tillsynsplan för verksamheten. När det gäller polisverksamheten kan det vara av särskilt intresse att arbeta med riskbedömningar som grund för tillsynsplaneringen.

Tillsynsmyndighetens uppdrag ska utgå från en efterhandskontroll av verksamheten. Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beslut ska inte granskas i den mån besluten kan prövas i sak av domstol.

Tillsynen ska avse de nya myndigheterna Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen och inte de enskilda befattningshavarna. Det finns inte tillräckliga skäl för att ställa verksamheten med särskilda utredningar inom Polismyndigheten under tillsyn av tillsynsmyndigheten. Frågan om tillsynsmyndigheten ska granska verksamheten vid Statens kriminaltekniska laboratorium får anstå till dess frågan om laboratoriets roll i den framtida polisorganisationen är färdigberedd inom Regeringskansliet.

Tillsynsmyndigheten ska inte ha föreskriftsrätt.

Några sanktionsmedel för sådana felaktigheter som upptäckts vid tillsyn över regelefterlevnaden inom polisverksamheten ska tillsynsmyndigheten inte ha. Tillsynsmyndigheten ska däremot ha möjlighet att genom uttalanden rikta kritik mot den granskade verksamheten.

Myndigheten som har granskats ska informeras om resultaten från tillsynsmyndighetens granskning och tillställas dess uttalanden.

## Slå samman tillsynsuppgifter på polisens område

För att inte ytterligare öka antalet granskningsmyndigheter i den statliga sektorn, vilka kommittén i sitt arbete ansett vara uppseendeväckande många, föreslås de nya tillsynsuppgifterna över polisen läggas i samma myndighetsstruktur som den verksamhet som i dag utövas av det befintliga tillsynsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Även om den föreslagna tillsynen över

polisväsendet ska ha ett tydligt fokus på granskning av löpande polisverksamhet finns det förutsättningar att inom en och samma myndighet lägga också Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande uppgifter. Om de nya tillsynsuppgifterna över polisen och nämndens nuvarande uppgifter läggs inom samma organisation, bör en form av beslutsfattande genom nämndförfarande bestå för åtminstone vissa av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsärenden.

### **Organisatoriska överväganden**

Tillsynsmyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet med särskilda beslutsorgan och ledas av en myndighetschef. Själva nämnden inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska bestå som ett särskilt beslutsorgan inom ramen för tillsynsmyndighetens organisation. Nämndens uppgifter ska därutöver utvidgas till att också omfatta vissa uppgifter vad gäller den nya tillsynsmyndighetens ordinarie tillsyn över polisorganisationen. Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen ska ligga som särskilda beslutsorgan inom den nya tillsynsmyndigheten, på samma sätt som de i dag är sådana särskilda beslutsorgan inom nämndens verksamhet.

Kommittén föreslår att tillsynsmyndigheten, förutom när det gäller de särskilda beslutsorganen, själv ska besluta sin inre organisation. Myndigheten ska benämnas Tillsynsmyndigheten för polisen och vara lokaliserad till Stockholmsområdet.

### **Konsekvenser för åklagarväsendet**

I kommitténs direktiv ingår att analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisen får för konsekvenser för åklagarväsendet. I ett större perspektiv är det här fråga om att placera tillsynsmyndighetens uppdrag i förhållande till rättssamhället. Genom den nya tillsynen över polisen införs en ny aktör som kan verka gentemot rättskedjans arena; en från polisen fristående myndighet som har i uppdrag att i efterhand granska polisverksamhet, men som inte ska uttala sig om hur åklagarfunktionen har utförts.

Verksamheten vid Tillsynsmyndigheten för polisen får konsekvenser för åklagarväsendet. Det kan inte uteslutas att en utökad fristående granskning av polisens brottsutredande verksamhet i viss utsträckning kan innebära att tillsynsmyndigheten exponerar åklagarens självständiga roll i den brottsutredande verksamheten. Konsekvenserna är dock inte av sådan art att det bör hindra inrättandet av ett granskningsorgan för polisens omfattande verksamhet eller att den brottsutredande verksamheten ska undantas från den föreslagna tillsynsmyndighetens granskningsområde.

Myndigheten ska samverka med åklagarväsendet i tillsynsfrågor.

Den nya tillsynen över polisens brottsutredande verksamhet måste – i förhållande till gränserna för åklagarväsendets rättsliga tillsyn – vara tydligt klarlagd.

## Gränsdragningsfrågor mot andra myndigheter

I betänkandet analyserar kommittén de frågor om gränsdragning som kan uppkomma mellan Tillsynsmyndigheten för polisen och de andra granskningsorgan som utövar tillsyn över polisen.

Risken för att det ska uppstå gränsdragningsproblem mellan JK eller JO och en fristående tillsynsmyndighet för polisen bedöms som liten. För det fall det uppkommer sådana ärenden där tillsynsinsatser aktualiseras från både JK eller JO och Tillsynsmyndigheten för polisen bör ansvaret för sådana ärenden kunna lösas genom löpande kontakter mellan organen.

Tillsynsmyndigheten ska ha en annan inriktning på sin verksamhet än den granskning Riksrevisionen utövar. En viss mindre överlappning mellan verksamheterna kan uppstå genom att ett särskilt område inom polisen kan bli föremål för granskning – dock med olika inriktning – av både Riksrevisionen och tillsynsmyndigheten. En sådan överlappning bör dock kunna hanteras genom samordning mellan myndigheterna.

Det är för tidigt att utvärdera om den nuvarande överlappande tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling – som både Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen har att utföra – i framtiden bör utföras i annan ordning än i dag.

Samverkan är väsentlig för att tydliggöra och skapa förutsättningar för att kunna ange vilka olika syften, frågeställningar, arbetsuppgifter och ansvar de olika tillsynsorganen har när det gäller granskning av polisens verksamhet. Det bör därför slås fast

att tillsynsmyndigheten ska samverka och samarbeta med övriga tillsynsmyndigheter som utför tillsyn eller granskning på polisens område.

### **Sekretess och tillsynsmyndighetens tillgång till information**

Genom att tillämpa befintlig reglering i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) uppnås ett fullgott sekretesskydd för uppgifter i tillsynsmyndighetens verksamhet. Något behov att hos tillsynsmyndigheten sekretessskydda uppgifter som inte omfattas av sekretess i den verksamhet som granskas torde inte finnas.

En sekretessbrytande bestämmelse med en uttrycklig uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen till Tillsynsmyndigheten för polisen införs. Dessa myndigheter ska på begäran av tillsynsmyndigheten lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material. Även andra myndigheter som kan lämna upplysningar eller innehar handlingar och annat material som avser den granskade verksamheten ska vara skyldiga att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar, handlingar och annat material.

### **Reglering av tillsynsmyndighetens verksamhet**

Kommittén lämnar förslag om en ny lag; lagen (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet. I lagen regleras bl.a. förutsättningarna för den nya tillsynen över polisen. Vidare lämnar kommittén bl.a. ett förslag till en instruktion för tillsynsmyndighetens verksamhet.

### **Kompetens, volym, kostnader och finansiering**

Tillsynsmyndigheten har behov av kvalificerad personal med bakgrund i och erfarenheter från polisverksamheten, men också av personal med goda tillsynskunskaper samt kompetens inom exempelvis juridik, statistik och statskunskap. Myndigheten har vidare behov av att behålla den kompetens som i dag finns hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Kommittén gör bedöm-

ningen att verksamheten vid tillsynsmyndigheten bör byggas upp successivt. En utgångspunkt kan vara att myndigheten efter två år ska ha minst cirka trettio årsarbetskrafter, inklusive den personal som i dag hör till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Verksamhetsmässigt finns det skäl för att i förlängningen bygga upp en större organisation. Tillsynsmyndigheten för polisen ska finansieras med skattemedel.

### **Konsekvenser av kommitténs förslag**

Den tillsyn av regelefterlevnad som Tillsynsmyndigheten för polisen ska utöva gör att regeringen, och i förlängningen medborgarna, får bättre kontroll över att regler och lagar följs i polisverksamheten. Tillsynsmyndighetens granskning kan också bidra till en större enhetlighet i rättstillämpningen i polisens breda och geografiskt spridda verksamhet. De granskningar som tillsynsmyndigheten föreslås utföra ska ge återkoppling till politiker och lagstiftare om hur regelverken för polisen fungerar och om de i praktiken tillämpas som avsetts. Granskningarna ska vidare tjäna som underlag för regionpolisråden samt för Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens insynsråd. Genom det särskilda beslutsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens föreslagna nya uppgifter skapas ett demokratiskt inflytande över tillsynsmyndighetens verksamhet.

Regeringskansliet behöver analysera vilka nya möjligheter tillsynsmyndighetens verksamhet ger för ledning, styrning och uppföljning av polisverksamheten. Det handlar bl.a. om hur Regeringskansliet ska ta hand om resultatet av de granskningar som tillsynsmyndigheten presenterar.

### **Genomförande**

Tillsynsmyndigheten bör starta verksamheten den 1 januari 2015. En organisationskommitté ska inrättas skyndsamt för att vidta nödvändiga åtgärder för att förbereda inrättandet av myndigheten.



# Summary

## **The Committee's remit**

This part of the remit given to the Police Organisation Committee requires it to investigate the need for an independent body to scrutinise the activities of the police, including the activities of the Swedish Security Service (supplementary terms of reference 2012:13). If the Committee finds convincing reasons to establish such a body, it is to deliver a complete proposal for its organisation and activities.

The remit should be seen in the context of the proposals the Committee presented in its report SOU 2012:13, which called for the reorganisation of the National Police Board and the 21 police authorities into a single unified authority and the reorganisation of the Swedish Security Service into a separate authority, independent of the rest of the police service (see also SOU 2012:77 and SOU 2012:78).

## **The Government's definition of supervision**

The supplementary terms of reference state that when examining whether an independent body should be established with the task of conducting expert scrutiny of police activities, the Committee can draw on the Government communication 'Clear, fair and effective supervision' (2009/10:79; the 'communication on supervision') for guidance. This also applies when the Committee considers how such a body and its activities, if established, should be organised. The assessment made in the communication on supervision is that the term 'supervision' should primarily be used to refer to activities aimed at independent scrutiny to check that the object of supervision meets requirements that follow from laws and other binding regulations and that, when necessary, can lead to

decisions on measures designed to ensure that the person or persons responsible for the object of supervision correct shortcomings. However, in the Government's opinion, there is reason, in certain areas, to depart from assessments of how the term 'supervision' should be defined and used. Such departures can be made if they lead to more effective supervision in that specific area.

### **Supervision is a concept with many meanings**

Over a long period, supervision has developed in different ways in the areas in which it is exercised. Presumably this is due to the varying legislation, approaches, practices and attitudes that have grown up in each area of activity. The tasks, function, organisation and mandate of different supervisory bodies also differ. In each case, supervision has been designed based on the need for scrutiny perceived by the Riksdag and the Government in a given area. In its report, the Committee describes how diverse the concept of supervision is (Chapter 3).

### **Current scrutiny of police activities**

In its report, the Committee describes the current state scrutiny of police activities and gives a special account of the supervision of the police currently exercised (Chapter 6).

The Parliamentary Ombudsmen (JO) and the Office of the Chancellor of Justice (JK) exercise extraordinary supervision of the police. The Swedish National Audit Office is an important component of the Riksdag's parliamentary control which, in recent years, has conducted efficiency audits of the judicial system in a number of areas. The Data Inspection Board exercises supervision of the way personal data is processed by the police. By means of inspections and other forms of examination, the Swedish Commission on Security and Integrity Protection exercises supervision of law enforcement agencies' use of secret coercive measures and qualified assumed identities and of activities associated to such use, and of the way personal data is processed by the police. The Swedish Work Environment Authority is tasked with exercising

supervision of the police regarding work environment and working hours.

The National Police Board is currently the central administrative authority of the police services and, under Section 7 of the Police Act (1984:387), has supervisory powers over them. The scope of supervision by the National Police Board is specified in Section 2 a of the Ordinance with instructions for the National Police Board (1989:773). In the above-mentioned provision, the Government assigns the Board duties that extend beyond the term 'supervision' as defined in the communication on supervision. For the police, the term 'supervision' has come to include inspection, follow-up (financial follow-up and operational follow-up), evaluation and internal auditing. In addition, the local police boards and the county police authorities also have supervisory duties.

### **Need for supervision of police activities**

The assessment of the Committee is that there is a need to exercise supervision of the police. For the police to be able to do its job efficiently, it must have the confidence of the people. This is important not least so that the police can fulfil its task of creating a sense of security. Supervision of police services strengthens the public's confidence that police activities are conducted in a correct manner. It is important that, in addition to the extraordinary supervision of the police exercised by the Parliamentary Ombudsmen and the Office of the Chancellor of Justice, it is also possible to exercise more regular and ongoing scrutiny of police services.

The distinctive nature of police activities justifies exercising thorough supervision of police services. These activities include far-reaching powers to intervene in people's lives and it is therefore important that measures taken by the police can later be examined. The lack of a right to review certain police decisions can, to a certain extent, be offset by the opportunity for ex post control and scrutiny of police activities. Furthermore, exercising supervision of police services provides an additional opportunity for the Riksdag and the Government to check that police activities are conducted in a correct manner.

## **An independent authority to exercise supervision of the new police organisation**

The Committee's proposal on a new police organisation means that the National Police Board will no longer be the central administrative body for the police (SOU 2012:13). It also means that – in addition to the supervision conducted by the extraordinary supervision bodies and the Data Inspection Board, the Swedish Commission on Security and Integrity Protection and the Swedish Work Environment Authority – regular supervision of police activities of a more independent nature will no longer be conducted. There are alternative ways of guaranteeing that compliance with regulations for police activities can continue to be scrutinised in a manner that at least corresponds to the way the National Police Board currently inspects police activities. One alternative is to allow the new authorities the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service to conduct their own supervision of their individual activities. Another alternative is that an independent body exercises regular supervision of police activities.

The assessment of the Committee is that supervision of the new police organisation is best exercised by an authority that is independent of the police. In the communication on supervision, the Government states that the term 'supervision' should primarily be used to refer to activities aimed at independent scrutiny. In general, the further away a supervisory body is in organisational terms from the object under supervision, the greater the public's confidence in the supervision. Organisational separation between the handling of supervisory issues and regular police activities creates the basis for credible police activities and credible supervisory activities.

Accordingly, the Committee proposes that the scrutiny body be an authority independent of the police.

## **Scrutiny of compliance with regulations**

Supervision that checks that police action is supported by law or other binding regulations will cover those areas of police activities that are most important to scrutinise. In its report, the Committee takes stock – based on the provisions in Sections 2 and 2 a of the

Police Act – of the areas of police activities in which supervision can be exercised. There is great scope to exercise supervision of activities such as those that will be conducted by the new Swedish Police Authority and Swedish Security Service.

The supervisory authority should primarily scrutinise compliance with regulations in activities and matters that can be presumed to reflect general conditions, which means that supervision normally should not result in statements concerning individual cases.

At present, there is no reason to depart from the Government's definition of supervision – scrutiny of compliance with regulations – and bring up other supervisory duties related to police activities.

### **The task, responsibilities and powers of the supervisory authority**

The supervisory authority should regularly analyse the areas of police activities that, based on the duties of the police specified in Sections 2 and 2 a of the Police Act, should be scrutinised from the perspective of regulatory compliance. The Committee proposes that the supervisory authority itself plan and initiate scrutiny of police activities. The supervisory authority will be required to draw up a supervision plan for its activities. As regards police activities, it may be of particular interest to use risk assessments as the basis for planning supervision.

The supervisory authority's duties are to be based on ex post checks of activities. Decisions by the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service are not to be scrutinised if the decisions can be examined in substance by a court of law.

Supervision is to refer to the new authorities the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service, and not individual officials. There are insufficient grounds for placing special investigations within the Swedish Police Authority under supervision by the supervisory authority. The question of whether the supervisory authority is to scrutinise activities at the National Laboratory of Forensic Science will be deferred until the Government Offices has completed its preparation of the issue concerning the Laboratory's role in the future police organisation.

The supervisory authority is not to have the right to issue regulations.

Nor is it to have the power to impose sanctions for any errors that are discovered when conducting supervision of regulatory compliance in police activities. On the other hand, the supervisory authority is to have the opportunity to direct criticism towards the scrutinised activity by issuing statements.

The scrutinised authority is to be informed of the results of the supervisory authority's scrutiny and be provided with its statements.

### **Combine supervisory duties in the police area**

So as not to further increase the number of examining authorities in the central government sector which, in its work, the Committee has considered to be surprisingly many, it is proposed that the new duties of supervising the police be placed in the same authority structure as the activity currently carried out by the existing supervisory body, the Swedish Commission on Security and Integrity Protection. Even if the proposed supervision of the police services will focus clearly on scrutiny of day-to-day police activities, it may be possible to bring the current duties of the Swedish Commission on Security and Integrity Protection into the ambit of one and the same authority. If the new duties of supervising the police and the Commission's current duties are placed in the same organisation, a form of board-based decision-making procedure should continue to be used for at least some of the Commission's supervisory business.

### **Organisational considerations**

The supervisory authority will be governed by a head of authority directly answerable to the Government, and will include special decision-making bodies. The actual commission within the Swedish Commission on Security and Integrity Protection will continue to exist as a special decision-making body within the supervisory authority. The Commission's duties will, in addition, be extended to include certain duties relating to the regular supervision of the police organisation for which the new supervisory authority will be responsible. The Records Checks Delegation and the Protective Security Registration Delegation will be special decision-making

bodies within the new supervisory authority, just as they are now special decision-making bodies under the Commission.

The Committee proposes that apart from matters relating to the special decision-making bodies, the supervisory authority itself will be empowered to decide on its internal organisation. The authority will be called the Police Supervisory Authority and will be based in the Stockholm area.

## **Consequences for the prosecution authorities**

The Committee's terms of reference include instructions to analyse the consequences for the prosecution authorities of establishing an independent body for scrutinising the police. In a broader perspective, this is a matter of establishing the place of the supervisory authority's duties with respect to the legal community. The new supervision of the police will introduce a new actor that may operate vis-à-vis the arena of the judicial chain: an authority that is independent of the police and whose role is to exercise ex post scrutiny of police activities, but not to express any opinion on the conduct of prosecution activities.

The activities of the Police Supervisory Authority will have consequences for the prosecution authorities. It cannot be ruled out that increased independent scrutiny of criminal investigations conducted by the police may to some extent mean that the supervisory authority will expose the independent role of prosecutors in investigating crime. However, the consequences are not of a nature that should preclude establishing a body for scrutinising the extensive activities of the police or that would necessitate exempting criminal investigations from the scope of the proposed supervisory authority's scrutiny.

Regulations should be put in place directing that the authority is to cooperate with the prosecution authorities in supervisory matters.

The new supervision of criminal investigations conducted by the police must be clearly defined, with reference to the limits of the legal supervision exercised by the prosecution authorities.

## **Demarcation lines with respect to other authorities**

In its report, the Committee analyses the demarcation issues that may arise between the supervisory authority and the other scrutiny bodies that supervise the police.

Little risk is seen that problems of demarcation might arise between the Office of the Chancellor of Justice or Parliamentary Ombudsmen and an independent supervisory authority for the police. In the event of matters that might call for supervisory action by either the Office of the Chancellor of Justice or the Parliamentary Ombudsmen, and the Police Supervisory Authority, it should be possible to resolve the issue of responsibility by means of regular contacts between the different bodies.

The focus of the supervisory authority will differ from that of the scrutiny exercised by the Swedish National Audit Office. Some minor overlap between the activities may arise if a particular area of the police services becomes the object of scrutiny – though focusing on different aspects – of both the Swedish National Audit Office and the supervisory authority. However, coordination between the two authorities should be able to deal with any such overlap.

It is too early to assess whether the current overlapping supervision of personal data processing by the police – which is conducted by both the Swedish Commission on Security and Integrity Protection and the Data Inspection Board – should in future be conducted differently than today.

Collaboration is essential to clarify and make it possible to specify the various purposes, questions, duties and responsibilities of the different supervisory bodies in scrutinising police activities. It should therefore be clearly laid down that the supervisory authority is to cooperate and collaborate with other supervisory authorities that conduct supervision or scrutiny in the police area.

## **Secrecy and the access of the supervisory authority to information**

Fully adequate secrecy protection for data can be achieved in the activities of the supervisory authority by applying existing regulations in the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400). Protecting the secrecy of information not covered by secrecy



regulations in the activities being scrutinised is unlikely to be necessary.

A secrecy-override provision will be introduced, explicitly requiring the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service to make information available to the Police Supervisory Authority. At the request of the supervisory authority, these authorities must provide information and make documents and other material available. Other authorities that are in a position to provide information or in possession of documents and other material relating to the activities being scrutinised will also be obliged to make information, documents and other material available at the request of the supervisory authority.

### **Regulation of the activities of the supervisory authority**

The Committee proposes a new act – the act on supervision of police activities and certain other law enforcement activities (xxxx:xx). The act will contain regulations on the conditions governing the new supervision of the police. In addition, the Committee delivers a proposal on instructions for the activities of the supervisory authority.

### **Skills base, size, costs and funding**

The supervisory authority needs well-qualified staff with a background in and experience of police activities, but also staff with good knowledge of supervision and skills in law, statistics, political science and other areas. The authority also needs to keep the skills base now possessed by the Swedish Commission on Security and Integrity Protection. The assessment of the Committee is that activities at the supervisory authority should be built up gradually. As a rough guide, after two years it should have at least thirty full-year equivalent positions, including the staff currently employed by the Swedish Commission on Security and Integrity Protection. In operational terms, there are grounds for building up a larger organisation over time. The Police Supervisory Authority will be financed by tax revenues.

## Consequences of the Committee's proposals

The supervision of compliance with regulations that the Police Supervisory Authority is to exercise will put the Government, and ultimately citizens, in a better position to check that police activities comply with regulations and laws. The scrutiny exercised by the authority can also contribute to greater consistency in the application of the law throughout the police services' broad and geographically diffuse activities. The proposed scrutiny will provide feedback to politicians and legislators on how the regulations affecting the police are working and whether they are being applied in practice as intended. Furthermore, it will provide data for the regional police councils and the Swedish Police Authority and Swedish Security Service advisory councils. The proposed new duties of the special decision-making body the Swedish Commission on Security and Integrity Protection will create democratic influence over the supervisory authority's activities.

The Government Offices need to analyse the new opportunities for management, governance and follow-up of police activities offered by the supervisory authority. For example, the question arises of how the Government Offices should treat the results of scrutiny presented by the authority.

## Implementation

The supervisory authority should begin its activities on 1 January 2015. An organising committee will be set up promptly to take necessary measures to prepare the establishment of the authority.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet**

### *Definition av tillsyn*

1 § Med tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet avses granskning som har till syfte att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.

### *Tillsynens omfattning och inriktning*

2 § Tillsynsmyndigheten för polisen (tillsynsmyndigheten) har tillsyn över

1. Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet enligt 2 § och 2 a § polislagen (1984:387),

2. brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet,

3. Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter enligt polisdatalagen (2010:361), och när det gäller Säkerhetspolisen även enligt polisdatalagen (1998:622) samt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Denna tillsyn ska särskilt avse sådan personuppgiftsbehandling som avses i 2 kap. 10 § polisdatalagen (2010:361) och 5 § polisdatalagen (1998:622) samt 12 § lagen om polisens allmänna spaningsregister.

3 § Tillsyn utövas genom inspektioner och andra undersökningar.

Tillsynsmyndigheten får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i de verk-

samheter som avses i 2 §. Myndigheten ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas.

4 § Tillsynsmyndigheten ska vid tillsyn enligt 2 § p. 1 inte granska Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beslut i den mån besluten kan prövas i sak av domstol.

5 § Tillsynsmyndigheten är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för sådana tvångsmedel eller varit föremål för sådan personuppgiftsbehandling som avses i 2 § p. 2 och 3 och om användningen av tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet eller behandlingen av personuppgifter har skett i enlighet med lag eller annan författning.

Tillsynsmyndigheten ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

#### *Tillträde till lokaler och andra utrymmen*

6 § Tillsynsmyndigheten har för sin tillsyn rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. Tillsynsmyndigheten har i den omfattning det behövs för tillsynens utövande rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler, andra utrymmen, fordon och utrustning som används i verksamheten.

#### *Uppgiftsskyldighet*

7 § Förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsyn enligt denna lag är skyldiga att lämna de upplysningar, tillhandahålla de handlingar och annat material samt ge det biträde som tillsynsmyndigheten begär.

Även domstolar samt de förvaltningsmyndigheter som inte omfattas av tillsynen är skyldiga att lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som den begär.

## Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den x, då lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet upphör att gälla.
2. Sådan kontroll som avses i 5 § ska på begäran av en enskild omfatta även förhållanden före ikraftträdandet av denna lag.
3. De ärenden som inte är avslutade hos Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden vid tiden för ikraftträdandet av denna lag ska övertas av Tillsynsmyndigheten för polisen.

## 2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 42 kap. 5–8 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), samt rubriken närmast före 42 kap. 5 §, ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*

*Tillsynsmyndigheten för polisen*

### 42 kap.

#### 5 §

Sekretess gäller hos *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* i dess *tillsynsverksamhet* enligt lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet endast i den utsträckning som följer av 6–8 §§.

Sekretess gäller i *Tillsynsmyndighetens* för polisen verksamhet enligt 2 § p. 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss brottsbekämpande verksamhet endast i den utsträckning som följer av 6–8 §§.

#### 6 §

Får *nämnden* i verksamhet som avses i 5 § en uppgift från en enskild, gäller sekretess

1. enligt 15 kap. endast om det kan antas att riket lider betydande skada om uppgiften röjs, och

2. enligt 18 kap. endast om det kan antas att verksamhet för att förebygga eller beivra brott allvarligt motverkas om uppgiften röjs.

Får *Tillsynsmyndigheten för polisen* i verksamhet som avses i 5 § en uppgift från en enskild, gäller sekretess

1. enligt 15 kap. endast om det kan antas att riket lider betydande skada om uppgiften röjs, och

2. enligt 18 kap. endast om det kan antas att verksamhet för att förebygga eller beivra brott allvarligt motverkas om upp-

Får *nämnden* i verksamhet som avses i 5 § en uppgift från en enskild och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos *nämnden*.

giften röjs.

Får *Tillsynsmyndigheten för polisen* i verksamhet som avses i 5 § en uppgift från en enskild och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos *Tillsynsmyndigheten för polisen*.

## 7 §

Får *nämnden* i verksamhet som avses i 5 § en uppgift från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och skulle en sekretessbestämmelse ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos *nämnden*.

Får *Tillsynsmyndigheten för polisen* i verksamhet som avses i 5 § en uppgift från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och skulle en sekretessbestämmelse ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos *Tillsynsmyndigheten för polisen*.

## 8 §

Får *nämnden* i verksamhet som avses i 5 § från en myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos *nämnden*.

Får *Tillsynsmyndigheten för polisen* i verksamhet som avses i 5 § från en myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos *Tillsynsmyndigheten för polisen*.

## Övergångsbestämmelse

1. Denna lag träder i kraft den x.
2. Sekretess enligt 42 kap. 5–8 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i avslutade ärenden i Säkerhets- och integritetsskyddnämndens verksamhet fortsätter att gälla även efter att denna lag trätt i kraft.



### 3 Förslag till förordning (xxxx:xx) med instruktion för Tillsynsmyndigheten för polisen

#### Uppgifter

##### *Allmänna uppgifter och ansvarsområden*

1 § Tillsynsmyndigheten för polisen (tillsynsmyndigheten) ansvarar för tillsyn över Polismyndigheten och Säkerhetspolisen enligt vad som stadgas i 2 § p.1 lagen (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet.

Tillsynsmyndigheten ansvarar också för tillsyn enligt vad som stadgas i 2 § p. 2 och 3 samma lag.

Tillsynsmyndigheten ansvarar för sådan kontroll som framgår av 5 § samma lag.

2 § Tillsynsmyndigheten har till uppgift att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av uppgifter från

1. register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister,

2. register som omfattas av lagen (1998:621) om misstankeregister,

3. register som omfattas av lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister, och

4. register som behandlas med stöd av polisdatalagen (2010:361).

Tillsynsmyndigheten ska pröva frågor om utlämnande av uppgifter även i sådana fall som avses i 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. och 7 § skyddsförordningen (2010:523).

3 § Tillsynsmyndigheten fattar beslut om kvalificerad skyddsidentitet i de fall som avses i 2 § 1 och 2 lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter. Tillsynsmyndigheten prövar också andra frågor som hör till ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter.

## Samverkan

4 § Tillsynsmyndigheten ska samverka med Åklagarmyndigheten.

Om tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn finner omständigheter som Åklagarmyndighetens tillsynsfunktion bör uppmärksammas på, ska tillsynsmyndigheten anmäla detta till Åklagarmyndigheten.

5 § Tillsynsmyndigheten ska också samverka och samarbeta med övriga tillsynsmyndigheter som utför tillsyn eller granskning på polisens område.

## Ledning

6 § Tillsynsmyndigheten leds av en myndighetschef.

## Organisation

7 § Tillsynsmyndigheten bestämmer den närmare utformningen av organisationen, med undantag för de särskilda beslutsorganen som anges i 8 §.

## Särskilda beslutsorgan

8 § Inom tillsynsmyndigheten finns tre särskilda beslutsorgan, som benämns Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har till uppgift att utföra kontroll i frågor som anges i 1 § andra och tredje styckena denna förordning.

Registerkontrolldelegationen har till uppgift att besluta i frågor som anges i 2 § och Skyddsregistreringsdelegationen har till uppgift att besluta i frågor som anges i 3 § denna förordning.

9 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen ansvarar för sina egna beslut.

## Myndighetens tillsynsplan

10 § Tillsynsmyndigheten ska regelbundet i en särskild tillsynsplan ange vilken huvudsaklig inriktning tillsynen enligt 1 § första stycket ska ha.

11 § Myndighetschefen fastställer den särskilda tillsynsplanen. Innan tillsynsplanen fastställs ska den underställas Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden för synpunkter. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kan, senast fyra veckor efter att den fått del av förslaget till tillsynsplan, begära ändring eller komplettering av planen. Om myndighetschefen kommer fram till att begäran om ändring eller komplettering inte bör beaktas, ska en förklaring lämnas till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Myndighetschefen kan därefter fastställa tillsynsplanen.

## Anställningar och uppdrag

12 § Generaldirektören är myndighetschef.

13 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska ha högst tio ledamöter. Ledamöterna ska utses av regeringen för en bestämd tid, högst fyra år. De ska med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter vara lämpliga för uppdraget. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland sådana personer som har föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

14 § Ledamöterna i Registerkontrolldelegationen respektive Skyddsregistreringsdelegationen utses av regeringen för en bestämd tid. Varje delegation består av en ordförande, en vice ordförande samt högst tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet.

Av de övriga ledamöterna i Skyddsregistreringsdelegationen ska en av dem ha särskild erfarenhet av verksamhet som avser folkbokföring.

15 § Tillsynsmyndigheten förordnar efter samråd med Säkerhetspolisen föredragande eller annan handläggare som ska tjänstgöra vid Registerkontrolldelegationen. Dessa förordnas av myndigheten för en bestämd tid.

#### **Särskilt om handläggningen av ärenden i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden**

16 § Nämnden sammanträder efter kallelse av ordföranden. Om en ledamot begär att nämnden ska sammankallas, ska en sådan begäran följas om ordföranden anser att det finns skäl för det.

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Om både ordföranden och vice ordföranden har förhinder får myndighetschefen träda in som nämndens ordförande.

17 § I särskilda beslut i fråga om tillsyns- och kontrollärenden enligt 2 § p. 2–3 och 5 § lagen (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet, får nämnden lämna över till nämndens ordförande eller vice ordförande att fatta beslut av enkel beskaffenhet. Ett sådant överlämnande får dock inte avse behörighet att fatta beslut om underrättelse till enskild enligt 5 § samma lag.

Beslut som ordföranden eller vice ordföranden har fattat med stöd av ett överlämnande ska anmälas till nämnden på det sätt och den tid som nämnden bestämmer.

18 § Nämnden får ge den som kan lämna upplysningar i ett ärende tillfälle att närvara vid ett sammanträde.

Den som har varit närvarande får av nämnden tillerkännas skälig ersättning av allmänna medel för sina inställesekostnader.

19 § Om nämnden i sin verksamhet uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, ska nämnden anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet.

Om nämnden uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska nämnden anmäla det till Justitiekanslern.

Om nämnden finner omständigheter som Datainspektionen bör uppmärksammas på, ska nämnden anmäla det till inspektionen.

Nämnden ska samråda med den berörda myndigheten innan en sådan anmälan som avses i första–tredje styckena lämnas. Till anmälan ska nämnden foga sin utredning. Efter det att anmälan har gjorts ska nämnden lämna myndigheten det biträde som behövs.

### **Särskilt om handläggningen av ärenden i Registerkontrolldelegationen**

20 § Registerkontrolldelegationen sammanträder efter kallelse av ordföranden. Delegationen ska vidare sammanträda om någon av ledamöterna begär det och ordföranden anser att det finns skäl för det.

Registerkontrolldelegationen är beslutför när ordföranden och minst två andra ledamöter är närvarande.

Om både ordföranden och vice ordföranden i delegationen har förhinder får myndighetschefen träda in som delegationens ordförande.

I arbetsordningen eller i särskilda beslut får överlämnas till Registerkontrolldelegationens ordförande, vice ordförande, föredragande eller annan handläggare att avgöra ärenden som är av enkel beskaffenhet.

21 § En uppgift får lämnas ut endast om alla i Registerkontrolldelegationen är ense om beslutet. Anser någon av ledamöterna att uppgiften inte bör lämnas ut, får ordföranden lämna över ärendet till regeringen för handläggning, om ordföranden anser att uppgiften ändå bör lämnas ut.

22 § Säkerhetspolisen ska tillhandahålla Registerkontrolldelegationen sammanträdes- och kontorslokaler, kanslistöd och föredragande.

### **Särskilt om handläggningen av ärenden i Skyddsregistreringsdelegationen**

23 § Skyddsregistreringsdelegationen sammanträder efter kallelse av ordföranden.

**24 §** Skyddsregistreringsdelegationen är beslutför när ordföranden och minst två andra ledamöter är närvarande.

I brådskande fall får ordföranden eller vice ordföranden i delegationen besluta i ärenden om kvalificerad skyddsidentitet. Ett sådant beslut ska anmälas till delegationen vid nästa sammanträde.

Om både ordföranden och vice ordföranden i delegationen har förhinder får myndighetschefen träda in som delegationens ordförande.

**25 § I** särskilda beslut får Skyddsregistreringsdelegationen lämna över till delegationens ordförande eller vice ordförande att avgöra ärenden som är av enkel beskaffenhet.

Överlämnande som avses i första stycket får inte avse beslut om kvalificerad skyddsidentitet eller förordnande om att beslut om kvalificerad skyddsidentitet ska ändras eller inte längre gälla. Skyddsregistreringsdelegationen får dock lämna över till ordföranden eller vice ordföranden i delegationen att förordna att beslut om kvalificerad skyddsidentitet inte längre ska gälla om anställningsmyndigheten har begärt detta.

### **Personalansvarsnämnd**

**26 §** Vid tillsynsmyndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd. Personalansvarsnämnden prövar frågor som anges i 25 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515) för anställda vid tillsynsmyndigheten.

Personalansvarsnämnden består av myndighetschefen, personalföreträdarna, och de tre företrädare för tillsynsmyndigheten som myndighetschefen bestämmer samt två särskilt förordnade ledamöter. För företrädarna för tillsynsmyndigheten kan ersättare utses. Myndighetschefen är ordförande och bestämmer vem som ska vara vice ordförande.

Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

**27 § I** ärenden som gäller disciplinansvar, avstängning, avsked eller uppsägning bestämmer ordföranden om ett förfarande inför personalansvarsnämnden ska inledas. Ordföranden får avskriva ett ärende, om det är uppenbart att ärendet inte ska leda till någon åtgärd från personalansvarsnämndens sida.

Har personalansvarsnämnden beslutat att avstänga någon från arbetet och är det på grund av ändrade förhållanden uppenbart att beslutet inte längre bör gälla, får ordföranden ensam besluta i frågan.

Beslut som har fattats enligt denna paragraf ska anmälas vid nästa sammanträde med personalansvarsnämnden.

### **Tillämpligheten av vissa förordningar**

28 § Tillsynsmyndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

### **Undantag från myndighetsförordningen**

29 § Bestämmelsen i 27 § myndighetsförordningen (2007:515) om myndighetens rätt att företräda staten vid domstol ska inte tillämpas på tillsynsmyndigheten.

Inte heller ska bestämmelsen i 7 § myndighetsförordningen om medverkan i EU-arbetet m.m. tillämpas på tillsynsmyndighetens verksamhet.

### **Övergångsregler**

1. Denna förordning träder i kraft den x, då förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden upphör att gälla.

2. Vad som vid utgången av december månad 201x gäller för Registerkontrolldelegationen om delegering av beslutanderätt samt om föredragande och annan handläggare får tillämpas av Tillsynsmyndigheten för polisen under januari och februari 201x, dock längst till dess att en arbetsordning har beslutats för tillsynsmyndigheten.

3. Tillsynsmyndigheten för polisen ska överta Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens diariéer och arkiv.

#### **4 Förslag till ändring i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten ska läggas till en bestämmelse med följande lydelse.

**X §** Åklagarmyndigheten ska samverka med Tillsynsmyndigheten för polisen.

Om Åklagarmyndigheten inom ramen för sin tillsyn finner omständigheter som Tillsynsmyndigheten för polisen bör uppmärksammas på, ska Åklagarmyndigheten anmäla detta till tillsynsmyndigheten.



# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

## 1.1 Vårt uppdrag

Polisorganisationskommittén har enligt tilläggsdirektiven till kommittén (dir. 2012:13) i uppdrag att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Om kommittén kommer fram till att övervägande skäl talar för att inrätta ett sådant organ, ska ett fullständigt förslag om organisation och verksamhet lämnas.

Med utgångspunkt i de verksamheter som anges i 2 § polislagen (1984:387) ska kommittén föreslå vilken verksamhet inom polisen som granskningen i så fall ska avse. Kommittén ska också analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet, analysera och föreslå vilka ingripandemöjligheter eller andra befogenheter ett eventuellt granskningsorgan bör ha och analysera hur ett fristående granskningsorgans verksamhet ska utformas i förhållande till de uppdrag som andra myndigheter har i fråga om tillsyn över polisens verksamhet.

De uppdrag som bl.a. Justitiekanslern (JK) och Riksdagens Ombudsmäns (JO) har faller utanför det som kommittén har att överväga.

## 1.2 Arbetets genomförande

Utredningsarbetet i denna del har genomförts från augusti 2012 till maj 2013, med ett inledande möte för kommitténs arbete i april 2012.

I januari 2013 hade kommittén ett internat med ledamöterna. Vid internatet presenterade företrädare för JO, JK, Datainspektionen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Riksrevisionen, Arbetsmiljöverket och Brottsförebyggande rådet respektive

verksamhet. Vidare höll ordföranden för Tillsynsforum Anne-Marie Qvarfort föredrag om förhållningssätt till utbyggnad av statlig tillsyn och docent Nils Herrting vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet, bidrog med ett anförande om aktuell forskning på området.

Kommitténs ledamöter har för denna del av arbetet sammanträtt vid fem tillfällen, medan kommitténs experter har sammanträtt vid fyra tillfällen.

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Kommitténs ordförande och sekretariatet har regelbundet träffats för planering, överläggning, genomgång av texter m.m. Sekretariatet har studerat propositioner, betänkanden och litteratur som har relevans för våra frågor. I arbetet med den internationella utblicken skickade sekretariatet ut ett frågeunderlag till tillsynsaktörer på polisens område i de aktuella länderna samt hämtade in information om aktörerna från officiella webbplatser. Det skriftliga underlag som kommittén har tagit del av redovisas i avsnittet Referenser.

Sekretariatet har haft möten med företrädare för JO, JK, Riksrevisionen, Rikspolisstyrelsen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Datainspektionen och Statskontoret. Dessa möten syftade bl.a. till att få en beskrivning av den nuvarande granskningen och tillsynen över polisen. Vidare har sekretariatet haft möten med företrädare för Inspektionen för socialförsäkring, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, Finansinspektionen, Skolinspektionen, Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholm. Syftet med dessa möten var bl.a. att få en beskrivning av tillsynsverksamhet inom andra sektorer. Sekretariatet har vidare träffat doktor Emma Ek vid Förvaltningshögskolan i Göteborg samt lyssnat på ett föredrag vid Uppsala Public Management Seminar 2012 av docent Shirin Ahlbäck Öberg, Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Sekretariatet har under hösten 2012 också deltagit vid två kurser på temat tillsyn som Fakultetskurser anordnat.

Kommittén har haft samråd med Arbetsgivarverket.

### 1.3 Avgränsningar

Enligt tilläggsdirektiven är vårt uppdrag i denna del avgränsat till uppgiften att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska polisens verksamhet. Det innebär att andra myndigheter i rättskedjan inte omfattas av kommitténs behovsanalys.

### 1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 1 beskrivs kommitténs uppdrag och arbete. I kapitel 2 redogörs för regeringens definition av tillsyn. Kapitel 3 och 4 behandlar mångtydigheten i tillsynsbegreppet. Kommittén lämnar i kapitel 5 en historisk tillbakablick på tillsynen över polisen och i kapitel 6 redogör kommittén för den nuvarande tillsynen över polisen. I kapitel 7 finns en internationell utblick.

Efter dessa inledande deskriptiva kapitel följer kommitténs behovsanalys i kapitel 8. Behovsanalysen följs av ett kapitel som behandlar frågan om det bör vara ett från polisen fristående organ som utövar tillsynen (kapitel 9). I kapitel 10 inventerar kommittén de områden inom polisverksamheten där tillsyn kan utövas. I kapitel 11 analyserar kommittén om det också finns behov av att utföra annan granskning över polisväsendet. Därefter redogör kommittén i kapitel 12 för förslag som rör en ny tillsynsmyndighets uppdrag, uppgifter och befogenheter. Kapitel 13 behandlar frågan om det finns möjlighet att lägga samman vissa tillsynsuppgifter på polisens område. I kapitel 14 återfinns kommitténs organisatoriska överväganden när det gäller den föreslagna tillsynsmyndigheten.

Kapitel 15 handlar om konsekvenserna för åklagarväsendet av att inrätta en ny fristående granskning av polisen. I kapitel 16 analyserar kommittén de frågor om gränsdragning som kan uppkomma mellan en ny tillsynsmyndighet för polisen och de andra myndigheter som utövar tillsyn över polisen.

I kapitel 17 redogör kommittén för frågor som rör tillsynsmyndighetens tillgång till uppgifter. I kapitel 18 analyseras tillsynsmyndighetens behov av kompetens, vilka kostnader som är hänförliga till tillskapandet av myndigheten och hur tillsynen ska finansieras.

Kapitel 19 behandlar konsekvenserna av kommitténs förslag och kapitel 20 handlar om hur förslagen kan genomföras.

I kapitel 21 finns en författningskommentar.

## 2 Regeringens definition av tillsyn

### 2.1 Utgångspunkt

I tilläggsdirektiven anges att när kommittén undersöker om det bör inrättas ett fristående organ med uppdrag att bedriva kvalificerad granskning av polisens verksamhet kan vägledning hämtas från regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 (tillsynsskrivelsen). Detsamma gäller när kommittén ska överväga hur organet och dess verksamhet i så fall bör utformas. I skrivelsen definierar regeringen ett strikt och snävt tillsynsbegrepp.<sup>1</sup>

### 2.2 Om tillsynsskrivelsen

I skrivelsen redovisar regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Regeringen uttalar också att skrivelsen är avsedd att utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser och en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas. Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen och angett att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig samt bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp (bet. 2009/10:FiU12). Även enligt 2010-års förvaltningspolitiska proposition ska skrivelsen vara vägledande för det fortsatta arbetet på tillsynsområdet.<sup>2</sup>

Regeringen gör i skrivelsen bedömningen att begreppet tillsyn främst bör användas för följande verksamhet.

... verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande

---

<sup>1</sup> Tillsynsskrivelsen s. 14.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:175 s. 96.

föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.<sup>3</sup>

Inom vissa områden finns det dock, enligt regeringen, skäl att göra avsteg från bedömningen av hur begreppet tillsyn bör definieras och användas. Sådana avsteg kan göras om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom det specifika området. Det går nämligen inte att bortse från att många tillsynsområden har väsentligt olika förutsättningar, som påverkar hur tillsynsregelverk bör utformas för att effektivt bidra till att de materiella reglerna efterlevs och intentioner i regelverken förverkligas.

De förhållanden som råder inom ett tillsynsområde kan utgöra skäl för att göra avsteg från de generella bedömningarna för hur en tillsynsreglering bör vara utformad, och då kan enhetlighet och samordning mellan tillsynsregleringar behöva stå tillbaka.<sup>4</sup> Regeringen har dock ansett att det inte är möjligt att på förhand ange samtliga de skäl som kan motivera sådana avsteg, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Exempelvis har tillsynsområden olika förutsättningar när det gäller vilka risker för människors liv och hälsa som eventuella regelöverträdelser kan orsaka. Detta kan påverka såväl utformningen av sanktioner som behovet av att garantera en enhetlig tillsyn över hela landet. Det kan även innebära att tillsynen i viss utsträckning ges en förebyggande inriktning.

Det finns också skillnader i omfattningen och utformningen av det materiella regelverk som tillsynen utövas utifrån. Inom vissa områden finns detaljerad lagstiftning, medan det inom andra områden finns en ramlagstiftning som preciseras i förordningar, myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Detta är några exempel på olika förutsättningar som måste vägas samman vid översyn av tillsynsregelverk och vid bedömning av om avsteg bör göras från regeringens generella bedömningar i skrivelsen.<sup>5</sup>

Vid tillskapande av regelverk för tillsyn är det även väsentligt att överväga andra styrinstrument för att uppnå regelverkets mål. Det är inte alltid som tillsyn är den mest lämpliga eller effektiva formen av samhällsstyrning. Att gällande regelsystem inte upprätthålls effektivt orsakar kostnader för enskilda och för samhället, men även tillsyn är kostnadskrävande, oavsett om den finansieras genom skatter eller avgifter. Tillsyn orsakar också störningar och påfrest-

---

<sup>3</sup> Tillsynsskrivelsen s. 1.

<sup>4</sup> A.a. s. 13.

<sup>5</sup> A.a. s. 13 f.

ningar för den verksamhet som kontrolleras hur väl samordnade de olika tillsynsorganen än är.<sup>6</sup>

Tillsyn är, enligt den ovan redovisade definitionen, ägnad att granska regelefterlevnad. Tillsynen ska avse efterlevnaden av lagar och bindande föreskrifter. Regeringen påpekar i skrivelsen att det är viktigt att upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan bindande föreskrifter och allmänna råd. Dokument som nationella handlingsplaner, nationella mål som inte är reglerade i författning, avtal mellan parter, politiska uttalanden eller liknande bör därför inte kunna utgöra grund för tillsyn.<sup>7</sup>

Ett strikt definierat tillsynsbegrepp, utifrån regeringens definition, hindrar dock inte att tillsynsmyndigheter – utöver sitt tillsynsuppdrag – kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande, för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Detta kan, enligt regeringen, delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Serviceskyldigheten innebär att myndigheter ska lämna allmänheten upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som har samband med myndighetens verksamhet. När det anses nödvändigt att gå längre än denna allmänna skyldighet kan uppgifterna specificeras i författning, vilket kan ge uppgifterna en starkare ställning inom de organisationer som ska utföra dem och ge uttryck för vikten av främjande verksamhet som styrmedel. Att de främjande uppgifterna finns kvar vid sidan av tillsynsfunktionen kan behöva göras tydligt när ett snävare tillsynsbegrepp tillämpas.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> A.a. s. 13 f.

<sup>7</sup> A.a. s. 17.

<sup>8</sup> A.a. s. 18.

## 3 Tillsyn – ett begrepp med många betydelser

### 3.1 Inledning

I föregående kapitel har kommittén redogjort för regeringens definition av tillsyn.<sup>1</sup> För att kommittén senare i betänkandet ska kunna ta ställning till om det finns ett behov av tillsyn över polisens verksamhet är det angeläget med en kortfattad redogörelse för hur diversifierat tillsynsbegreppet i praktiken är. Kommittén har dock inte i uppgift att bringa reda i den mängd definitioner av tillsyn som finns inom olika verksamhetsområden.

### 3.2 Om ordinär och extraordinär tillsyn

Ett vanligt sätt att dela upp tillsynsbegreppet är att tala om *ordinär* och *extraordinär tillsyn*. Den tillsyn som utövas av ett organ till vars uppgift det hör att utöva kontroll över viss verksamhet brukar kallas *ordinär tillsyn*.<sup>2</sup> När det gäller polismyndigheternas nuvarande verksamhet utövar i dag t.ex. Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden sådan tillsyn. *Extraordinär tillsyn* utövas av riksdagens ombudsmän, som är en statlig myndighet under riksdagen med fyra justitieombudsmän (Justitieombudsmannen (JO)), och av Justitiekanslern, JK (se avsnitt 6.2.1). 13 kap. regeringsformen (RF) handlar om kontrollmakten och anvisar organ och metoder för den konstitutionella kontrollen. Den som utövar extraordinär tillsyn har inte behörighet att avbryta verk-

---

<sup>1</sup> Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. Tillsynsskrivelsen s. 1 och avsnitt 2.2.

<sup>2</sup> Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning s. 34 f.

samhet eller på annat sätt ingripa i handläggningen. Sådan rätt kan däremot ett ordinärt tillsynsorgan ha, men med den begränsning som följer av RF. Enligt 12 kap. 2 § RF får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommunens beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Det kan vara värt att notera att både ordinära och extraordinära tillsynsorgan kan utöva tillsyn över samma område.

### 3.3 Tillsyn som instrument i statsförvaltningen

I den svenska förvaltningsmodellen är Regeringskansliet förhållandevis litet i jämförelse med de myndigheter som genom sin verksamhet ska uppfylla riksdagens och regeringens mål.<sup>3</sup> Det innebär att om statsmakterna anser att en särskild tillsyn bör finnas på ett visst område har Regeringskansliet i regel inte förutsättningar att på egen hand fullt ut kunna utöva sådan tillsyn. Ett ordinärt tillsynsorgan kan då få i uppgift att utöva tillsyn.

När regeringen inrättar en tillsynsmyndighet (ett ordinärt tillsynsorgan) för att granska en viss verksamhet är det ofta en grundläggande tanke att myndigheten ska bidra till att de övergripande målen för den granskade verksamheten uppnås.<sup>4</sup> Statsförvaltningen har till uppgift att förverkliga regeringens politik och förvaltningens funktion är att omsätta de styrandes vilja i handling. För att politiken ska få genomslag i praktiken ger staten den offentliga förvaltningen möjlighet och skyldighet att använda olika typer av styrmedel. Tillsyn används för att i efterhand kontrollera att verksamheter och processer uppfyller de krav som kan ställas på dem.<sup>5</sup> Den statliga tillsynen kan därför beskrivas som ett förvaltningspolitiskt instrument.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> I den svenska statsförvaltningen arbetar knappt två procent av de anställda i Regeringskansliet. En jämförelse med den brittiska statsförvaltningen kan här göras, där ungefär 25 procent av de anställda arbetar inom ministerierna. Jfr Molander, Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet, En utredning genomförd på uppdrag av Utrikesdepartementet s. 7 f.

<sup>4</sup> Statskontorets rapport Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn s. 7.

<sup>5</sup> Trots att tillsyn beskrivs som kontroll i efterhand kan tillsyn också vara framåtblickande och främjande. I regeringens tillsynsskrivelse anges att när det strikt avgränsade tillsynsbegreppet används i en sektorslag hindrar det inte att tillsynsmyndigheter även i fortsättningen kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Se tillsynsskrivelsen s. 18.

<sup>6</sup> Jfr SOU 2002:14 s. 11.



### 3.4 Tillsyn berör frågor om legalitet, demokrati och effektivitet

Den statliga tillsynen har ansetts viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdag och regering fattat beslut om. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom legalitet, demokrati och effektivitet.

Legalitetsprincipen är grundläggande i en rättsstat och innebär förvaltningsrättsligt att en myndighet måste ha stöd i lag eller annan författning för den verksamhet som utövas och de beslut som fattas i verksamheten, 1 kap. 1 § 3 stycket RF.<sup>7</sup> Legalitetsprincipen innebär alltså att det måste ställas höga krav på den rättsliga kvaliteten i myndigheternas verksamhet. En noggrann tillämpning av legalitetsprincipen är också betydelsefull för hur den enskilde medborgaren bedömer de rättstillämpande myndigheternas verksamhet.

Ur ett demokratiskt perspektiv kan tillsyn närmast beskrivas som ett sätt att upprätthålla respekten för folkviljan så som den kommer till uttryck i lagar och förordningar.<sup>8</sup> Tillsyn är ett verktyg för att se till att lagar och förordningar som arbetats fram inom ramen för såväl svenska regelverk som EU-direktiv utgår från den representativa demokratins beslutsprocess.<sup>9</sup> Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara. Därför är det viktigt att tillsynen organiseras på ett sådant sätt att den får allmänhetens förtroende, men också förtroende hos den myndighet som ska granskas.<sup>10</sup> Ytterligare en del av det demokratiska perspektivet är att tillsyn kan bidra med underlag för återkoppling till politiker och lagstiftare om hur regelverken fungerar och om de i praktiken tillämpas som avsetts.

---

<sup>7</sup> Legalitetsprincipen är naturligtvis en viktig princip även för en myndighet som har tillsyn som uppdrag och som ska se till att olika regelverk följs. Kompetensrådet för utveckling i staten och Tillsynsforum, Vår syn på tillsyn – principer för tillsynsarbete i praktiken s. 8. Det är dock viktigt att påpeka att legalitetsprincipen har olika innebörd i olika sammanhang. Inom straffrätten talar man t.ex. om legalitetsprincipen i betydelsen att ingen får straffas för en handling som vid tidpunkten inte var uttryckligen förbjuden i lag, se 2 kap. 10 § RF, 5 § promulgationslagen till brottsbalken (1964:163) samt 1 kap. 1 § brottsbalken (1962:700). Legalitetsprincipen återfinns även som en processrättslig princip i 24 kap. 23 § rättegångsbalken (1942:740) där den tar sikte på att användningen av tvångsmedel måste ha stöd i lag.

<sup>8</sup> Riksrevisionsverkets rapport RRV 1996:10, Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel s. 15.

<sup>9</sup> Kompetensrådet för utveckling i staten och Tillsynsforum, Vår syn på tillsyn – principer för tillsynsarbete i praktiken s. 6.

<sup>10</sup> SOU 2003:41 s. 45.

Statskontoret konstaterade 2012 i en rapport Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn, att det finns mycket begränsade kunskaper om effekterna av statlig tillsyn. Därför går det heller inte att säga hur effektiv tillsynen är som styrinstrument eller för att upprätthålla rättssäkerheten. Riksrevisionsverket har tidigare uttalat att en omfattande tillsyn inte alltid är ett effektivt styrmedel. Den reglering som ligger till grund för en tillsynsverksamhet kan exempelvis vara mindre ändamålsenlig och svår att övervaka efterlevnaden av.<sup>11</sup>

### 3.5 Tillsyn – diffust och brett

Den offentliga tillsynen har sedan lång tid tillbaka utvecklats på skiftande sätt. Det kan antas bero på att lagstiftning, synsätt, praxis och förhållningssätt har vuxit fram inom respektive verksamhetsområde. Olika tillsynsorgans uppdrag, funktion, organisation och mandat skiljer sig också åt.<sup>12</sup> Begreppet tillsyn kan därför uppfattas som både diffust och brett. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att tillsyn inte är någon ”naturlag” i sig. Tillsynen har utformats utifrån vad riksdag och regering har ansett behöver granskas inom ett visst område.

År 2009 definierade regeringen ett tillsynsbegrepp som avser granskning av regelefterlevnad (se föregående kapitel). I skrivelsen uttalade regeringen att framöver bör regelverk för tillsyn, så långt det är möjligt med hänsyn till förutsättningarna inom de specifika tillsynsområdena, vara enhetliga. Samtidigt angav regeringen att vissa avvikelser alltid kommer att finnas. De förhållanden som råder inom ett tillsynsområde kan utgöra skäl för att göra avsteg från de generella bedömningarna, och då kan enhetlighet och samordning mellan tillsynsregleringar behöva stå tillbaka.<sup>13</sup>

### 3.6 Återkommande begrepp kopplade till tillsyn

Den myndighet eller verksamhet som utövar tillsyn över en viss verksamhet benämns i regel *tillsynsorgan*. Den myndighet eller den verksamhet som är föremål för tillsyn kallas ofta *tillsynsobjekt*. Med

<sup>11</sup> RRV 1996:10 s. 18.

<sup>12</sup> Kompetensrådet för utveckling i staten och Tillsynsforum, Vår syn på tillsyn – principer för tillsynsarbete i praktiken s. 18–21.

<sup>13</sup> Tillsynsskrivelsen s. 12–14.

*operativ tillsyn* avses själva förfarandet när ett tillsynsorgan granskar en verksamhet (det operativa tillsynsförfarandet). *Omedelbar tillsyn* eller *primär tillsyn* motsvarar ofta begreppet operativ tillsyn.

En del tillsynsmyndigheter talar om att de bedriver s.k. ”*normerande tillsyn*”. Normering och tillsyn är dock egentligen två olika uppgifter. Med normerande uppgifter avses ett tillsynsorgans rätt att – utöver tillsynsuppgiften – utfärda föreskrifter och allmänna råd, sedvanlig rådgivning samt möjligheten att utfärda tillstånd att bedriva viss verksamhet.<sup>14</sup>

Flera myndigheter med tillsynsuppgifter rubricerar rådgivning och utvecklingsstödjande insatser som *rådgivande/förebyggande tillsyn*.<sup>15</sup>

Ett annat sätt att beskriva olika tillsynsmyndigheters uppgifter är att tala om att de bedriver *repressiv tillsyn* eller *stödjande och utvecklande tillsyn*. Repressiv tillsyn avser att bevaka ett tillsynsobjekt för att ingripa med sanktioner och åtgärder vid behov av rättelse. Stödjande och utvecklande tillsyn handlar om att i samråd med tillsynsobjektet nå fram till en väl fungerande verksamhet.<sup>16</sup>

Ytterligare ett sätt att definiera tillsynsuppgifter är att tala om *mjuk* respektive *hård tillsyn*. Den mjuka tillsynen beskrivs då med utgångspunkt i en främjande inställning till tillsyn, medan den hårda tillsynen snarare tar sikte på kontroll av regelefterlevnad (klassisk tillsyn).

En annan distinktion avser hur initiativ till tillsyn tas. Ett begreppspar är *egeninitierad* respektive *externt initierad tillsyn*. Ibland kallas den egeninitierade tillsynen för *systematisk, aktiv* eller *planerad tillsyn*. Den externt initierade tillsynen kan även kallas *reaktiv* eller *händelsestyrd tillsyn* och avser i allmänhet handläggning av enskilda anmälningsärenden, vanligen utifrån en speciell händelse.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Jfr SOU 2003:41 s. 48.

<sup>15</sup> Ett exempel är Boverket som på sin hemsida beskriver syftet med tillsynen som främjande och förebyggande genom att kommunerna medverkar till att reglerna inom den tillsynspliktiga verksamheten efterlevs. Boverket ser alltså sin tillsynsfunktion inte endast som kontrollerande, utan också som rådgivande och stödjande. Boverkets webbsida, [www.boverket.se](http://www.boverket.se).

<sup>16</sup> Warnlig-Nerep, Fakultetskurser, ”Tillsyn, sanktionsavgifter och e-förvaltningsrättsliga perspektiv”.

<sup>17</sup> Jfr Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning s. 35.

### 3.7 Tillsyn i förhållande till annan granskning<sup>18</sup>

Tillsyn är inte samma sak som utvärdering, uppföljning och revision. Tillsyn kan dock ha vissa likheter med dessa begrepp i fråga om syfte och arbetsmetoder.

*Utvärdering* är besläktat med tillsyn genom att det är en form av efterhandsanalys. Men det finns en viktig skillnad. För att kunna utöva tillsyn behövs stöd i lag eller förordning. I en utvärdering är valet av kriterier en viktig del av själva utvärderingens upplägg och inriktning. Kriterierna är valbara för utvärderaren eller dess uppdragsgivare; man utvärderar det man är intresserad av att veta och ofta inför ett beslut som man avser att fatta. Denna pragmatiska utgångspunkt är inte möjlig vid tillsyn som istället behandlar frågan om ett tillsynsobjekt följer reglerna på ett visst sakområde eller inte.

*Uppföljning* är en beskrivning av hur något har utvecklats. Syftet med uppföljning är ofta att kunna vidta åtgärder eller att kunna göra en djupare analys. Uppföljaren är många gånger identisk med den som är ansvarig för verksamheten, även om så inte alltid behöver vara fallet. En viktig skillnad mot tillsyn är att uppföljning ofta är övergripande och mer tar fasta på tendenser än enskilda lägen i en verksamhet eller hos ett objekt.

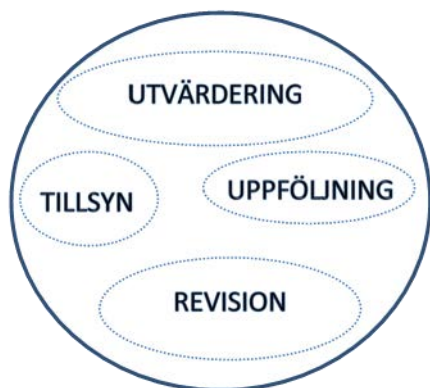
*Revision* är en form av oberoende granskning. Revisionen inom den statliga sektorn har vissa särskilda drag. Den omfattar dels s.k. årlig revision, dels effektivitetsrevision. Den årliga revisionen innebär en granskning av myndigheternas årsredovisning och om ledningen i sin förvaltning följt tillämpliga föreskrifter. Denna del av revisionen påminner mycket om den revision som sker inom den privata sektorn enligt aktiebolagslagen (1975:1386). Effektivitetsrevision innebär en granskning av om statliga verksamheter och statliga åtaganden är effektiva, dvs. om verksamheten uppfyller riksdagens och regeringens mål med god resurshushållning (jfr effektivitetsgranskning, avsnitt 11.3). Revisionen värderar ett objekt i relation till insatta resurser.<sup>19</sup> När det gäller revision av offentlig verksamhet utgår intresset av sådan granskning ofta från medborgarens roll som finansiär av de offentliga verksamheterna.

---

<sup>18</sup> SOU 2002:14 s. 11 och 156 f.

<sup>19</sup> När det gäller tillsyn som syftar till granskning av effektivitet är den istället i princip neutral i värderingen av resurser.

Granskning =>



### 3.8 Tillsyn i ett historiskt perspektiv

Statliga tillsynsuppgifter har en tradition som sträcker sig tillbaka till 1500- och 1600-talen. Då började staten utöva tillsyn över bl.a. väghållning, sjukvård och gruvor. Statens regionala förvaltning, länsstyrelserna, inrättades på 1600-talet. JK skapades 1713 och i samband med 1809-års regeringsform påbörjade JO sin verksamhet.

Industrialismen och det urbana samhällets framväxt låg till grund för att kraven på staten förändrades. I samband med att det privata finans- och kreditväsendet byggdes ut under 1800-talet ökade den statliga tillsynen. Sociala frågor kom i varierande omfattning att bli föremål för reglering. Arbetsplatsolyckor inom industrin föranledde riksdagen att inrätta en statlig tillsyn över arbetarskyddet. Medicinalstyrelsen fick i slutet av 1800-talet ansvaret för tillsynen över den allmänna hälso- och sjukvården och under 1910-talet inrättades Socialstyrelsen som en central myndighet för sociala frågor i allmänhet.<sup>20</sup> I början av 1900-talet bildades Läroverks-

<sup>20</sup> Socialstyrelsen hade ett brett ansvarsområde med i förkommande fall tillsyn över bl.a. arbetsmarknaden, sjukkassor och andra socialförsäkringar, nykterhet, bostäder, levnadsomkostnader och utvandring. SOU 2002:14 s. 20 f.

styrelsen för tillsyn över läroverken och några år senare skapades en central myndighet för de lägre skolorna, Folkskoleöverstyrelsen.<sup>21</sup>

Tillsyn blev ett slags kontrollinstrument som staten använde när välfärden och det moderna samhället byggdes upp.<sup>22</sup> Arbetsmiljötillsyn är ett område där verksamheten expanderat, tillsynens medel successivt utvecklats och flera organisationsförändringar ägt rum.<sup>23</sup> Krisåren under 1930-talet skapade en grund för att expandera det statliga åtagandet. Efter andra världskriget förstärktes detta ytterligare. Efter 1940- och 50-talens stora arbete med att reglera olika områden i samhället följde en stabilisering av välfärdsstaten under 1960- och 70-talen. Tekniken med s.k. ramlagar<sup>24</sup> medförde att myndigheter och domstolar fick ökat ansvar för implementeringen av de politiska organens program och mål.

Från 1990-talet och framåt fick kommunerna ett större ansvar för tillsynsuppgifter. Uppgifterna var både sådana som skapades och sådana som överläts från statliga organ.<sup>25</sup> Från samma tid finns också exempel på att vissa typer av tillsynsverksamhet slogs samman. Exempelvis bildades Finansinspektionen av Bank- och försäkringsinspektionerna och Statens folkhälsoinstitut av Folkhälsoinstitutet och Alkoholinspektionen. När det gäller utvecklingen av statlig tillsyn från mitten av 1990-talet och fram till början av 2000-talet är några omständigheter av särskild betydelse. För det första fortsatte decentraliseringen av statliga tillsynsuppgifter. För det andra förändrades förutsättningarna för den statliga tillsynen när betydande delar av den offentliga verksamheten bolagiserades. En annan följd av bolagiseringen och av att den offentliga verksamheten utsattes för konkurrens, blev att statlig och offentlig verksamhet ställdes under tillsyn på samma villkor som liknande verksamheter med annan huvudman. För det tredje fick ”den enskildes rätt” ett starkare skydd genom bildandet av nya tillsynsorgan som bl.a. Högskoleverket. Myndigheten, som bildades 1995, hade exempelvis till uppgift att svara för tillsyn över att de hög-

---

<sup>21</sup> År 1920 bildades ett ämbetsverk för hela skolväsendet som benämndes Skolöverstyrelsen. A.a. s. 24.

<sup>22</sup> För genomförandet av de stora politiska reformprogrammen kom dock andra statliga styrmedel än tillsyn att användas i större omfattning, exempelvis statsbidrag, föreskrifter och information. A.a. s. 32 f.

<sup>23</sup> A.a. s. 32 f.

<sup>24</sup> I en ramlag ställer lagstiftaren upp mål och i mindre utsträckning detaljreglerar vad som ska göras inom ett visst område.

<sup>25</sup> Exempel på sådana uppgifter som skapades finns inom miljöområdet och exempel på sådana uppgifter som decentraliserades finns när det gäller t.ex. plan- och byggåren och alkohollagstiftningen. Se SOU 2002:14 s. 33.

skolestuderandes rättigheter togs till vara.<sup>26</sup> Även det svenska medlemskapet i EU 1995 kom att bidra till utvecklingen av den statliga tillsynen. Anpassningen till och tillämpningen av EU-rätten gjorde att flera myndigheter, som exempelvis Konkurrensverket och Jordbruksverket, fick ett ökat inslag av tillsyn och kontroll av regelefterlevnad.

Riksrevisionsverket delade under 1990-talet in myndigheter med tillsynsuppgifter i kategorierna utpräglade tillsynsmyndigheter, myndigheter som bedriver både tillsyn och annan verksamhet, myndigheter med oklar tillsynsreglering och myndigheter med närliggande uppgifter.<sup>27</sup> I viss mån står sig denna uppdelning av de olika kontrollorganens uppgifter än i dag.

Förvaltningspolitiska kommissionen föreslog 1997 att utformningen av den statliga tillsynen skulle ses över.<sup>28</sup> Även den dåvarande regeringen bedömde att den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag borde ses över i syfte att göra den mer ändamålsenlig och ge den en tydligare innebörd.<sup>29</sup>

### 3.9 Tillsynens utveckling under senare år

#### *Statliga utredningar m.m.*

Regeringen tillsatte 2000 en utredning om den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre skulle kunna bidra till kontroll och genomförande av demokratiskt fattade beslut.<sup>30</sup>

Utredaren skulle bl.a. belysa tillsynens syfte, inriktning och omfattning samt avvägningar mot andra styrinstrument, tillsynsbegreppets innebörd samt tillsynsmyndigheternas samspel med medborgarna och med tillsynsobjekten. I direktiven angav regeringen att begreppet tillsyn var oklart. Begreppet ansågs ge dålig vägledning om vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för medborgaren som för den som ska utöva tillsynen eller som är föremål för den.

<sup>26</sup> SOU 2002:14 s. 34. Högskoleverket var till 31 december 2012 en myndighet för frågor som rör universitet och högskolor. Därefter upphörde Högskoleverket som myndighet, och verksamheten gick den 1 januari 2013 över till de nya myndigheterna Universitetskanslersämbetet respektive Universitets- och högskolerådet. Universitetskanslersämbetet övertog verkets tillsynsverksamhet.

<sup>27</sup> Riksrevisionsverket, Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel (RRV 1996:10).

<sup>28</sup> SOU 1997:57.

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:136.

<sup>30</sup> Kommittédirektiv 2000:62, Tydligare och effektivare statlig tillsyn.

Okklarheten ansågs förstärkas av att tillsynsarbetet i praktiken utfördes på skilda sätt inom olika områden samt av att riksdag och regering inte heller använde entydiga begrepp i tillsynsbeskrivningar.<sup>31</sup>

Utredningen, som antog namnet Tillsynsutredningen, redovisade sitt uppdrag i delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14), och i slutbetänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100). Tillsynsutredningen presenterade fyra konkreta åtgärder för att åstadkomma ökad tydlighet och effektivitet av statlig tillsyn. Den första åtgärden avsåg fortsatt analysarbete av den statliga tillsynen inom varje sektor men utifrån en gemensam analysmodell. Den andra åtgärden var att skapa en ”Tillsynsakademi” vars verksamhet skulle stärka den gemensamma identiteten bland de tjänstemän som arbetade med statlig tillsyn.<sup>32</sup> En tredje åtgärd var att tydliggöra den statliga tillsynen i en gemensam lag. I denna lag skulle begreppet statlig tillsyn preciseras och därutöver skulle lagen reglera bl.a. ett tillsynsorgans rätt till information och handräckning. Vidare skulle lagen reglera möjliga sanktioner och hur beslut i tillsynsärenden skulle överklagas. I slutbetänkandet lämnade Tillsynsutredningen ett förslag till legaldefinition av begreppet tillsyn. Enligt utredningen avsågs med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektansvarige.<sup>33</sup>

Tillsynsutredningens förslag genomfördes inte. Under ett antal år behandlades inte heller tillsynsfrågor i andra utredningar eller uttalanden. I tillsynsskrivelsen 2009 redovisade sedan regeringen generella bedömningar för hur tillsynsreglering i framtiden bör vara utformad. Se avsnitt 2.2.

---

<sup>31</sup> A.a.

<sup>32</sup> Tillsynsakademin lade grunden till det som i dag benämns Tillsynsforum.

<sup>33</sup> SOU 2004:100.



*Tillsyn har fått allt större betydelse som förvaltningspolitiskt styrmedel*

Under de senaste årtiondena har granskande styrmetoder fått en mer framträdande plats i samhällsstyrningen, både i Sverige och i övriga västvärlden.<sup>34</sup> Användningen av tillsyn som styrmedel har också ökat de senaste åren. Regeringens fokus i förvaltningspolitiken har i allt större utsträckning kommit att handla om att granska och utvärdera myndigheter och verksamheter. I regeringens program *En statsförvaltning i förnyelse* (2012) betonas att det är viktigt för statsförvaltningen att hitta möjligheter till ”bättre tillsyn”.

När det gäller frågan om hur tillsyn bör utövas över statsförvaltningen har inom forskningen ofta två granskningsdoktriner ställts mot varandra. Den ena har haft förvaltningens självständighet och egenkontroll som utgångspunkt, medan den andra har sett extern granskning utförd av ett fristående tillsynsorgan som norm för statsförvaltningen. I en statsvetenskaplig artikel från 2010, som handlar om framväxten av granskningsområdet, konstateras att det sedan ett par decennier är den externa granskningen som är den övergripande normen i statsförvaltningen.<sup>35</sup> I samma artikel anges att det åtminstone finns två orsaker till detta. En orsak är att de offentliga åtagandena har blivit fler och mer omfattande, vilket gör det svårt att på förhand ge prognoser när det gäller om avsedda effekter med politiska mål kommer att uppnås. En annan orsak handlar om att nya metoder, som mål- och resultatstyrning, automatiskt innebär en omfattande delegering av beslutande- och genomförandemakt till förvaltningen. Denna delegering medför ett informationsbehov eftersom delegeringen också måste följas upp. Om politikerna ska kunna ta ansvar för den politik som förs, och om medborgarna ska kunna utkräva ansvar av beslutsfattarna måste såväl politiker som medborgare ha möjlighet att hålla sig informerade om vad som försiggår i förvaltningen.<sup>36</sup>

I Sverige finns i dag fler än 230 lagar som bl. a. reglerar tillsynsfrågor (s.k. sektorslagar) och fler än 380 tillsynsorgan<sup>37</sup>, varav cirka 90 är statliga myndigheter. Den uppskattade siffran om 380 tillsynsorgan avser både kommuner och statliga myndigheter som

<sup>34</sup> Ek, *De granskade – Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara* s. 13 (med hänvisning till Power 1997, Shore och Wright 2000, Levay och Waks 2006).

<sup>35</sup> Ahlbäck, Öberg, ”Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningsområdet” i *Politik som organisation*, 4:e uppl., s. 186.

<sup>36</sup> A.a., s. 189 f.

<sup>37</sup> Ett samlingsnamn för alla myndigheter, organisationer och personer som utför tillsyn är tillsynsorgan.

utövar tillsyn. Landstingen har inga tillsynsuppgifter. Bland de 90 statliga myndigheterna som har granskande uppgifter finns de 21 länsstyrelserna.<sup>38</sup> Exempel på statliga tillsynsmyndigheter är Finansinspektionen (tillsyn över banker och kreditinstitut m.m.), Skolinspektionen (tillsyn över skolor), Socialstyrelsen (tillsyn över vård och omsorg samt hälsoskydd), Fastighetsmäklarinspektionen (tillsyn över fastighetsmäklare), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (tillsyn över arbetslöshetskassor och Arbetsförmedlingen) och Läkemedelsverket (tillsyn över tillverkning av och handel med läkemedel).

---

<sup>38</sup> Tillsynsskrivelsen s. 5 f.

## 4 Att utöva tillsyn

### 4.1 Inledning

I detta kapitel beskriver kommittén bl.a. hur ett tillsynsorgan kan planera och förbereda tillsynsåtgärder, olika metoder för tillsyn och vägen fram till ett tillsynsbeslut. Kommittén redogör också kortfattat för regeringens uttalanden om ingripanden och sanktioner.

### 4.2 Processen för tillsyn

För att ett tillsynsorgan ska ha mandat att utöva tillsyn krävs att det finns ett uppdrag som riksdag eller regering har definerat i lag eller förordning. Tillsynsuppgifter kan vidare anges i t.ex. ett regleringsbrev eller ett särskilt riktat uppdrag. Ett tillsynsorgan kan dessutom ha möjlighet att på eget initiativ initiera olika tillsynsaktiviteter utifrån de lagar och förordningar som reglerar tillsynsobjektets verksamhet.

När det gäller val av metod för en tillsynsprocess är det vanligtvis tillsynsorganet självt som ansvarar för hur det ska genomföra tillsynen. Inom flera områden är det t.ex. tillsynsmyndigheten som avgör hur ofta tillsyn ska utövas och om den ska begränsas till att avse endast vissa delar av ett verksamhetsområde. För ett fåtal tillsynsmyndigheter har regeringen dock angett att tillsyn ska utövas regelbundet och avse ett helt verksamhetsområde. Det gäller exempelvis Skolinspektionen som regelbundet ska granska all skolverksamhet i hela landet för att se att den följer lagar, regler och läroplaner.

### 4.3 Planering och förberedelser i samband med tillsyn

Riksdag och regering fastställer de övergripande förutsättningarna för att utöva tillsyn över ett visst område, medan det som regel är upp till den enskilda tillsynsmyndigheten att inom de ramar statsmakterna ställer upp utforma en tillsyn som bidrar till att verksamheten uppnår önskvärt resultat. Det gäller planering och genomförande av själva tillsynen, men också att se till att tillsynspersonalen har den rätta kompetensen för sitt uppdrag.<sup>1</sup>

En tillsynsmyndighet måste inom ramen för sitt uppdrag kunna prioritera relevanta tillsynsinsatser. En vanlig prioriteringsfråga är om tillsynsmyndigheten ska koncentrera sig på de områden och/eller tillsynsobjekt där det finns störst risker, eller de områden och/eller tillsynsobjekt där en insats kan ge objektet en tydlig återkoppling för att vidta nödvändiga åtgärder.

Många tillsynsmyndigheter bygger systematiskt upp en ”kunskapsbas” inom ett verksamhetsområde som fungerar som ett underlag för tillsynsplaneringen. Flera tillsynsmyndigheter analyserar också regelbundet hela eller delar av den aktuella sektorn och summerar erfarenheter av tidigare genomförd tillsyn. En del tillsynsorgan gör statistiska analyser för att planera verksamheten, andra får kunskap genom kartläggningar och utvärderingar. En förutsättning för god planering är att en tillsynsmyndighet har rutiner för att systematiskt ta in, bearbeta och beakta omvärldsfakta och erfarenheter från sitt eget eller andras arbete inom ett aktuellt område. En god planering av tillsynsverksamheten bygger på att kombinera omvärldskunskap och egna erfarenheter. Hur denna systematisering av kunskap om verksamhetsområdet och erfarenheter från genomförd tillsyn byggs upp varierar mellan olika tillsynsmyndigheter.<sup>2</sup>

I detta sammanhang bör också nämnas att tillsyn kan vara mer eller mindre händelsestyrd. Med detta menas att för vissa tillsynsorgan är allmänhetens anmälningar det som främst ”styr” inriktningen på verksamheten. För att kunna planera sådan verksamhet gäller det att ha beredskap för att kunna hantera anmälningarna och att prioritera bland dessa. Utrymmet för egna initiativ blir då begränsat.

---

<sup>1</sup> Statskontorets rapport, Tänk till om tillsynen Om utformningen av statlig tillsyn, s. 88.

<sup>2</sup> A.a. s. 64.

*Mer om att arbeta med metoder för tillsyn*

I avsnittet ovan har kommittén belyst att en tillsynsmyndighet, inom ramen för sitt uppdrag, måste kunna prioritera bland relevanta tillsynsinsatser. Flertalet tillsynsmyndigheter har i dag utarbetat någon form av tillsynsplan eller tillsynsstrategi. I vissa fall finns det också reglerat att tillsynsmyndigheten ska ta fram en plan för tillsynen.<sup>3</sup> I 1 kap. 6–10 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) anges exempelvis att det hos den operativa tillsynsmyndigheten ska finnas en behovsutredning.

En del tillsynsmyndigheter har valt att använda s.k. riskbedömningar som metod för prioritering av tillsynsinsatser. En riskanalys bygger bl.a. på kartläggning och analys av tillsynsobjekten.<sup>4</sup> En riskanalys kan beskrivas som en bedömning av möjligheten att något oönskat ska inträffa. Riskanalyser/bedömningar kan exempelvis ha följande utgångspunkter.

1. Bedömning av sannolikhet för inträffande av något oönskat x (gångar) allvarlighetsgrad...
2. Bedömning av hur ofta något oönskat inträffar x (gångar) allvarlighetsgrad...<sup>5</sup>

När länsstyrelsen exempelvis bedriver tillsyn över förorenade områden är utformningen av tillsynsinsatserna helt avgörande. Prioriteringarna grundar sig då främst på riskbedömningar i de enskilda fallen och förvaltningslagens bestämmelser.<sup>6</sup> Inom arbetsmiljöområdet är det också vanligt att tillsynen tar sin utgångspunkt i att risker i arbetet behöver undersökas och bedömas på ett systematiskt sätt.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning och regelbundna tillsyn är ett annat exempel på verksamhet hos en tillsynsmyndighet som utgår från en risk- och väsentlighetsanalys, för att på så sätt styra tillsynen mot de skolor och huvudmän där det finns störst behov av utveckling. Alla skolor i en kommun besöks, men besöken utformas på olika sätt beroende på hur svåra och omfattande problem som identifierats genom riskanalysen.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> A.a. s. 64 f.

<sup>4</sup> A.a. s. 67.

<sup>5</sup> Den första punkten har en kvalitativ utgångspunkt i möjligheten att något oönskat ska inträffa, och den andra punkten tar sikte på själva "riskstorleken". Se Soop, Socialstyrelsen, Enhetliga termer, begrepp och definitioner – en förutsättning för erfarenhetsutbyte.

<sup>6</sup> Länsstyrelsens i Blekinge län webbsida, <http://www.lansstyrelsen.se>.

<sup>7</sup> Statskontorets rapport, Tänk till om tillsynen Om utformningen av statlig tillsyn, s. 66.

Också delar av Finansinspektionens tillsyn utgår från en riskanalys. En viktig grund för den analysen är en riskbedömningsprocess. I den processen genomför myndighetens tillsynsavdelningar möten för att fånga upp de viktigaste riskerna. Med beaktande av det makroekonomiska läget och utvecklingen på de finansiella marknaderna görs sedan en samlad riskanalys och bedömning. De båda riskbedömningarna utgör grunden för de övergripande prioriteringarna inom den riskbaserade tillsynen.<sup>8</sup>

#### 4.4 Vägen fram till ett tillsynsbeslut

Tillsynsprocessen kan delas in i flera steg. Processen inleds ofta med att en tillsynsmyndighet gör ett tillsynsbesök eller en inspektion som kan utmynna i ett beslut. Tillsynsbeslutet benämns ofta rapport, granskningspromemoria eller protokoll. En del tillsynsmyndigheter ger redan vid tillsynsbesöket en första muntlig återkoppling om vad som iakttagits vid besöket. Andra tillsynsmyndigheter ger tillsynsobjektet möjlighet att yttra sig över uppgifterna som kommit fram under tillsynsbesöket innan beslutet färdigställs.

Normalt avslutar tillsynsmyndigheterna den enskilda insatsen med att i beslutet redovisa de brister som har upptäckts, vilka brister som behöver åtgärdas, den tidpunkt då eventuella brister ska vara åtgärdade samt vad som kan hända om bristerna inte åtgärdas i rätt tid. Alla tillsynsmyndigheter har dock inte tillgång till sanktionsmedel. Vanligen följer tillsynsorganet upp tillsynen med ytterligare besök, genom att begära en skriftlig rapport från verksamhetsutövaren eller genom att bevaka att förelägganden och/eller påtalade brister åtgärdas.

All tillsyn sker dock inte i form av besök i verksamheterna. En tillsynsmyndighet kan också granska verksamhet genom att exempelvis begära in olika uppgifter och sedan gå igenom och kontrollera dessa. Det kallas ofta för ”skrivbordstillsyn/skrivbordsgranskning”.

---

<sup>8</sup> A.a. s. 66–67.

## 4.5 Ingripanden och sanktionsmedel

Tillsynsutredningens genomgång av ingripandemöjligheter visade på stora variationer mellan olika tillsynsregelverk. Det rörde sig om dels vilka möjligheter till ingripande som fanns, dels hur dessa benämndes.<sup>9</sup> I tillsynsskrivelsen angav regeringen att det är grundläggande att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från ett tillsynsorgans sida. Om detta helt saknas kan tillsynens effektivitet minska.<sup>10</sup>

Regeringen föreslog i tillsynsskrivelsen inte någon allmän tillsynslag och därför inte heller någon generell reglering av sanktioner eller en gemensam ingripandekatalog av det slag som tillsynsutredningen hade föreslagit. Enligt regeringens bedömning bör ingripandemöjligheterna i stället utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde.<sup>11</sup> Tillsynsorganet bör, enligt regeringen, ha författningsreglerade möjligheter till ingripanden även vid mindre allvarliga överträdelser. En gemensam beteckning på ett lindrigt ingripande kan vara anmärkning. Vidare beskrev regeringen i tillsynsskrivelsen bl.a. sin syn på sanktionerna varning, åtgärdsföreläggande, rättelse på den enskildes bekostnad, återkallelse av tillstånd samt förbud.<sup>12</sup>

Den som utsatts för ett ingripande bör, enligt regeringen, ha möjlighet att få detta överprövat. Detta gäller även anmärkningar och motsvarande åtgärder. Om brott misstänks ska tillsynsmyndigheten generellt överlämna ärendet till polis eller åklagare. Det gäller också om det finns misstankar om att enskilda befattningshavare har begått brott.

Regeringen gjorde i tillsynsskrivelsen bedömningen att sanktionsavgifter endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Sanktionsavgifter bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Tillsynsskrivelsen s. 43.

<sup>10</sup> A.a s. 42.

<sup>11</sup> A.a. s. 42 f.

<sup>12</sup> En ny sanktionsform bland förslagen från Tillsynsutredningen var begreppet anmärkning, som vid mindre överträdelser föreslogs ersätta ingripandeformer som de objektsansvariga inte är skyldiga att följa, såsom uttalanden, erinringar och kritik. A.a. s. 43 f.

<sup>13</sup> A.a s. 45.

## 5 Tillsyn över polisen – en historisk tillbakablick

### 5.1 Inledning

I detta kapitel gör kommittén en historisk tillbakablick avseende tillsynen över polisen de senaste femtio åren. Kommittén redogör också för utredningar som berört dessa frågor.<sup>1</sup>

### 5.2 Utveckling av tillsyn över polisen under 1960–1980-talet

Polisen förstatligades 1965 och en ny central myndighet, Rikspolisstyrelsen, inrättades. Styrelsen organiserades på samma sätt som många andra centrala statliga verk. Någon särskild enhet eller avdelning för tillsynsfrågor inrättades inte. Även efter förstatligandet skulle länsstyrelsen vara den högsta polismyndigheten i länet och ha det yttersta regionala ansvaret för ledningen av polisverksamheten. Ansvaret för den dagliga ledningen av polisverksamheten hade länspolischefen som fick fatta beslut på länsstyrelsens vägnar. En viktig uppgift för länspolischefen var att göra inspektionsbesök och på annat sätt utöva tillsyn över polisen.<sup>2</sup>

Efter förslag från 1981-års polisberedning föreslog regeringen att en ny polislagen skulle antas.<sup>3</sup> I lagen preciserades att länsstyrelsen var länets högsta polisorgan och hade det regionala ansvaret för polisverksamheten. Länsstyrelsen utövade även regional tillsyn över polisverksamheten. Någon förändring av länsstyrelsens tillsynsfunktion i detta avseende var inte aktuell.<sup>4</sup> I polislagen angavs

---

<sup>1</sup> En mer utförlig historisk tillbakablick när det gäller polisens tillsyn finns i betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare, SOU 2003:41, avsnitt 3.3.

<sup>2</sup> 16 a § länsstyrelseinstruktion 1958 nr 333, genom ändring SFS 1964 nr 765.

<sup>3</sup> Prop. 1983/84:111.

<sup>4</sup> I detta avseende hänvisades till prop. 1980/81:13 s. 93–100.



att Rikspolisstyrelsen skulle vara central förvaltningsmyndighet och ha nationellt tillsynsansvar över hela polisväsendet. Rikspolisstyrelsen skulle verka för planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. Styrelsen skulle fullgöra dessa uppgifter på olika sätt, bl.a. genom att utföra inspektioner och genom att utfärda allmänna råd.<sup>5</sup>

Rikspolisstyrelsen kom att, förutom vad som reglerades i den nya polislagen, få sina uppgifter preciserade i en ny instruktion. I den nya instruktionen fanns dock ingen skyldighet för Rikspolisstyrelsen att genomföra inspektioner. Rollen som central förvaltningsmyndighet skulle istället inriktas på olika former av central service samt stöd och råd åt polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen skulle förmedla riksdagens och regeringens beslut i prioriteringsfrågor. Nära den uppgiften låg styrelsens kontrollfunktion, dvs. främst inspektionsverksamheten. I den s.k. organisationspropositionen uttalade departementschefen att omfattningen av Rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet i huvudsak skulle vara oförändrad, men att det var önskvärt att denna på sikt anpassades till den framtida modellen för resursstyrning inom polisen.<sup>6</sup>

Efter förslag i organisationspropositionen beslutades om att införa den s.k. ”Länspolismästarmodellen”.<sup>7</sup> Länspolismästaren skulle överta i princip alla de uppgifter som länspolischefen tidigare hade haft. Länspolismästaren skulle dock inte utöva tillsyn över polisverksamheten i sitt eget distrikt på grund av de jävs- och intressekollisioner som kunde uppstå. Denna tillsyn skulle istället hanteras av någon av länsstyrelsens enheter.

I den s.k. förnyelsepropositionen behandlades frågan om en renodling av Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet.<sup>8</sup> Departementschefen uttalade i propositionen att Rikspolisstyrelsen lämpligen borde inrikta sin tillsyn på sådana frågor och områden där styrelsen huvudsakligen ska bedriva sin verksamhet. Styrelsen borde därför prioritera de s.k. funktionsvisa inspektionerna, dvs. inspektioner där styrelsen granskar vissa grenar inom verksamheten, t.ex. polismyndigheternas ekonomi, personaladministration och dataverksamhet. Den mera allmänna

---

<sup>5</sup> Prop. 1983/84:111, s. 71.

<sup>6</sup> Prop. 1983/84:89, s. 34.

<sup>7</sup> Modellen innebar att det inte längre skulle finnas en länspolischef som var anställd av länsstyrelsen, och som skulle ansvara för ledningen av polisverksamheten, utan att detta skulle falla på en länspolismästare. En länspolismästare var både regional polischef och chef för en av de lokala polismyndigheterna i länet.

<sup>8</sup> Prop. 1989/90:155 s. 66 f.

och övergripande tillsynen samt tillsynen som avsåg det polisoperativa området ansågs i större utsträckning ankomma på den regionala polismyndigheten.<sup>9</sup>

### 5.3 Utveckling av tillsyn över polisen under 1990-talet

I samband med införandet av ”Länspolismästarmodellen”, som beskrivits ovan, diskuterades hur man skulle kunna hantera frågan om tillsyn över den regionala polisorganisationen.<sup>10</sup> Lösningen blev att länsstyrelsen fick ett särskilt ansvar för tillsynen över länspolismästarens myndighet.<sup>11</sup>

Regeringen gav 1992 Rikspolisstyrelsen i uppdrag att se över den centrala polisorganisationen i syfte att koncentrera styrelsens uppgifter till områden där en effektiv ledning behövdes för att säkerställa att polisverksamheten i landet bedrevs och utvecklades i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner och beslut. Utredningen, som antog namnet RPS-utredningen, redovisade sitt uppdrag i betänkandet Den centrala polisorganisationen (SOU 1993:92). I betänkandet uttalades bl.a. att Rikskriminalpolisen i praktiken hittills inte stått under någon tillsyn. Mot bl.a. denna bakgrund föreslog utredningen att den centrala polisorganisationen fortsatt skulle bestå av en enda förvaltningsmyndighet, men att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen i polisoperativa frågor skulle vara självständiga. På så sätt skulle den centrala myndigheten kunna koncentrera sig på funktionerna ekonomi- och personaladministration, tillsyn, uppföljning och utvärdering, teknisk utveckling m.m. Den nya myndigheten skulle benämnas Polisverket. Med förslagen som utgångspunkt fick Rikskriminalpolisen en mer självständig ställning gentemot Rikspolisstyrelsen. I övrigt antogs inte utredningens förslag.<sup>12</sup>

Fr.o.m. den 1 juni 1998 finns det endast en polismyndighet i varje län, dvs. totalt 21 myndigheter. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 1999<sup>13</sup> att länsstyrelsernas tillsynsansvar skulle upphöra och att Rikspolisstyrelsen ensam skulle ha ansvaret för tillsynen över polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen ansågs ha den

<sup>9</sup> A.a. s. 70.

<sup>10</sup> Prop. 1991/92:52, s. 15 f.

<sup>11</sup> Tidigare 2 b § RPS-instruktionen, SFS 1992:772.

<sup>12</sup> Se bl.a. prop. 1993/94:100.

<sup>13</sup> Prop. 1998/99:1 s. 52 f.

kunskap och kompetens som behövdes för en effektiv och säker tillsyn och hade dessutom en uppbyggd och väl fungerande tillsynsverksamhet.

Enligt 7 § polislagen är Rikspolisstyrelsen central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har, sedan länsstyrelsernas ansvar för polisen upphörde den 1 januari 1999, tillsyn över det.

#### 5.4 Utveckling av tillsyn över polisen under 2000-talet

Säpo/Rikskrim-kommittén behandlade frågan om kontroll av den centrala polisverksamheten (Den centrala polisen, SOU 2000:25). Kommittén, som föreslog att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle slås samman, ansåg att det borde inrättas en oberoende nämnd som skulle kunna åstadkomma en bred insyn och utöva tillsyn över den verksamhet som bedrevs vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Nämnden skulle också överta Registernämndens arbetsuppgifter. Förslagen remissbehandlades och remissvaren beträffande frågan om en särskild oberoende tillsynsnämnd varierade.

Bl.a. mot bakgrund av vad som anfördes av Säpo/Rikskrim-kommittén, fann regeringen att det fanns anledning att göra en översyn av kontrollen och tillsynen över polisen och åklagarväsendet. Även regelverk, organisation, ledning och handläggningsrutiner för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet skulle ses över. Regeringen tillkallade därför 2000 en kommitté med parlamentarisk sammansättning som fick i uppdrag att granska den ordinära tillsynen av polisen och åklagarväsendet i syfte att säkerställa att medborgarnas krav på en demokratisk insyn och kontroll på bästa sätt skulle kunna tillgodoses.<sup>14</sup>

I betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare, SOU 2003:41, gjordes följande överväganden kring behovet av tillsyn över polisen.

Det behövs en ambitiös tillsyn av polis- och åklagarmyndigheterna. I verksamheterna, som har avsevärd omfattning, avgörs frågor som är ingripande för den enskilde och som avser grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Frågorna avgörs under sekretess. Om verksamheterna inte fungerar som de ska eller inte har medborgarnas förtroende kan

---

<sup>14</sup> Kommittédirektiv dir. 2000:101, Tillsynen över polisen och åklagarväsendet m.m.

respekten för demokratin och demokratiskt fattade beslut undergrävas. Det övergripande syftet med tillsynen är att bidra till att verksamheterna drivs på ett ur alla synvinklar optimalt sätt och att de har medborgarnas förtroende.<sup>15</sup>

För att på bästa sätt uppfylla sitt syfte borde, enligt den nyss nämnda kommitténs mening, den ordinära tillsynen över polis och åklagare i första hand vara inriktad på att – i former som skulle säkerställa demokratisk insyn och kontroll – finna de fel och brister som kan förekomma i verksamheterna och klarlägga orsakerna till deras uppkomst. Tillsynsverksamheten skulle också lämna information om felen och bristerna samt möjliga orsaker till dessa. Dessutom skulle en uppföljning ske för att kontrollera att felen eller bristerna åtgärdats. Kommittén föreslog i SOU 2003:41 en reglering av innehållet i tillsynen. I fråga om såväl polis som åklagare borde granskningen avse

- att beslut fattas i enlighet med gällande författningar,
- att rättstillämpningen är rättssäker, följdriktig och enhetlig,
- att besluten fattas i rätt tid,
- att besluten är försedda med de skäl som krävs,
- att verksamheten bedrivs i överenskommelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast, och
- att verksamheten bedrivs effektivt.

I fråga om polisen, som har betydande förvaltningsuppgifter, ansåg kommittén att det dessutom borde granskas att förvaltningen fungerar väl. Den tillsyn som utövades över polisen, främst av Rikspolisstyrelsen, ansågs ha vissa brister och behövde förbättras. Kommittén ansåg att det behövdes förbättringar när det gällde

---

<sup>15</sup> SOU 2003:41 s. 170.

- att se till att det tas fram, analyseras och sprids information inom verksamheten om statistiska uppgifter avseende brottsutredningsverksamheten,
- att sprida information inom verksamheten om upptäckta fel och brister och få genomslag för förändringsförslag,
- granskningen av vilka åtgärder som vidtagits i fråga om upptäckta fel och brister och vilka resultat som uppnåtts genom dessa åtgärder,
- samordningen med tillsynen över åklagarna så att tillsynen över brottsutredningsverksamheten ger en helhetsbild, dvs. belyser såväl polisens som åklagarnas insatser,
- tillsynen av Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens verksamhet, och
- tillsynen på lokal nivå.

Även om det ansågs vara en fördel om den föreslagna tillsynen utövades av ett helt fristående organ var kommitténs slutsats att en tillsyn som anförtroddes Rikspolisstyrelsen – rätt utförd – kunde uppfylla det övergripande syftet med tillsynen.<sup>16</sup> Mot den bakgrunden, och med beaktande av de förslag till förbättringar som utredningen lämnade, fann dock kommittén att det inte fanns tillräckliga skäl för – utan tvärtom betydande nackdelar med – att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisen och åklagarna.

De förslag som kommittén lämnade om en ny inriktning på tillsynen över polisen genomfördes inte. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslagen, men ett antal andra bl.a. JO, riktade stark kritik mot utredningen. JO kritiserade särskilt analysen av tillsynsbegreppet och avsaknaden av diskussion om att inrätta ett särskilt tillsynsorgan för polis och åklagare.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> SOU 2003:41 s. 12.

<sup>17</sup> JO dnr 2496-2003.

## 5.5 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten inrättas

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten inrättades den 1 januari 2008 för att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Syftet med inrättandet av myndigheten som ett organ för löpande rättslig kontroll var att säkerställa att användningen av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter samt all Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling bedrevs i enlighet med lag eller annan författning. Därtill skulle myndigheten stärka den enskildes tillgång till ett nationellt rättsmedel vad gäller hemliga tvångsmedel och Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Enligt artikel 13 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen), som sedan 1995 gäller som lag här i landet, ska var och en vars fri- och rättigheter har kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför nationell domstol. Europadomstolen hade 2006 i målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* (Appl. No. 62332/00) bedömt att den då rådande ordningen i svensk rätt inte uppfyllde kravet på effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen. I andra länder hade det vid sidan av tillsynen av domstolar och förvaltningen överlag inrättats särskilda, ofta parlamentariskt anknutna organ, för en löpande tillsyn av den verksamhet i vilken används hemliga tvångsmedel och andra dolda arbetsmetoder. Något sådant organ fanns inte i Sverige. Eftersom förekomsten av ett sådant organ ansågs ha betydelse för bedömningen av om Europakonventionens krav på effektivt rättsmedel är uppfyllt, inrättades också av den anledningen Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.<sup>18</sup> I avsnitt 6.4.2. beskrivs myndighetens verksamhet mer utförligt.

---

<sup>18</sup> Prop. 2006/07:133 s. 28.

## 5.6 Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten

Den 26 november 2009 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att effektivisera polisverksamheten (Ju2009/9595/PO). I uppdraget ingick att verka för att polismyndigheterna har ändamålsenliga organisationer och ledningsstrukturer, att förbättra utvärderingsverksamheten samt att utöka användningen av tillsyn som en central del av styrningen. Regeringen angav att tillsynen behöver lyftas fram, användas strategiskt och bli mer systematisk för att kunna utgöra ett effektivt styrmedel.

I Rikspolisstyrelsens delredovisning av uppdraget från den 30 september 2010 gjorde styrelsen bedömningen att för att tillsynen inom polisen skulle bli en mer aktiv och tydlig del av styrningen av polismyndigheterna skulle det införas nya arbetsmetoder i tillsynsprocessen. En tillsynsprocess borde, enligt styrelsens redovisning, alltid inledas med en inventering, kartläggning och analys av verksamhetsområdet. De tillsynsmetoder som föreslogs var bl.a. inspektion, granskning, dialog och studie. Rikspolisstyrelsen angav också att det skulle genomföras en större formalisering av tillsynsverksamheten med utförliga rutiner för beslut och direktiv. Därutöver skulle det utarbetas rutiner för tillsynsåtgärder, redovisning av tillsynsuppdrag och återkoppling till polismyndigheterna. Vidare skulle tillsynsverksamheten integreras i den ordinarie planerings- och uppföljningsprocessen vid Rikspolisstyrelsen.

## 6 Nuvarande granskning av polisens verksamhet – särskilt om den tillsyn som utövas

### 6.1 Inledning

I avsnitt 3.7 har kommittén förtydligat att det finns olika typer av granskning av statlig verksamhet. Inom granskningsspektrat återfinns begrepp som tillsyn, utvärdering, uppföljning och revision. Utvärdering är besläktat med tillsyn på så sätt att det är en efterhandsanalys, uppföljning är en beskrivning av hur något har utvecklats och revision är en oberoende granskning. I detta kapitel beskriver kommittén den statliga granskningen av polisverksamheten och redogör särskilt för den nuvarande tillsynen som utövas över polisen.

### 6.2 JO och JK – extraordinär tillsyn över polisen

I detta avsnitt beskrivs den extraordinära tillsyn över polisen som JO och JK utövar.

#### 6.2.1 Justitieombudsmannen, en statlig myndighet under riksdagen

Justitieombudsmannen (JO) har, som nämnts i avsnitt 3.2, ställning som extraordinärt tillsynsorgan. En justitieombudsman är en av riksdagen vald person som ska övervaka att bl.a. myndigheter och tjänstemän vid myndigheterna följer lagar och andra författningar och att de även i övrigt uppfyller sina skyldigheter, dvs.



att allt gått rätt till vid handläggningen av olika ärenden och att enskilda behandlats på ett korrekt sätt.<sup>1</sup>

Myndighetens arbete styrs av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, JO-instruktionen. JO ska särskilt se till att de grundläggande fri- och rättigheterna inte överträds i den offentliga verksamheten, men också verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. JO får därför göra framställningar till riksdag och regering om författningsändringar.

Ombudsmännens tillsyn baseras på anmälningar som allmänheten skickar in samt på initiativärenden och inspektioner. Ett klagomål från allmänheten handläggs som en *anmälan*. Det kommer in närmare 7 000 klagomål om året till JO. Ungefär hälften av dessa klagomål är av sådan karaktär att JO handlägger ärendet vidare. Ett *initiativärende* kan grunda sig på t.ex. iakttagelser vid en inspektion, en anonym anmälan eller information i media som en ombudsman tycker bör utredas. Med utgångspunkt i initiativet upprättar JO en promemoria, vilken remitteras till den berörda myndigheten för upplysningar eller utredning och yttrande, varefter JO fattar beslut i ärendet. JO handlägger mellan 50–100 initiativärenden varje år. Av dessa resulterar cirka 75–80 procent i kritiska uttalanden.

JO gör också *inspektioner* hos bl.a. myndigheter. Exempel på myndigheter som besöks är domstolar, polismyndigheter, åklagarmyndigheter, militära myndigheter, kriminalvårdsanstalter och skatte- och kronofogdemyndigheter. Vid en inspektion går JO igenom akter och andra dokument samt har diskussioner med myndighetens ledning och med tjänstemännen på myndigheten. En inspektion avslutas med att ombudsmannen redogör för eventuella felaktigheter och brister som har noterats och vilka åtgärder som bör vidtas för att dessa ska avhjälpas.

I sin tillsyn får JO närvara vid en myndighets överläggningar och ha tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Myndigheter och tjänstemän är också skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär.<sup>2</sup>

JO avgör ärenden genom beslut. I ett beslut uttalar sig JO om en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig, en s.k. erinran. JO har inte befogenhet att själv meddela straffrättsliga sanktioner eller disciplinära påföljder. JO är inte heller någon besvärsmyndighet och får därför inte överpröva eller på annat sätt

---

<sup>1</sup> 13 kap. 6 § RF.

<sup>2</sup> 13 kap. 6 § RF.

ändra de granskade besluten. Beslut i JO:s ärenden är inte rättsligt bindande. I formellt hänseende är besluten inte något annat än ett uttryck för ombudsmannens personliga uppfattning i de behandlade frågorna. JO får även göra uttalanden som avser att främja enhetlighet och ändamålsenlig rättstillämpning.

Enligt sin instruktion kan JO överlämna ett ärende till en annan myndighet för handläggning, om ärendet är av sådan karaktär att det är lämpligt att det utreds och prövas av någon annan myndighet än JO, och den myndigheten inte tidigare prövat saken. Överlämnanden av detta slag sker ofta till tillsynsmyndigheter.<sup>3</sup>

Av Justitieombudsmännens ämbetsberättelser framgår att under verksamhetsåret 1 juli 2010–30 juni 2011 handlade och avgjorde JO ett inspektions- och initiativärende och 691 klagomålsärenden för polisen. Under verksamhetsåret 1 juli 2009–30 juni 2010 var motsvarande siffror 15 inspektions- och initiativärenden och 730 klagomålsärenden för polisen.

## 6.2.2 Justitiekanslern – ”statens jurist”

Justitiekanslern (JK) har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar följs. JK:s tillsyn är, i jämförelse med JO:s, mer övergripande och främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK handlägger numera endast i begränsad omfattning klagomål från enskilda eller från myndigheter. Den verksamhet som bedrivs hos JK innefattar flera olika uppgifter av tillsynskaraktär. JK:s skadereglerande verksamhet är en sådan. Under 2012 inkom knappt 1 200 tillsynsärenden respektive 900 skadeståndsärenden. Man kan förenklat säga att JK bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen, medan JO är företrädare för riksdagen och har som uppgift att ta tillvara medborgarnas intressen gentemot riksdag och regering.

De lagar och förordningar som styr myndighetens verksamhet är i första hand lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn, förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern samt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

---

<sup>3</sup> De är vanligast förekommande vad avser klagomål inom åklagar- och polisväsendena, socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt arbetsmarknadssektorn.

Som regel initieras JK:s granskning av en anmälan från en enskild eller en myndighet. Ett tillsynsärende kan också påbörjas i samband med en inspektion eller genom att JK på eget initiativ tar upp ett ärende. I de ärenden som JK handlägger föreligger en skyldighet för enskilda befattningshavare och myndigheter att lämna den information och de yttranden som JK begär.

JK kan inte ge direktiv om hur ett ärende hos en förvaltningsmyndighet ska handläggas eller avgöras. Inte heller kan JK ompröva beslut som har fattats av andra myndigheter eller ändra deras avgöranden i sak. Som särskild åklagare har JK dock rätt att väcka åtal mot befattningshavare som begått brottslig handling genom att ha åsidosatt vad som ålegat henne eller honom i tjänsten. Vidare får JK göra en anmälan om disciplinpåföljd, avsked eller avstängning och har också rätt att föra talan i domstol om ändring av en myndighets beslut i sådana frågor.

JK fick 2012 in cirka 120 ärenden med skadeståndsanspråk mot staten relaterade till frågor om polisens handläggning. I dessa ärenden beviljades ersättning i knappt tio procent av fallen. Under samma år handlade JK drygt 120 tillsynsärenden avseende polisen. Av dessa utmynnade åtta ärenden i att JK uttalade kritik.

### 6.3 Riksrevisionen – en del av kontrollmakten

Riksrevisionen bildades den 1 juli 2003 efter en konstitutionell förändring där dåvarande Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket lades ner och Riksrevisionen inrättades som en ny myndighet under riksdagen. Genom beslutet att inrätta en sammanhållen revisionsmyndighet markerade riksdagen betydelsen av att förstärka kontrollmakten på det ekonomiska området.

Riksrevisionens uppdrag regleras i 13 kap. 7–9 §§ RF, lagen (2002:1022) om statlig revision m.m. samt i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen. Riksrevisionen är oberoende under riksdagen och har ett grundlagsskyddat mandat att granska vad statens pengar går till och hur effektivt de används. Om brister upptäcks rapporterar Riksrevisionen om dem och ger rekommendationer för att förbättra effektiviteten. Riksrevisionen är därför en viktig del av riksdagens kontrollmakt.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision.

Den årliga revisionen sker i enlighet med god revisionssed och har till syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt – med vissa undantag – om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Varje år granskar Riksrevisionen omkring 250 årsredovisningar. Granskningen avslutas med att Riksrevisionen lämnar en revisionsberättelse med en bedömning av årsredovisningen till regeringen och till den berörda myndigheten.<sup>4</sup>

Effektivitetsrevision innebär att Riksrevisionen granskar hur effektiv den statliga verksamheten är. Granskningarna utgår från riksdagens beslut och omfattar regeringens genomförande av politiska mål, styrning, uppföljning och rapportering till riksdagen. Riksrevisionen granskar också myndigheternas genomförande och rapportering till regeringen. Målsättningen med granskningen är att se till att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser. Riksrevisorerna beslutar självständigt om vad som ska granskas genom effektivitetsrevision och hur den granskningen ska genomföras.

Under senare år har Riksrevisionen effektivitetsgranskat rättsväsendet på ett flertal områden. Bland de granskningar som har bäring på polisen kan följande nämnas.

- Stödet till polisens brottsutredningar (RiR 2004:27)
- Rikspolisens styrning av polismyndigheterna (RiR 2005:18)
- Hantering av unga lagöverträdare – en utdragen process (RiR 2009:12)
- Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott – Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning (RiR 2009:27)
- Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polisen (RiR 2010:10)
- Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7)
- Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts (RiR 2010:23)
- Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte (RiR 2010:26)

---

<sup>4</sup> Den årliga revisionen granskar även myndigheternas delårsrapporter, i de fall myndigheterna är skyldiga att lämna sådana.

- Brott utsatt – Myndighetens hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott (RiR 2011:18)
- It-stödet i rättskedjan (RiR 2011:25)
- Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet (23011:27)

Riksrevisionen presenterar därutöver resultatet av sin verksamhet i årliga rapporter, årsredovisningar, rapporter om resultat av det internationella utvecklingssamarbetet samt i uppföljningsrapporter som ska ge riksdagen underlag för att bedöma om Riksrevisionens arbete har bidragit till en bättre statlig verksamhet.

## **6.4 Datainspektionen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Arbetsmiljöverket bedriver ordinär tillsyn**

Datainspektionen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Arbetsmiljöverket är alla myndigheter som i dag bedriver ordinär tillsyn över polisens verksamhet.

### **6.4.1 Datainspektionen**

Datainspektionen är en central förvaltningsmyndighet som genom sin tillsynsverksamhet ska bidra till att behandlingen av personuppgifter inte medför otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet.<sup>5</sup> Inspektionen ska också säkerställa att reglerna för sådan personuppgiftsbehandling följs. Datainspektionens tillsyn gäller bl.a. polisdatalagen (2010:361), personuppgiftslagen (1998:204), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182) men också integritetsskyddet i en mängd andra registerförfattningar. Inspektionens arbete regleras i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

Datainspektionen utövar tillsyn genom egna iakttagelser av att företag, myndigheter eller organisationer följer lagar och förordningar. Tillsynen sker antingen genom inspektioner på plats eller

---

<sup>5</sup> Med begreppet personuppgift menas alla uppgifter som direkt eller indirekt kan hänföras till en nu levande person. Det innebär att Datainspektionen har ett mycket omfattande uppdrag.

genom s.k. skrivbordstillsyn (per brev eller e-post). Om tillsynen ska genomföras på plats informerar Datainspektionen normalt tillsynsobjektet i förväg om tid för inspektionen. Oanmälda inspektioner förekommer ytterst sällan.

För att kunna utöva tillsyn har Datainspektionen rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas i en viss verksamhet, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerheten vid denna behandling. Datainspektionen har också rätt att få tillträde till lokaler som har anknytning till behandlingen av personuppgifter.

Efter genomförd inspektion skrivs ett protokoll som tillsynsobjektet får lämna synpunkter på. Datainspektionen kan därefter besluta att avsluta ärendet utan anmärkning eller ålägga tillsynsobjektet att rätta till bristerna. Vid allvarigare brister kan inspektionen även besluta om vitesföreläggande (dock inte mot myndigheter) eller vid domstol ansöka om utplånande av personuppgifter som har behandlats på ett olagligt sätt. Resultatet av större granskningar dokumenteras ofta i en rapport som Datainspektionen lämnar till berörda.

Datainspektionen utövar tillsyn över polisens behandling av personuppgifter. Under 2011 och 2012 har inspektionen granskat personuppgiftsbehandlingen vid bland andra polismyndigheterna i Stockholms, Dalarnas, Västerbottens, Jämtlands och Västmanlands län.<sup>6</sup>

#### 6.4.2 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en statlig myndighet som utövar oberoende tillsyn med stöd av lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Se också avsnitt 5.5.

Nämnden består av högst tio ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid, högst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter utses bland sådana personer som har föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar med hjälp av inspektioner och andra undersökningar tillsyn över de brotts-

---

<sup>6</sup> Datainspektionens dnr. 1849-2012, 1398-2011, 1399-2011, 604-2012 och 605-2012.

bekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel<sup>7</sup> och kvalificerade skyddsidentiteter<sup>8</sup> och med sådan användning sammanhängande verksamhet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar även tillsyn över polisens behandling av personuppgifter enligt polisdatalagen (2010:361), och när det gäller Säkerhetspolisen också enligt polisdatalagen (1998:622), samt lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Denna tillsyn sker särskilt med avseende på behandling av känsliga personuppgifter.<sup>9</sup> Nämndens tillsynsansvar vad gäller den öppna polisens behandling av personuppgifter tillkom den 1 mars 2012.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn ska särskilt säkerställa att den verksamhet som tillsynen omfattar bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. Nämnden ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i de verksamheter som nämnden har tillsyn över. Tillsynen avser i regel granskning av tvångsmedelsärenden och diariesamt olika register och andra uppgiftssamlingar hos polisen, Tullverket och åklagarna. Nämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i den verksamhet som tillsynen avser. Vidare ska nämnden verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas.

Under 2012 har nämnden granskat polisens verksamhet i bl.a. följande avseenden.

- Rikspolisstyrelsens behandling av känsliga personuppgifter i centrala kriminalunderrättelseregistret
- Behandlingen av personuppgifter i Rikskriminalpolisens register över spaningsfilmer
- Polismyndigheternas användning av centrala säkerhetsloggen

---

<sup>7</sup> De hemliga tvångsmedel som enligt lag får användas i brottsbekämpande verksamhet är postkontroll, hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning samt hemlig rumsavlyssning.

<sup>8</sup> Med kvalificerade skyddsidentiteter avses användning av sådana skyddsidentiteter – dvs. täckidentiteter – som enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter får skapas för viss personal inom Säkerhetspolisen och den öppna polisen.

<sup>9</sup> Uppgifter om en person får inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexuella läggning. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund, får dock uppgifterna kompletteras med sådana känsliga personuppgifter om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen. Se Säkerhets- och integritetsnämnden promemoria Information om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt dess tillsyn på eget initiativ och kontroller på begäran av enskilda personer.

- Användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom det särskilda personsäkerhetsarbetet
- Säkerhetspolisens registrering av uppgifter hänförliga till enskild i egenskap av kontakt till annan
- Polismyndigheternas rutiner vid s.k. försvararsamtal
- Gallring i Säkerhetspolisens register

Utöver tillsyn på eget initiativ är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skyldig att på begäran av en enskild person kontrollera om han eller hon har utsatts för brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel eller om vederbörande har varit föremål för polisens personuppgiftsbehandling samt om användningen av sådana tvångsmedel eller behandling av personuppgifter har skett i enlighet med lag eller annan författning. Inom ramen för ett kontrollärende utförs kontroller i ett stort antal register, diaries och andra uppgiftssamlingar hos de brottsbekämpande myndigheterna. När kontrollen är genomförd ska nämnden underrätta den enskilde om detta. Har nämnden funnit att något i myndigheternas hantering står i strid med tillämpliga bestämmelser, ska den enskilde normalt underrättas även om detta. Nämnden kan också vara skyldig att anmäla konstaterade felaktigheter till JK, Åklagarmyndigheten, Datainspektionen eller någon annan behörig myndighet som kan vidta de åtgärder som behövs i det aktuella fallet.

De myndigheter som omfattas av tillsynen är skyldiga att lämna nämnden de uppgifter och den hjälp som nämnden begär. Även domstolar och andra myndigheter, som inte omfattas av tillsynen, är skyldiga att lämna sådana uppgifter. Nämnden har rätt till insyn i diaries, register, andra databaser och arkiv. Insynsrätten gäller även sekretessbelagd information. Sekretessbelagd information som nämnden i sin granskning får del av från andra myndigheter är också sekretessbelagd hos nämnden.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens avgöranden får inte överklagas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Vidare om nämndens tillsyn och kontroll, se Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens webbsida, <http://www.sakint.se> samt den där publicerade promemorian Information om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kontroller på begäran av enskilda.



### 6.4.3 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket bildades 2001 genom att Yrkesinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen gick samman till en myndighet. Myndighetens uppdrag och verksamhet regleras i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. Verket har särskilt till uppgift att bl.a. utöva tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. I den verksamheten ingår även att utöva tillsyn över polisen i arbetsmiljö- och arbetstidshänsen. Arbetsmiljöverket bedriver sitt arbete genom att utfärda föreskrifter, inspektera arbetsplatser och sprida information.

## 6.5 Tillsynsbegreppet inom Rikspolisstyrelsen

### 6.5.1 Tillsynsbegreppet definierat i författning

Rikspolisstyrelsen är i dag central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har enligt 7 § polislagen tillsyn över detta. Omfattningen av Rikspolisstyrelsens tillsyn preciseras i 2 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, Rikspolisstyrelsens instruktion. Där anges att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt ska 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 samt *att* förvaltningen inom polisen fungerar väl. Rikspolisstyrelsen ska dessutom följa upp och analysera polisverksamheten. Om de nyss angivna målen inte uppnås eller om verksamheten inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt, ska Rikspolisstyrelsen genom påpekanden, uppmaningar eller på annat sätt försöka verka för förbättring. Vid behov ska förhållandena anmälas till regeringen.

### 6.5.2 Rikspolisstyrelsens tillsyn i förhållande till regeringens strikta tillsynsdefinition

Enligt den definition av tillsyn som regeringen angav i tillsynsskrivelsen, och som kommittén redovisat i avsnitt 2.2, bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov

kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.<sup>11</sup>

När det gäller att tillsynen bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot kan detta, för stora delar av polisen, i nuläget sägas vara uppfyllt genom att Rikspolisstyrelsens tillsyn främst riktas mot polismyndigheterna. Dessa uppvisar ett stort mått av självständighet gentemot den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen.

När det gäller tillsynsbegreppets omfattning ger dock regeringen i 2 a § Rikspolisstyrelsens instruktion styrelsen uppgifter som går utöver det tillsynsbegrepp som regeringen har utformat i tillsynsskrivelsen. Utifrån hur bestämmelsen i 2 a § Rikspolisstyrelsens instruktion är formulerad förväntas Rikspolisstyrelsens tillsyn, förutom granskning av regelefterlevnad, innehålla också effektivitetsrevision och resultatuppföljning. Det har, enligt den rapport Statskontoret tagit fram för kommittén (Riksdagens och regeringens styrning av Polisen (2011:20)), i sin tur lett till att Rikspolisstyrelsen använder tillsynsbegreppet som en samlad benämning för de olika metoder som används för att kontrollera polisens verksamhet.<sup>12</sup> Tillsynsbegreppet har för polisen därför kommit att innefatta:

- Inspektion
- Uppföljning (finansiell uppföljning och verksamhetsuppföljning)
- Utvärdering
- Intern revision<sup>13</sup>

Rikspolisstyrelsens tillsynsarbete, enligt regeringens definition av tillsyn som regelefterlevnad, sker på två sätt. Dels har avdelningscheferna vid Rikspolisstyrelsen ett ansvar för att löpande följa polismyndigheternas arbete inom respektive chefs verksamhetsområde, dels gör Rikspolisstyrelsen inspektioner.<sup>14</sup> Den löpande tillsynen ligger till grund för korrigeringar och metodutveckling i

---

<sup>11</sup> Tillsynsskrivelsen s. 14.

<sup>12</sup> Statskontoret, Riksdagens och regeringens styrning av Polisen (2011:20), s. 97.

<sup>13</sup> Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 28.

<sup>14</sup> Statskontoret, Riksdagens och regeringens styrning av Polisen (2011:20), s. 98.

polisens verksamhet. Denna tillsyn sker bland annat inom ramen för dialoger mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.<sup>15</sup>

I avsnittet nedan redogör kommittén för innebörden av de olika metoder som Rikspolisstyrelsen använder för att kontrollera verksamheten. Utifrån Rikspolisstyrelsens breda tillämpning av tillsynsbegreppet kan även intern styrning och kontroll innefattas i begreppet, vilka därför också ingår i redogörelsen.

### 6.5.3 Rikspolisstyrelsens tillsynsbegrepp i praktiken

#### *Inspektion - Verksamheten vid Enheten för inspektionsverksamhet*

Rikspolisstyrelsens Enhet för inspektionsverksamhet arbetar med att utföra olika typer av inspektioner m.m. av polisverksamheten och är bemannad med tre-fyra personer på heltid. Metoderna för inspektionerna har utvecklats under de senaste fem åren. Som grund för arbetet upprättar enheten en årlig strategisk tillsynsplan för alla planerade nya och uppföljande inspektioner. Tillsynsplanen tas fram med hjälp av bl.a. verksamhetsmässigt underlag från avdelningarna vid Rikspolisstyrelsen. Planen föredras sedan för rikspolischefen som också slutligen fastställer den.

Tillsynsverksamheten omfattar förutom inspektioner av sakområden också granskningar av inträffade händelser. Ett exempel på det sistnämnda var enhetens granskning av polisens agerande vid det s.k. helikopterrånet mot en värdeped på i Stockholm 2009.

Planerade inspektioner föregås som regel av en förstudie där det aktuella området inventeras, kartläggs och analyseras. Utifrån förstudien tar sedan enheten fram direktiv för inspektionen. En inspektionsledare utses, vilket ofta är en länspolismästare eller någon av cheferna vid Rikspolisstyrelsen. Därutöver kan inspektionsgruppen omfatta andra anställda inom polisen med lämplig bakgrund och kunskap på området. Den nuvarande inspektionsverksamhetens kapacitet bygger på att det finns personalresurser hos polismyndigheterna för att utföra inspektionerna.<sup>16</sup> Inspektionsgrupperna som utför tillsynsarbetet består av anställda inom polisorganisationen. Uppdragen utförs inte på heltid, utan vid sidan av de dagliga arbetsuppgifterna. Under ett år kan det uppskattningsvis vara ett hundratal anställda som vid något tillfälle utför

<sup>15</sup> Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 31.

<sup>16</sup> A.a., s. 30.

tillsynsarbete för Rikspolisstyrelsens räkning. Någon uppskattning av vad detta motsvarar i årsarbetskrafter finns inte.

När en inspektion ska genomföras tar en inspektionsledare fram en s.k. genomförandeplan. Enheten måste godkänna planen och kan därutöver också ha avstämningsmöten med inspektionsgruppen. En planerad inspektion pågår i regel under tre månader och omfattar fyra eller fem polismyndigheter vars verksamhet studeras inom ett visst sakområde.

Utgångspunkterna för inspektionsgruppernas arbete är att iakta om de granskade polismyndigheterna arbetar rättsenligt, att polisarbetet håller hög kvalitet – särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet – och att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har beslutat.<sup>17</sup> Enligt uppgifter från enheten förekommer det i princip aldrig att ett sakområde inspekteras *enbart* utifrån hur väl polismyndigheterna följer gällande regler i sitt arbete. Det är, enligt enheten, lika viktigt att inspektionsgrupperna uppmärksammar potentiella områden för förbättring, som att de påtalar fel och brister i verksamheterna. Om det vid inspektioner uppmärksammas enskildheter som är så allvarliga att tjänstemän vid en polismyndighet kan misstänkas för brott lämnas dock information om en sådan iakttagelse till aktuell myndighet som tar ställning till vilka åtgärder som ska vidtas.<sup>18</sup>

Inspektionerna avslutas regelmässigt med att rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som Rikspolisstyrelsen ska vidta för att förbättra förutsättningarna inom de granskade sakområdena. Rikspolischefen beslutar även om rekommendationer för vilka åtgärder som polismyndigheterna bör vidta med anledning av inspektionerna. Rikspolisstyrelsen kan dock, i egenskap av central förvaltningsmyndighet, inte ge tvingande direktiv till polismyndigheterna i dessa fall. Däremot gör enheten en sammanställning över de rekommendationer som rikspolischefen beslutat om och polismyndigheternas åtaganden till följd av en rapport.

Rikspolisstyrelsen har under de senaste åren börjat göra s.k. uppföljande inspektioner hos polismyndigheterna. Syftet med dessa inspektioner är främst att undersöka vilka åtgärder granskade polismyndigheter har vidtagit med anledning av tidigare inspektionsrapporter. Ambitionen i nuläget är att varje inspektion ska följas upp inom två till tre år. En uppföljande inspektion är ett

<sup>17</sup> Statskontorets rapport, Riksdagens och regeringens styrning av Polisen (2011:20), s. 99.

<sup>18</sup> A.a., s. 100.

snabbare förfarande eftersom inspektionsgruppen främst tittar på de delar av verksamheten som tidigare kritiserades.

Det finns olika rutiner hos polismyndigheterna för hur inspektionsrapporterna hanteras. Det vanligaste är att någon i polismyndighetens ledningsgrupp handlägger rapporten och analyserar om den bör föranleda någon åtgärd. Någon enhetlig rutin för hur rapporterna ska behandlas inför polisstyrelserna finns inte.<sup>19</sup> En kopia av inspektionsrapporten överlämnas från Rikspolisstyrelsen till Justitiedepartementet. Rapporterna görs också tillgängliga för allmänheten på polisens webbplats samt skickas ut till myndigheter och andra som kan ha intresse av rapporterna, exempelvis JO, JK och Åklagarmyndigheten. Enligt Justitiedepartementet används inspektionsrapporterna som referensmaterial i styrningen av polisen tillsammans med annat bakgrundsmaterial som exempelvis rapporter från Brottsförebyggande rådet. Regeringen agerar dock inte direkt mot en enskild polismyndighet, även om det skulle framkomma vid en inspektion att polismyndigheten har brustit i något avseende.

Under 2011 redovisade Enheten för inspektionsverksamhet vid Rikspolisstyrelsen följande nio planerade inspektioner och granskningar av inträffade händelser<sup>20</sup>:

- Polismyndigheternas arbete med tillgrepp genom inbrott med särskild inriktning på bostadsinbrott
- Uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare
- Inspektion av Rikskriminalpolisen
- Inspektion av polismyndigheternas hantering av polisrättsärenden med inriktning på vapen- och ordningslagsärenden
- Inspektion av polisens kontaktcenter (PKC)
- Granskning av polisens agerande i samband med ett rån som genomfördes med hjälp av helikopter mot en värdedepå i Stockholm
- Polismyndigheternas hantering av våld i offentlig miljö
- Inspektion av polismyndigheternas hantering av lokala brottsplatsundersökare

---

<sup>19</sup> A.a., s. 100.

<sup>20</sup> Uppgift från Enheten för inspektionsverksamhet, Sammanställning av EI:s rapporter under 2011.

- Uppföljande inspektion av Polismyndigheternas handläggning av bedrägeriärenden

### *Uppföljning och utvärdering*

Som kommittén tidigare har beskrivit innefattar det som i dag betecknas som tillsynsverksamhet hos Rikspolisstyrelsen flera typer av verksamhet som enligt definitionen i regeringens tillsynsskrivelse helt faller utanför begreppet tillsyn. Två exempel är uppföljning och utvärdering.

### **Uppföljning**

Rikspolisstyrelsen ska följa upp och analysera polisverksamheten. Om verksamheten inte når upp till de krav som ställs ska Rikspolisstyrelsen genom påpekanden, uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring.<sup>21</sup>

Rikspolisstyrelsen har bl.a. till följd av vad som angetts i flera av regeringens regleringsbrev fokuserat på uppföljning av polismyndigheternas verksamhetsresultat. Polisverksamhetens resultat följs upp i polisens system för verksamhetsuppföljning (VUP) och sammanställs i s.k. uppföljningsrapporter. Rapporterna, som uppdateras varje månad, redovisar verksamhetsrelevant resultatinformation både på central och lokal nivå. Rapporternas innehåll diskuteras återkommande på länspolismästarmötena och i Rikspolisstyrelsens planeringsdialoger med polismyndigheterna. Återkommande har varit att polismyndigheterna redovisar genomförd verksamhet på delvis olika sätt. Exempelvis har myndigheterna benämnt (kodat) arbetad tid olika, vilket påverkar kvaliteten i redovisningen. I syfte att öka kvaliteten i tidredovisningen har Rikspolisstyrelsens nationella anvisningar för tidredovisning kortats ned och förtydligats.

---

<sup>21</sup> 2 a § Rikspolisstyrelsens instruktion.

## Utvärdering

På uppdrag av regeringen inrättades den 1 januari 2011 en särskild funktion för utvärderingsverksamhet vid Rikspolisstyrelsen. Regeringen angav i uppdraget att polisen borde bli bättre på att utvärdera polisverksamheten för att kunna utveckla och effektivisera den och att Rikspolisstyrelsen i större utsträckning därför borde arbeta med utvärderingar. Regeringen slog också fast att utvärderingarna borde genomföras av både polisen och av externa utvärderare.<sup>22</sup>

Funktionens för utvärderingsverksamhet huvudsakliga uppgift är att göra utvärderingar samt att beställa sådana från externa utförare. Avsikten med arbetet är, enligt enheten, att skapa underlag för en lärande polisorganisation, inte att ”kontrollera” verksamheten. Några exempel på utvärderingar som funktionen arbetar med är bemötandet av våldtäktsoffer i rättsprocessen, ledarskap inom polisen, förhörsmetodik och åtgärder mot livsstilskriminella. En arbetsmetod som funktionen ibland tillämpar är att göra omedelbara utvärderingar, exempelvis genom att delta vid planerade särskilda händelser och att därefter snabbt återkoppla de iakttagelser som gjorts. Funktionen deltar i olika internationella forum och följer både nationell- och internationell polisforskning.

Vid funktionen arbetar kvalificerade forskare med utvärderingskompetens samt poliser med dubbel kompetens, dvs. polisutbildning och annan akademisk examen på minst mastersnivå. Avsikten är att koppla samman forskningen med praktiskt polisarbete. För närvarande är sex personer verksamma vid funktionen. Det finns också ett råd (Rådet för Rikspolisstyrelsens utvärderingsenhet) knutet till utvärderingsfunktionen. Rådet har som främsta uppgift att stå som garant för att utvärderingsverksamheten bedrivs utan otillbörlig påverkan samt att projekten håller hög kvalitet och att de är relevanta för verksamheten. Resultatet från utvärderingarna och annan relevant information förmedlas i en rapportserie som bl.a. publiceras på polisens webbplats.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ju2009/9595/PO.

<sup>23</sup> Statskontorets rapport (2011:20), Riksdagens och regeringens styrning av Polisen, s. 106 f.

*Internrevision*

Rikspolisstyrelsen ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) enligt 14 b § i Rikspolisstyrelsens instruktion. En internrevision ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Revisionen är inriktad på att utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad på så sätt att myndigheten med en rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Revisionen ska också ge råd och stöd till styrelsen och till chefen för myndigheten.<sup>24</sup>

Rikspolisstyrelsens internrevision omfattar verksamheten vid samtliga polismyndigheter, Rikskriminalpolisen, Statens kriminaltekniska laboratorium, Polishögskolan och övrig verksamhet inom Rikspolisstyrelsen. Internrevisionen är en självständig avdelning som är placerad direkt under rikspolischefen och som rapporterar till Rikspolisstyrelsens styrelse. Avdelningen tar årligen fram en riskbaserad revisionsplan som innehåller en riskbedömning och identifierade granskningsområden. Rikspolisstyrelsens styrelse beslutar sedan om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen och om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.<sup>25</sup>

Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen består av fyra anställda revisorer. Dessutom deltar externa konsulter i vissa fall i revisionsprojekten. Under 2011 genomfördes följande granskningar.

- Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet
- Styrning och kontroll av polisens internationella arbete
- Polisens behörighetshantering
- Ökat antal poliser
- Polisens arbetstidsplanering med fokus på övertidshantering.
- Polisens värdegrundsarbete
- Polismyndigheternas arbete med riktlinjer och policys
- Polisens boksluts- och finansiella rapporteringsrutiner

---

<sup>24</sup> 3–5 §§ internrevisionsförordningen.

<sup>25</sup> 22 b § Rikspolisstyrelsens instruktion.



Därutöver följdes de granskningar som gjordes under 2009 och 2010 upp.<sup>26</sup>

Statskontoret har konstaterat att internrevisionsfunktionen vid Rikspolisstyrelsen är liten i jämförelse med andra myndigheter. Motsvarande funktion vid Försäkringskassan består till exempel av 19 revisorer.<sup>27</sup>

### *Intern styrning och kontroll*

Utifrån Rikspolisstyrelsens breda tillämpning av tillsynsbegreppet – en samlad benämning för de olika metoder som används vid Rikspolisstyrelsen för att vidta åtgärder som syftar till att kontrollera polisens verksamhet – kan även intern styrning och kontroll innefattas i begreppet. Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att en myndighet med rimlig säkerhet fullgör de krav på att verksamheten ska bedrivas effektivt, enligt gällande rätt och enligt de förpliktelser som följer av medlemskapet i EU, med en tillförlitlig och rättvisande redovisning samt med en god hushållning med statens medel.<sup>28</sup>

Regeringen har beslutat att rikspolischefen har ansvar för att polismyndigheterna har en betryggande intern styrning och kontroll.<sup>29</sup> Regeringen har också beslutat att varje länspolismästare är skyldig att vid respektive polismyndighet genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för.<sup>30</sup> Som stöd för arbetet med intern styrning och kontroll har Rikspolisstyrelsen bl.a. utarbetat föreskrifter och allmänna råd<sup>31</sup> samt riktlinjer.

I polisens årsredovisning finns verksamhetens samlade bedömning av den interna styrningen och kontrollen hos polisen.

---

<sup>26</sup> Rikspolisstyrelsen, Polisens Årsredovisning 2012, s. 195.

<sup>27</sup> Statskontorets rapport (2011:20), Riksdagens och regeringens styrning av Polisen, s. 104.

<sup>28</sup> 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll jämförd med 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>29</sup> 21 a § andra stycket Rikspolisstyrelsens instruktion.

<sup>30</sup> 3 kap. 5 b § polisförordningen (1998:1558).

<sup>31</sup> RPSFS 2009:20, FAP 970-1.

#### 6.5.4 Särskilt om Rikspolisstyrelsens etiska råd

Vid Rikspolisstyrelsen ska det finnas ett etiskt råd som myndigheten får använda för etiska överväganden.<sup>32</sup> Rådet består av högst sju ledamöter och det är regeringen som utser ordförande och övriga ledamöter. Det etiska rådets uppgift är att belysa polisiär verksamhet från etisk synpunkt. Det kan till exempel handla om utrustning och arbetsmetoder med anknytning till våldsanvändning eller principiella frågor där integritetsaspekten är viktig. Etiska rådet kan också bidra till att etikfrågor i allmänhet får en ännu större uppmärksamhet inom polisen.

#### 6.5.5 De lokala polisstyrelsernas tillsyn

De lokala polisstyrelserna vid länspolismyndigheterna har tillsynsuppgifter. En polisstyrelse ska särskilt se till *att* polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, *att* polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och *att* förvaltningen fungerar väl.<sup>33</sup> De lokala polisstyrelsernas tillsynsansvar sammanfaller alltså i detta avseende med Rikspolisstyrelsens tillsynsuppgifter. Vidare ska en polisstyrelse se till att verksamheten är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och att den samordnas med verksamheten vid andra polismyndigheter. Inom länspolismyndigheterna beslutar respektive polisstyrelse om verksamhetsplan, budget, inre organisation och arbetsordning för myndigheten medan länspolismästaren har ett löpande ansvar för verksamheten och ekonomin. Länspolismästaren ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Polisstyrelsen ska biträda länspolismästaren och föreslå de åtgärder som styrelsen anser är motiverade.

---

<sup>32</sup> 24 § Rikspolisstyrelsens instruktion.

<sup>33</sup> 3 kap. 1 § polisförordningen.

## 6.6 Två verksamheter som bidrar till uppföljning och utvärdering av polisverksamheten

### 6.6.1 Brottsförebyggande rådet

Att följa upp och utvärdera rättsväsendets insatser är en central uppgift för myndigheten Brottsförebyggande rådet (Brå). Brå ska medverka till att rättsväsendet och andra brottsförebyggande aktörer får kunskap och information om såväl nationella som internationella forsknings- och utvecklingsprojekt på det kriminalpolitiska området.<sup>34</sup>

I budgetunderlaget för 2013–2015 uttryckte Brå önskemål om en resursförstärkning för att i större utsträckning än i dag kunna arbeta nära rättsväsendets myndigheter, däribland polisen, med ett forsknings- och utvecklingsstöd vid verksamhetsutveckling och utvärdering samt för att ha beredskap för att kunna möta uppkommande behov av exempelvis särskilda utredningar och analyser. Vidare såg Brå ett behov av att förstärka resurserna för att arbeta med löpande analyser av brottsligheten. I budgetunderlaget angav Brå att med förstärkta resurser skulle myndigheten kunna öka sina insatser för att få en större utväxling av sin kunskapsinhämtning och därigenom successivt göra Brå:s kunskapsbank mer lättillgänglig.<sup>35</sup>

I budgetpropositionen för 2012/13 föreslog regeringen betydande öknningar av anslaget till Brå för att stärka rådets roll som rättsväsendets kunskapscentrum. Regeringen angav i propositionen att syftet med förstärkningen är att möta det ökade behovet av såväl uppföljning och utvärdering som stöd till olika former av verksamhetsutveckling. Med en sådan utveckling skulle regeringens och rättsväsendets behov av analyser och underlag för åtgärder inom hela rättskedjan kunna tillgodoses i större utsträckning än i dag.<sup>36</sup> De utökade anslagen ska, enligt Justitiedepartementet, användas inom ramen för det uppdrag som Brå redan har. Syftet med satsningen är att Brå ska bidra till den löpande utvärderingen av om rättsväsendet använder sina resurser på ett effektivt sätt.

---

<sup>34</sup> 2 § 8 p förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

<sup>35</sup> Brottsförebyggande rådets budgetunderlag för 2013-2015 s. 7 f.

<sup>36</sup> Prop. 2012/13:1, Budgetpropositionen, Utgiftsområde 4.

## 6.6.2 Statskontoret

Statskontorets uppgift är att på regeringens uppdrag bistå med utredningar, utvärderingar samt uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet samt övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt.<sup>37</sup> I detta ingår att analysera verksamheter i ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering.

Statskontoret är regeringens stabsmyndighet för utredning, utvärdering och uppföljning och uppdraget innebär att förse regeringen med relevant, konkret och användbart beslutsunderlag för omprövning och effektivisering av förvaltningen. Statskontoret arbetar i huvudsak på regeringens uppdrag och kan inte självständigt inleda utredningar eller utvärderingar av exempelvis särskilda myndigheters verksamheter. Däremot har Statskontoret inom ramen för sitt förvaltningspolitiska uppdrag – att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling – möjlighet att självständigt initiera utredningar. Då handlar det om mer generella förvaltningspolitiska frågeställningar som förvaltningens organisering, styrning och kompetensförsörjning.

Statskontoret gör utredningar inom alla politikområden och har en både bred och djup kompetens. Utredarna har vanligtvis statsvetenskaplig eller nationalekonomisk kompetens men även juridisk och företagsekonomisk kompetens finns företrädda.

Statskontoret bedriver en omfattande utredningsverksamhet och har bl.a. följt flera stora reformer som har genomförts under senare år. Exempel på det är omorganisationen av Försäkringskassan, genomförandet av etableringsreformen, förändringen av apoteksmarknaden och omställningen av det militära försvaret. Exempel på projekt som har syftat till omprövning och effektivisering är styrning av biståndspolitik, utvärdering av tillsynsreformer, felaktiga utbetalningar och domstolarnas inre arbete.

Statskontoret kan också biträda regeringen med underlag för bl.a. effektivisering, styrning och utveckling av polisväsendet. Under senare år har Statskontoret lämnat ett antal rapporter som gäller polisen, bl.a. Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12) och Riksdagens och regeringens styrning av Polisen (2011:20). Statskontoret har också beskrivit och analyserat sk. koncernmyndigheters omvandling till enmyndigheter samt tagit fram en särskild rapport om tillsyn.

---

<sup>37</sup> 1 § förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

## 6.7 Särskilt om allmänhetens insyn och kontroll i polisverksamheten

Offentlighetsprincipen är tillämplig på polisverksamheten. Den direkta medborgerliga insynen i polisens verksamhet är dock begränsad eftersom en stor del av verksamheten rör förundersökningsarbete som är belagt med sekretess.

Allmänhetens insyn i polisens verksamhet säkerställs i nuläget bl.a. genom att Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas styrelser är sammansatta av lekmän som utses av regeringen. Rikspolisstyrelsens styrelse består av högst åtta personer med rikspolischefen som ordförande. Ledamöterna är ofta riksdagsledamöter, men kan även vara personer med kommunalpolitiska uppdrag. I de 21 polisstyrelserna vid länspolismyndigheterna finns för närvarande totalt 242 ledamöter och lika många ersättare. Nästan alla ledamöter i polisstyrelserna är kommunal- eller landstingspolitiker, men det finns även riksdagspolitiker. Statskontoret har gjort bedömningen att polisstyrelserna, i jämförelse med Rikspolisstyrelsens styrelse, har bäst förutsättningar att få insyn i det operativa polisarbetet på grund av den geografiska och organisatoriska närheten mellan länspolismyndigheterna och dess styrelser.<sup>38</sup> Den tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar över polisen, där ledamöterna är parlamentariskt representerade, utgör också en del av allmänhetens inflytande över polisen.

I media får ofta frågor som rör polisen stort utrymme vilket bidrar till den medborgerliga insynen i polisverksamheten. Under hösten 2011 och våren 2012 granskade bl.a. flera av landets större tidningsredaktioner i olika artikelsier polisens arbete och andelen uppklarade brott.

---

<sup>38</sup> Statskontorets rapport, Polisens förtroendemannaorganisation s. 59.

## 7 Internationell utblick

### 7.1 Inledning

I detta kapitel beskriver kommittén översiktligt hur granskningen av polisens verksamhet är organiserad i Finland, Norge, Danmark, Nederländerna samt i England och Wales. Vidare belyser kommittén kortfattat vad som inryms i begreppet tillsyn i respektive land. Beskrivningen gör dock inte anspråk på att ge en fullständig bild av hur ländernas granskningsverksamhet över polisen är organiserad. Eftersom sådan verksamhet är nära förknippad med ett lands myndighetsstruktur är det 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. Att tillgodogöra sig erfarenheter från hur andra länder valt att utforma sin tillsyn över polisen har därför vissa svårigheter.

Det är dock möjligt att dra vissa slutsatser om tillsynen över polisen från de länder som kommittén valt att studera. Den svenska förvaltningsmodellen har ett litet regeringskansli och många självständiga myndigheter (se avsnitt 3.4). Förutsättningarna för intern granskning inom myndigheterna och behovet av ett fristående granskningsorgan blir således ett annat i Sverige än i länder vars myndigheter är närmare knutna till ett ansvarigt ministerium.

Någon entydig definition av tillsyn går inte att utläsa i de länders tillsynsverksamhet som kommittén valt att studera. Begreppet tillsyn rymmer allt från granskning av regelefterlevnad, systemtillsyn, effektivitetstillsyn, uppföljning och utvärdering. Tillsyn i form av regelefterlevnad ingår dock alltid som ett led i den tillsyn som utövas, och den kombineras ofta med någon eller flera av ovan uppräknade granskningsbegreppen. Att ett bredare perspektiv på tillsyn

tillämpas är således det vanliga i de länder kommittén valt att studera.

Vad gäller de nordiska länderna går utvecklingen mot att skapa fristående tillsynsorgan, särskilt när det gäller tillsyn över säkerhetstjänsternas verksamhet. En kvalificerad granskning i form av effektiv rättslig tillsyn är vad som eftersträvs i de nordiska länderna där införande av fristående tillsynsorgan har föreslagits.

Både Nederländerna samt England och Wales har fristående granskningsorgan som utövar tillsyn över den öppna polisens verksamhet. Dessa tillsynsorgan utövar dock i stor utsträckning granskning som är fokuserad på effektivitet och utvärdering, snarare än tillsyn i form av regelefterlevnad.

## 7.2 Tillsyn över polisen i Finland

### *Allmänt*

I Finland svarar inrikesministeriet för styrningen och övervakningen av polisens verksamhet. *Polisstyrelsen* är central förvaltningsmyndighet under inrikesministeriet. Styrelsen har till uppgift att planera, utveckla, leda och övervaka polisverksamheten i Finland. Under Polisstyrelsen finns de lokala polisinställningarna samt polisens riksomfattande enheter, där den finska säkerhetspolisen ingår.

Polisens verksamhet står under extern tillsyn av Justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman, som båda är Finlands högsta laglighetsövervakare. Statens revisionsverk och Dataombudsmannen utövar också tillsyn över polisens verksamhet, den senare har bl.a. som uppgift att övervaka polisens behandling av personuppgifter.

### *Polisstyrelsens tillsyn över polisen*

Polisstyrelsens huvudsakliga tillsynsarbete sker i form av dels intern granskning och dels intern laglighetsövervakning. Gränsen mellan de båda tillsynsformerna är inte uttryckligen fastställd.

Tillsyn i form av intern granskning utövas bl.a. över polisens användning av statliga anslag och resurser.<sup>1</sup> Laglighetsövervakning definieras som övervakning av om myndigheternas verksamhet är

---

<sup>1</sup> Reglemente för Polisstyrelsens interna granskning. Föreskrift 22.11.2011. POHAD nr/2010/14.

lagenlig.<sup>2</sup> Ett särskilt tillsynsområde för laglighetsövervakningen är de åtgärder som innebär ett ingrepp i enskildas grundläggande fri- och rättigheter.<sup>3</sup>

Polisstyrelsen ska bl.a. utveckla laglighetsövervakningen, utföra laglighetskontroller vid polisenheterna, utföra övervakning på eget initiativ samt avgöra klagomål. Syftet med övervakningen är att främja att de mål som ställts upp för polisen nås, att upprätthålla och förbättra kvalitén i polisens arbete samt förstärka medborgarnas förtroende för polisens verksamhet. Som grund för laglighetsövervakningen upprättar Polisstyrelsen en årlig granskningsplan till vilken bl.a. styrelsens enheter får ge förslag på granskningsområden.

Om inte särskilda skäl föreligger underrättar styrelsen i förväg den enhet som ska kontrolleras om att en granskning kommer att ske.<sup>4</sup> Polisstyrelsen rapporterar till inrikesministeriet om den laglighetsövervakning och interna granskning som har genomförts samt skickar den årliga granskningsplanen till inrikesministeriets enhet för juridiska frågor.

#### *Inrikesministeriets tillsyn över polisen*

Enheten för juridiska frågor vid inrikesministeriet är oberoende i förhållande till polisen och granskar årligen den laglighetsövervakning som Polisstyrelsen utför. Granskningsverksamheten omfattar inspektionsbesök hos Polisstyrelsen med bl.a. kontroll av styrelsens organisation och resurser för laglighetsövervakning, kontroll av hur Polisstyrelsen utfört utredningar när det gäller laglighetsövervakning, beaktande av återkoppling från medborgarna samt hur väl rekommendationer om åtgärder efter tidigare granskningar har följts.

Inspektionsbesöken resulterar i en rapport som behandlas vid resultatavtalsförhandlingarna mellan inrikesministeriet och Polisstyrelsen. De ingripandemöjligheter som enheten för juridiska frågor vid inrikesministeriet har består bl.a. av att ge rekommendationer om åtgärder samt möjlighet att genomföra uppföljning av Polisstyrelsens laglighetsövervakning.

Inrikesministeriet tillsatte 2008 en permanent arbetsgrupp för utveckling av laglighetsövervakningen och dess förvaltnings-

---

<sup>2</sup> A.a.

<sup>3</sup> Annual Police Report 2011 s. 18.

<sup>4</sup> Polisenheterna genomför också regelbundet egna granskningar i enlighet med granskningsplanen.



områden. Vid inrikesministeriets enhet för juridiska frågor finns också ett projekt om den rättsliga grunden för polisens interna övervakning.

För närvarande pågår det en omorganisering av den finska polisens förvaltningsstruktur, vilket kan komma att påverka organiseringen av den interna laglighetsövervakningen.

### 7.3 Tillsyn över polisen i Norge

#### *Allmänt*

*Justisdepartementet* har det övergripande ansvaret för polisens verksamhet i Norge. *Justisdepartementet* och *Politidirektoratet* utgör tillsammans den norska polisens centrala ledning. *Direktoratet* är en del av departementet och är bemyndigat att operativt leda och styra de 27 polisdistrikten, att arbeta med uppföljning och utveckling samt att utöva tillsyn. Under direktoratets ledning står även sju specialorgan där *Kripos* (med ansvar för bl.a. frågor som rör organiserad och annan allvarlig brottlighet) och *Økokrim* (med ansvar för frågor som rör ekonomisk brottslighet och miljöbrott) ingår.

I Norge är – på lokal nivå – polisen och åklagarverksamheten inte skilda från varandra, utan åklagarna är integrerade i polisorganisationen. I områden som rör handläggning av brottmål är *statsadvokaterna* och *Riksadvokaten* överordnade polisdistrikten och specialorganen *Kripos* och *Økokrim*. Detta inslag i den norska polisorganisationen, där ansvaret för brottsbekämpningen på central nivå är delat mellan *Justisdepartementet* och *Riksadvokaten*, brukar betecknas som den ”tvåspåriga organisationen”.

Den öppna polisens verksamhet står under extern tillsyn av *Sivilombudsmannen*, *Riksrevisjonen* och *Datatilsynet*. *Sivilombudsmannen* är i stor utsträckning Norges motsvarighet till den svenska *Justitieombudsmannen* (JO).

#### *Politidirektoratets tillsyn över den öppna polisen*

*Politidirektoratet* utövar i dag tillsyn över den öppna polisens verksamhet i Norge. *Politidirektøren* fastställer riktlinjerna för direktoratets tillsyn över polisdistrikten och specialorganen. Verksamheten bedrivs vid en tillsynsenhet som är direkt under-

ställd Politidirektøren. Tillsynsenhetens verksamhet är kontrollerande, informerande och rådgivande.

Den huvudsakliga tillsynen av den öppna polisen sker genom s.k. ordinär tillsyn (*ordinære tilsyn*) vid landets polisdistrikt och specialorgan och innefattar en utvärdering av hur verksamheten drivs med fokus på ledning, organisation, förvaltning och regel-efterlevnad.<sup>5</sup> Den tillsyn som utövats under året sammanfattas i en rapport som skickas ut till alla polisdistrikt och specialorgan. Efter tre till sex månader håller tillsynsenheten ett uppföljningssamtal med ansvarig chef för den granskade verksamheten.

Tillsynsenheten utövar också s.k. begränsad eller partiell tillsyn. Granskningen är då avgränsad till vissa frågor eller problemställningar och utövas endast när det föreligger ett särskilt behov eller ett problem som behöver granskas närmare.

### *Åklagarväsendets tillsyn över den öppna polisen*

Polismästarna i varje polisdistrikt har ansvar för den brottsutredande verksamheten och för att de mål som ställts upp av Riksadvokaten följs. Statsadvokaterna ger riktlinjer och följer upp den brottsutredande verksamheten i polisdistrikten samt utövar tillsyn och gör kvalitetskontroller. Statsadvokaternas tillsyn innefattar inspektioner av den brottsutredande verksamheten i polisdistrikten. Inspektionerna är både kontrollerande och vägledande och har i första hand fokus på resultatuppföljning och kvalitetskontroll.

Det *nationella statsadvokatämbetet (NAST)* utövar tillsyn över den brottsutredande verksamheten vid specialorganet Kripas. Tillsynsverksamheten är inriktad på bl.a. systemkontroll samt om rutinerna vid den brottsutredande verksamheten är lämpliga samt i överensstämmelse med gällande bestämmelser och de direktiv som Riksadvokaten utfärdar.

### *Tillsyn över Politiets sikkerhetstjeneste*

Den norska säkerhetstjänsten, *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, är direkt underställd Justisdepartementet och är inte en del av Politidirektoratet. PST:s verksamhet står under tillsyn och kontroll av flera olika organ däribland *EOS-utvalget*, Justisdepartementet

---

<sup>5</sup> Säkerhetstjänsten (PST) är undantagen från denna tillsyn.

och NAST. PST har även ett internt kontrollsystem för tillsyn över de kärnområden och de administrativa uppgifter som tillhör säkerhetstjänsten.

Tillsynen över PST inriktas främst mot att säkerhetstjänsten håller sig inom ramarna för de lagar och bindande föreskrifter som finns för verksamhetens område. Justisdepartementet utövar fyra gånger per år tillsyn över PST:s brottsförebyggande arbete. Den tillsynen är inriktad mot att det brottsförebyggande arbetet håller sig inom uppställda ramar, prioriteringar och kvalitetskrav.

EOS-utvalget är ett oberoende kontrollorgan som är underställt riksdagen. Kontrollorganet utövar tillsyn över bl.a. PST.<sup>6</sup> Tillsynen över säkerhetstjänstens verksamhet utövas i huvudsak på registrering av personuppgifter, annan registerkontroll och användning av hemliga tvångsmedel. EOS-utvalget genomför inspektioner, undersöker klagomål samt utövar tillsyn på eget initiativ. Syftet med tillsynen är främst att övervaka att enskilda personers rättigheter blir tillvaratagna och att deras privatliv skyddas, men en generell tillsyn med avseende på lagenligheten görs också.

NAST utövar tillsyn över PST minst en gång om året. Tillsynsverksamheten har samma inriktning som den tillsyn som utövas över specialorganet Kripas, dvs. systemkontroll samt kontroll av om rutinerna vid den brottsutredande verksamheten är lämpliga samt i överensstämmelse med gällande bestämmelser och Riksadvokatens direktiv. Vidare håller sig statsadvokatämbetet löpande uppdaterad om det pågående arbetet vid säkerhetstjänsten.

## 7.4 Tillsyn över polisen i Danmark

### *Allmänt*

Polisen i Danmark är en regionalt organiserad nationell polis och lyder under *Justitsministeriet*. Organisationen är indelad i 12 poliskretsar, som var och en leds av en politidirektør. Poliskretsarna är underordnade *Rigspolitiet* som leds av *rigspolitichefen*. Rigspolitichefen är ansvarig för polisens verksamhet i dess helhet och fastställer generella och konkreta bestämmelser om bl.a. administrativa och ekonomiska förhållanden, medan politidirektøren styr och ansvarar – både operativt och administrativt – för poliskretsens

---

<sup>6</sup> EOS-utvalget utövar även tillsyn över Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) och Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA).

verksamhet. Politidirektøren i varje poliskrets ansvarar alltså inför rigspolitichefen, som i sin tur svarar inför justitsministern.

Det danska åklagarväsendet är integrerat med polisväsendet på lokal nivå och är i likhet med Norge inordnat i det ”tvåspåriga systemet”. Politidirektøren har ansvar för den lokala åklagarmyndighetens verksamhet samt för den brottsutredande verksamheten i polisdistrikten. Tillsynen över polisens verksamhet är således uppdelad beroende på vilken del av polisverksamheten som berörs. Den öppna polisens verksamhet står under extern tillsyn av bl.a. *Folketingets Ombudsmand*, *Datatilsynet* och *Rigsrevisionen*.

#### *Rigspolitiets tillsyn över den öppna polisen*

Rigspolitichefen är ansvarig för polisens verksamhet i Danmark och har till uppgift att bestämma inriktning på polisens arbete. Rigspolitichefen utövar också tillsyn över politidirektörerna. Tillsynen inriktas bl.a. på operativa och ekonomiska frågor i poliskretsarna. Tillsyn i form av granskning av regelefterlevnad utövas inte separat utan ingår som ett led i ovan nämnda tillsyn. Tillsynsverksamheten omfattar bl.a. inspektioner i poliskretsarna.

#### *Åklagarväsendets tillsyn över den öppna polisen*

*Rigsadvokaten* utövar tillsyn över *Statsadvokaterna*, som i sin tur har tillsynsansvar över politidirektörerna när det gäller utredning, handläggning av brottmål och klagomål mot beslut fattade i åtalsfrågor. Politidirektörerna har det överordnande ansvaret för att säkra kvalitén och lagligheten i poliskretsarnas arbete samt säkra att handläggningen av brottmål utförs på ett så grundligt och snabbt sätt som möjligt.

Statsadvokaternas huvudsakliga tillsyn över polisen sker framför allt på två sätt. Dels genom en löpande tillsyn av det dagliga brottsutredande arbetet, dels genom tillsynsbesök i poliskretsarna. Tillsynsbesöken syftar till att kontrollera att handläggningen av brottmål i hela poliskretsen genomförs kvalitativt, effektivt och lagenligt.

Den 1 januari 2013 genomfördes en reform avseende de regionala statsadvokaterna. De nuvarande sex statsadvokaterna slogs samman till två statsadvokater som utövar tillsyn över sex poliskretsar var.

Avsikten är att tillsynen över handläggningen av brottmål ska vara mer framåtblickande och samarbetsinriktad och att statsadvokaterna, i likhet med den modell Norge valt, i högre grad ska involveras i att finna lösningar på relevanta problemställningar i poliskretsarna.

#### *Tillsyn över den danska säkerhetstjänsten*

Den danska säkerhetstjänsten, Politiets Efterretningstjeneste (*PET*), står under tillsyn av flera olika organ. Vid sidan av den interna kontrollen med uppställda riktlinjer utövas tillsyn över *PET*:s verksamhet av bl.a. justitsministern, Folketingets Ombudsmand, *Wamberg-utvalget*, domstolarna och Rigsrevisionen.

På uppdrag av regeringen utövar justitsministern tillsyn över *PET*. Chefen för *PET* ska, enligt justitsministerns riktlinjer, bl.a. hålla ministern underrättad om både konkreta ärenden och generella frågor som är av väsentlig betydelse för verksamheten.

*Wamberg-utvalget* är en grupp av fyra opolitiska personer som är utsedda av regeringen för att utöva tillsyn över säkerhetstjänstens bearbetning och hantering av personuppgifter. En gång om året lämnar *Wamberg-utvalget* en rapport till justitsministern om säkerhetstjänstens verksamhet.

Den danska regeringen förväntas under våren 2013 lägga fram ett lagförslag rörande *PET*. Syftet med förslaget är att reglera *PET*:s verksamhet i en samlad lag och att införa ett särskilt tillsynsorgan. Det nya tillsynsorganet ska ersätta *Wamberg-utvalget* och få ett bredare tillsynsområde gällande *PET*:s efterlevnad av regler och riktlinjer vid behandling av personuppgifter.<sup>7</sup>

## **7.5 Tillsyn över polisen i Nederländerna**

### *Allmänt*

Justitieministeriet har helhetsansvaret för polisens verksamhet i Nederländerna. I början av 2013 skedde en omfattande reform av den nederländska polisens organisation. Omorganisationen innebar att det inrättades en nationell polismyndighet indelad i tio regioner. Organisationsförändringen innebar till viss del att tillsynen över polisens verksamhet förändrades. Justitieministern fick utökade

---

<sup>7</sup> Betänkning om *PET* og FE nr. 1529.

möjligheter att styra polisen och att sätta de ramar inom vilka polisen utför sin verksamhet. En nationell polischef, som rapporterar direkt till justitieministern, tillsattes för att leda den nationella polismyndigheten. Extern tillsyn över polisen utövas bl.a. av *Rijksauditdienst* och de *Nationale ombudsman*.<sup>8</sup>

#### *Fristående granskning av polisens verksamhet*

*De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid* är ett fristående tillsynsorgan som utövar tillsyn över bl.a. den nederländska polisens, brandkårens och räddningstjänstens verksamhet. Tillsynsorganet är inordnat under Justitieministeriet och rapporterar direkt till justitieministern. Tillsynsverksamheten inriktas främst på om polisens verksamhet uppfyller kvalitativa krav, om de uppställda politiska målen uppnås och om polisens verksamhet följer lag och annan författning.

Den huvudsakliga tillsynen sker genom inspektioner där tillsynsorganet utför olika typer av undersökningar beroende på vilket område som ska inspekteras. Inspektionerna föregås av en riskanalys för att bestämma inriktning på tillsynen. De två huvudsakliga undersökningarna som utförs är systematiska respektive tematiska granskningar. Tillsynsorganet utför också inspektioner efter anmälningar från privatpersoner eller med anledning av en specifik händelse.

Tillsynsorganet har inga egna sanktionsbefogenheter. Däremot kan årsrapporten med tillsynsorganets rekommendationer leda till politiska förändringar, vilka i sin tur kan komma att påverka polisens verksamhet. Vidare tar polisen själva del av rapporten och kan därmed välja att genomföra vissa förändringar för att uppnå högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

#### *Tillsyn över den nederländska säkerhetstjänsten*

Inrikesministeriet är ansvarig för den nederländska säkerhetstjänstens (AIVD<sup>9</sup>) verksamhet. Säkerhetstjänsten står huvudsakligen under tillsyn av *Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen Veiligheidsdiensten* (CTIVD). CTIVD är ett obero-

---

<sup>8</sup> Rijksauditdienst och de Nationale ombudsman kan jämföras med den svenska Riksrevisionen respektive Riksdagens ombudsmän (JO).

<sup>9</sup> Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

ende tillsynsorgan vars tillsyn är inriktad på att bl.a. övervaka att säkerhetstjänstens verksamhet är lagenlig. Den huvudsakliga tillsynen sker på två sätt. Dels genom djupgående undersökningar som resulterar i granskningsrapporter, dels genom stickprovskontroller på speciellt utvalda områden.<sup>10</sup>

Klagomål från enskilda anmäls till ansvarigt ministerium. Om ett klagomål blir ett tillsynsärende används CTIVD som ett oberoende rådgivande organ. CTIVD får då fullt ansvar för handläggningen av klagomålet, vilket bl.a. innefattar kontakt med berörda personer i ärendet och undersökningar. Handläggningen avslutas med att ett rådgivande yttrande lämnas till ministern, varefter ministern tar det slutliga beslutet om hur klagomålet ska hanteras. Om ministern avviker från det rådgivande yttrandet måste den klagande informeras om detta.

Den nederländska säkerhetstjänsten står även under extern tillsyn av bl.a. *de Nationale ombudsman* och *Rijksauditdienst*.<sup>11</sup>

## 7.6 Tillsyn över polisen i England och Wales

Storbritannien rymmer delvis separata rättsystem. England och Wales är i polishänseende dock att betrakta som en enhet. Under 2012 reformerades polisens organisation i England och Wales, vilket i viss utsträckning även påverkade tillsynen över polisens verksamhet.

Polisen i England och Wales är organiserad i 43 självständiga regionala polismyndigheter. Det finns ingen central överordnad polismyndighet. Den nyss nämnda reformen innebar att polisstyrelserna, som tidigare utgjorde ledningen över polismyndigheterna, ersattes med *Police and Crime Panels* under ledning av direktvalda polischefer. Det första valet var i november 2012 då polischeferna valdes direkt av den lokala befolkningen för en mandatperiod om fyra år.

Polischeferna har en lagstadgad skyldighet och ett mandat att för allmänhetens räkning hålla polisen ansvarig för att verksamheten bedrivs effektivt. Tillsynsverksamheten riktas mot *the Chief Constable* som är operativt ansvarig för polisen. Med utgångspunkt

---

<sup>10</sup> Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD) - Annual report 2011-2012, s. 7 f.

<sup>11</sup> A.a.

i en plan där strategiska inriktningar och mål ställs upp, utvärderas polisens verksamhet i varje polismyndighet.

Police and crime panels utövar i sin tur tillsyn över polis- cheferna. Tillsynsverksamheten inriktas på hur polischeferna har uppnått de mål som satts upp i planen samt i årsrapporten. Police and crime panels har även en möjlighet att skriva rapporter och ge rekommendationer.

#### *Fristående granskning av polisens verksamhet*

*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC)* är ett fristående tillsynsorgan som utövar tillsyn över polisens verksamhet. I och med reformen av polisens organisation fick HMIC förstärkt självständighet. Tillsynsverksamheten är inriktad på att granska polisens resultat och effektivitet samt att granska hur polismyndigheterna utför sina uppgifter i förhållande till lokala prioriteringar och nationella åtaganden. Den huvudsakliga tillsynen sker genom övervakning och inspektioner. Utifrån en riskbaserad strategi kartläggs de områden som ska övervakas eller inspekteras. Inspektionerna måste godkännas av inrikesministern eller av polischeferna. I undantagsfall får HMIC utföra inspektioner på eget initiativ utan godkännande. Gemensamma inspektioner med andra organ eller myndigheter förekommer också. Under 2011 och 2012 utövades granskning av bl.a. rättskedjeledet mellan våldtäktsutredningar och åtal, polisverksamhetens anpassning till de nya besparingsåtgärderna, polisens brott och tillbudsrapporter.<sup>12</sup>

Inspektionerna avslutas regelmässigt med en inspektionsrapport som publiceras och skickas till inrikesministern och polischeferna. HMIC har inga sanktionsbefogenheter och kan inte heller ge tvingande direktiv till polischeferna eller specificera i rapporten hur polisen ska sköta sin verksamhet. Polischeferna måste dock kommentera rapporterna samt publicera kommentarerna så att allmänheten kan ta del av dem.

*The Independent Police Complaints Commission (IPCC)* är ett annat fristående organ vars huvudsakliga uppgift är att säkerställa att det finns ett effektivt system för hantering av klagomål mot polisen. IPCC har befogenhet att själva initiera undersökningar av klagomål, vilket organet regelmässigt gör vid dödsfall i samband med polisinsatser och vid allvarliga anklagelser om tjänstefel.

---

<sup>12</sup> HMIC Annual Report 2011/2012, s. 4 f.



Utöver hanteringen av klagomål har IPCC en så kallad ”guardianship role” som gör det möjligt att även göra uttalanden om mer allmänna frågor om polisens insatser, policy och standard.

#### *Tillsyn över The British Security Service*

*The British Security Service (BSS)*, även kallad *MIS*, är en civil säkerhetstjänst som är direkt underställd inrikesministern. Den brittiska säkerhetstjänstens verksamhet står under tillsyn av flera olika organ. Tillsynen är inriktad på att övervaka att säkerhetstjänstens verksamhet är lagenlig, proportionerlig och nödvändig, att verksamheten gör de rätta operativa prioriteringar samt att verksamheten använder sina resurser på bästa sätt. Tillsynen utövas huvudsakligen av inrikesministern, parlamentet och av domstolarna.

En viss parlamentarisk tillsyn sker genom *The Intelligence and Security Committee (ISC)*, en kommitté bestående av nio parlamentariker som regelbundet utövar tillsyn över bl.a. säkerhetstjänstens verksamhet.<sup>13</sup> Den huvudsakliga tillsynen är inriktad på att granska policys, förvaltning och utgifter i säkerhetstjänstens verksamhet.

Fristående tillsyn över den brittiska säkerhetstjänsten utövas också av två domare (*The Intelligence Services Commissioners* och *The Interception of Communications Commissioner*) som lämnar separata årsrapporter till premiärministern. *The Intelligence Services Commissioners* utövar tillsyn bl.a. över de fullmakter som ger säkerhetstjänsten rätt att använda hemlig rumsavlyssning. Vidare utövas tillsyn över bl.a. interna beslut om användning av hemlig övervakning och att sådan verksamhet överensstämmer med gällande lagar.

---

<sup>13</sup> För närvarande behandlas ett lagförslag i House of Lords som innehåller förslag på en reform av ISC:s befogenheter. Se Justice and Security Bill [HL] 2012-13.

## 8 Behov av tillsyn över polisens verksamhet?

**Kommitténs bedömning:** Tillsyn över polisens verksamhet stärker allmänhetens förtroende för att polisverksamheten bedrivs på ett korrekt sätt. Utifrån skäl som hänför sig till polisverksamhetens särart finns det behov av att utöva tillsyn över polisens verksamhet i de delar där befintliga kontrollorgan inte utövar sådan tillsyn.

### 8.1 Inledning

I detta kapitel överväger kommittén om det finns ett generellt och övergripande behov av en ordinär granskning av polisens verksamhet. Polisverksamhet är en statlig kärnverksamhet av central betydelse för det demokratiska samhället och medborgarna. Frågan är om det utifrån polisverksamhetens särart kan sägas finnas grundläggande behov av ordinär tillsyn över polisverksamheten.

### 8.2 Långtgående befogenheter att ingripa i människors liv

Som regeringen beskriver i tilläggsdirektiven har polisen långtgående befogenheter att ingripa i enskildas liv, bl.a. genom att åtgärder som polisen vidtar kan begränsa den enskildes grundläggande fri- och rättigheter som är fastslagna i RF.<sup>1</sup> Polisen har också anförtrotts samhällets våldsbefogenheter och har bl.a. till

---

<sup>1</sup> Dir. 2012:13 s. 2.

uppgift att bistå domstolar och myndigheter när en åtgärd förutsätter våldsutövning.

Polisens verksamhet är en väsentlig del av det demokratiska samhället och i den verksamheten ingår tillgång till långtgående befogenheter. Exempelvis får en polisman enligt 10 § polislagen, i vissa angivna situationer, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om alla andra medel är otillräckliga och om det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Denna regel tillgodoser RF:s samt Europakonventionens krav på lagstöd för det intrång i vårt grundlagsskydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som sker då en polisman använder sig av våld. En polisman får, om det bortses från de allmänna ansvarsfrihetsgrunderna som regleras i 24 kap. brottsbalken (BrB), inte använda våld under andra förutsättningar än de som anges i polislagen.

Att det finns möjligheter att i efterhand kunna granska om de långtgående befogenheter att ingripa i människors liv som staten – i detta fall polisen – har utövat följer lagar och bindande föreskrifter, är väsentlig för frågan om det finns ett behov av tillsyn över polisens verksamhet.

### 8.3 Avsaknad av möjligheter till rättslig prövning

Inom delar av polisens verksamhet är möjligheterna att få till stånd en rättslig prövning av polisens beslut och åtgärder begränsade. Enligt förvaltningsrättsliga grundprinciper får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas. En del beslut som polisen fattar kan dock inte överklagas. Det gäller exempelvis polisens rätt att i vissa situationer använda våld i tjänsteutövningen. Ett annat exempel är polisens faktiska handlande vid bl.a. trafikdirigering och tillsägelser. Ytterligare exempel är beslut om avvisning, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen. De sistnämnda besluten är ingripande för enskilda på så sätt att de utgör en inskränkning i rörelsefriheten. Fler exempel på beslut som inte går att få överprövade är sådana beslut som fattats enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., LOB. Varje år sker ett stort antal omhändertaganden med stöd av LOB och lagen har kommit att kritiserats för en alltför godtycklig tillämpning och

för att tillämpningen skiljer sig åt i olika delar av landet.<sup>2</sup> Ett omhändertagande enligt LOB kan inte prövas i domstol och inte heller i efterhand laglighetsprövas, trots de följer ett sådant omhändertagande kan få för exempelvis körkortsinnehav och rätten att få eller behålla tillstånd att inneha och bruka vapen. Ytterligare exempel på beslut som är ingripande för den enskilde, men som inte kan överprövas av domstol, är när polisen omhändertar personer för att genomgå läkarundersökning inför beslut om psykiatrisk tvångsvård enligt 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

När polisen vidtar ingripande åtgärder är det, enligt kommittén, viktigt att samhället kan garantera att det i efterhand går att kontrollera om sådana åtgärder hanteras på ett korrekt sätt, i enlighet med de bestämmelser som finns och likartat över landet. En avsaknad av möjligheter till överprövning av vissa polisiära beslut kan därför, i viss mån, vägas upp av en möjlighet till kontroll och granskning av polisens verksamhet i efterhand. Detta talar för att det finns anledning att utöva bred tillsyn över polisverksamheten.

## 8.4 Allmänhetens förtroende

Lag och ordning är grundläggande för det vi kallar ett ”civiliserat samhälle”, medan förtroendet för samhällets institutioner kan ses som en grund för att demokratin fått genomslag. Polisen är en av de centrala institutionerna i vårt rättssamhälle. Medborgarna förväntar sig att polisen utför det uppdrag som den är ålagd av riksdag och regering att utföra.<sup>3</sup> För att polisen ska kunna utföra sitt jobb på ett bra sätt krävs medborgarnas förtroende. Det är inte minst viktigt för att polisen ska kunna fullgöra sitt trygghetsskapande uppdrag. En nödvändig förutsättning för att det ska finnas förtroende för polisens verksamhet är att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar och andra bindande föreskrifter och även i övrigt utförs på ett korrekt och konsekvent sätt. Polisens rätt att i vissa situationer avlägsna människor är ett exempel på sådana handlingsregler för polisen som med jämna mellanrum uppmärksammas och sätts i

---

<sup>2</sup> SOU 2011:35 Bättre insatser vid missbruk och beroende, s. 658 f. och Thunholm, Lag om omhändertagande av berusade LOB – En vårdlag eller ett maktmedel?

<sup>3</sup> Jfr Sandstig, Förtroendet för polisen, En analys av medborgarnas syn på polisen och dess roll i samhället 1986–2006.

fråga. Under de senaste sex åren har antalet händelserapporter som avsett avlägsnanden mer än trefaldigats.<sup>4</sup> Att det i efterhand finns möjligheter att granska att polisen hanterar avlägsnanden enligt gällande regler är ett sätt att bidra till medborgarnas förtroende för polisen. JO har i detta sammanhang särskilt påtalat vikten av att det exempelvis går att utvärdera och kontrollera hur en viss metod används.<sup>5</sup>

Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att tillsyn över polisens verksamhet stärker allmänhetens förtroende för att polisverksamheten bedrivs på ett korrekt sätt. Det ska särskilt påpekas att denna bedömning inte har sin grund i att det skulle finnas ett sviktande förtroende för polisen från allmänhetens sida. Det är snarare fråga om att en granskning av polisens verksamhet bidrar till att bibehålla och/eller stärka förtroendet för polisen.

## 8.5 Den extraordinära granskningen av polisväsendet är inte tillräcklig

Utgångspunkten för JO:s verksamhet är den enskildes intresse av att bli föremål för en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida. JO handlägger följaktligen enskilda ärenden. JO:s granskning har inte endast verksamhetsperspektiv i fokus, utan även enskilda befattningshavares tjänsteutövning.

JK har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. Sedan den 1 december 1998 har JK:s tillsynsverksamhet begränsats och är nu mer övergripande och främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK har begränsade resurser att utföra tillsynsverksamhet och har själv uttalat att ”tyvärr räcker inte myndighetens resurser till någon mera omfattande tillsynsverksamhet”.<sup>6</sup>

JO och JK har båda breda uppdrag som omfattar samtliga myndigheter i statsförvaltningen. De har också befogenheter som ordinära tillsynsorgan i regel inte har, exempelvis kan de väcka åtal mot enskilda befattningshavare i staten. Det finns dock, av natur-

---

<sup>4</sup> Sveriges radio, JO: Behövs en skarpare tillsyn över polisen, inslag på radio den 28 september 2012.

<sup>5</sup> A.a.

<sup>6</sup> Se JK:s webbplats, <http://www.jk.se>

liga skäl, i nuläget inte förutsättningar för de extraordinära organen att utföra en heltäckande tillsyn över en viss del av statsförvaltningen, i detta fall polisväsendet. Som ovan redogjorts för är polisverksamhet en statlig kärnverksamhet av central betydelse för det demokratiska samhället och medborgarna. Enligt kommitténs mening är det angeläget att det, utöver JO:s och JK:s extraordinära tillsyn över polisen, också finns förutsättningar att utöva en mer löpande och kontinuerlig granskning av polisväsendet.

## 8.6 Avslutningsvis

För att polisen ska kunna utföra sitt jobb på ett bra sätt krävs medborgarnas förtroende. Det är inte minst viktigt för att polisen ska kunna fullgöra sitt trygghetskapande uppdrag. Tillsyn över polisens verksamhet stärker allmänhetens förtroende för att polisverksamheten bedrivs på ett korrekt sätt. Det är angeläget att det, utöver JO:s och JK:s extraordinära tillsyn över polisen, också finns förutsättningar att utöva en mer löpande och kontinuerlig granskning av polisväsendet.

Polisverksamhetens särart motiverar att en grundlig tillsyn utövas över polisväsendet. Verksamheten innefattar långtgående befogenheter att ingripa i människors liv och det är därför viktigt att åtgärder som polisen vidtar i efterhand kan granskas. När polisen exempelvis vidtar ingripande åtgärder är det viktigt att samhället kan garantera att det går att kontrollera om sådana åtgärder hanteras på ett korrekt sätt, i enlighet med de bestämmelser som finns och likartat över landet. En avsaknad av rätt till överprövning av vissa polisiära beslut kan, i viss mån, vägas upp av en möjlighet till kontroll och granskning av polisens verksamhet i efterhand. Att utöva tillsyn över polisväsendet ger dessutom en kompletterande möjlighet för riksdag och regering att kontrollera att polisverksamheten utförs på ett korrekt sätt.

## 9 Ett från polisen organisatoriskt avskilt organ som utövar tillsyn

**Kommitténs förslag:** Ordinär tillsyn över den nya polisorganisationen ska utövas av en från polisen organisatoriskt fristående myndighet.

### 9.1 Inledning

Kommittén har i föregående kapitel gjort bedömningen att det utifrån skäl som hänför sig till polisverksamhetens särart finns behov av att, utöver JO:s och JK:s extraordinära tillsyn över polisen, utöva tillsyn över polisväsendet.

Den fråga som kommittén nu har att ta ställning till är om tillsynen över den nya polisorganisationen bäst utövas av ett från polisen organisatoriskt avskilt organ eller om ordinära tillsynsuppgifter ska vara en del av den nya polisens organisation.

### 9.2 Kort om polisens nya organisation m.m.

För att polisen ska kunna nå sin fulla utvecklingspotential och för att polisens verksamhet ska ges förutsättningar att uppfylla de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet och flexibilitet samt väsentligt förbättrade resultat lämnade kommittén i SOU 2012:13 förslag om en ny polisorganisation.

Betänkandet remitterades och förslaget att ombilda polisen till en sammanhållen myndighet fick ett positivt remissutfall. I budgetpropositionen för 2013 föreslog regeringen, med utgångspunkt i kommitténs förslag och med beaktande av remissinstansernas synpunkter, att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndig-

heterna den 1 januari 2015 ska ombildas till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten. Den 18 december 2012 godkände riksdagen regeringens förslag.

Regeringen beslutade den 20 december 2012 att en särskild utredare, i nära samarbete med Rikspolisstyrelsen, ska besluta om och genomföra de åtgärder som krävs för att ombilda Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till en sammanhållen myndighet.<sup>1</sup>

Myndighetslösningen för den öppna polisen skapar förutsättningar att både följa upp verksamheten på ett mer enhetligt sätt och att uppnå bättre och jämnare verksamhetsresultat inom myndigheten.<sup>2</sup>

Kommittén har vidare föreslagit att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet.<sup>3</sup> Ombildningen till en fristående myndighet innebär att det skapas nya möjligheter för ledningen av Säkerhetspolisen att ta ett helhetsansvar för verksamheten och för de resultat som uppnås. Detta skapar bättre förutsättningar för strategisk ledning och styrning av Säkerhetspolisens verksamhet.<sup>4</sup> I SOU 2012:77 har kommittén föreslagit att Säkerhetspolisen själv ska genomföra ombildningen till en fristående myndighet.

När kommittén lämnar detta betänkande är det inte klart hur Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens strukturer för intern kontroll kommer att vara uppbyggda. Den svenska förvaltningstraditionen bygger dock på att myndigheterna själva i väldigt hög utsträckning får ta ansvar för kontroll av den egna verksamheten. Den traditionen kommer bl.a. till uttryck i 3 och 4 §§ myndighetsförordningen (2007:515), där det anges att ledningen för en myndighet ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Vidare ska ledningen svara för att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Regeringens beslut om kommittédirektiv 2012:129.

<sup>2</sup> SOU 2012:13 s. 24 f och 344 f.

<sup>3</sup> A.a. s. 261 och SOU 2012:77.

<sup>4</sup> SOU 2012:77 s. 22.

<sup>5</sup> Den nuvarande instruktionen för Rikspolisstyrelsen hänvisar till bestämmelserna i myndighetsförordningen när det gäller rikspolischefens ansvar och uppgifter. Även i den nya polisorganisationen kommer det att vara myndighetschefens ansvar att utöva intern kontroll över den egna verksamheten. En bristande kontroll eller styrning av verksamheten kan i förlängningen få konsekvenser för ledningen. Eftersom regeringen har ansvar för att polis-



### 9.3 Polisstyrelserna försvinner

Ombildningen av den öppna polisen till en myndighet innebär att de 21 polisstyrelserna vid polismyndigheterna – med sammanlagt knappt 250 förtroendevalda ordinarie ledamöter – ersätts av Polismyndighetens insynsråd och ett regionpolisråd i varje polisregion med förtroendevalda ledamöter. Konsekvensen är att färre förtroendevalda än i dag kommer att delta i arbetet med insyn och kontroll och att deras inflytande minskar genom att beslutsbefogenheterna tas bort.<sup>6</sup>

Även om inte insyn ska sammanblandas med tillsyn, bidrar de nuvarande polisstyrelserna till att representanter för allmänheten får inblick i den verksamhet som polisen bedriver, vilket också ger möjligheter att utöva demokratisk kontroll. Den omständigheten att färre förtroendevalda än i dag kommer att ha insyn i den nya polisorganisationen kan, enligt kommitténs mening, motivera en ny extern tillsyn över polisverksamheten.

### 9.4 Rikspolisstyrelsen kommer inte att finnas kvar – ny lösning av tillsynsfrågan

Den tillsyn som Rikspolisstyrelsen i nuläget utövar har en fristående karaktär gentemot de 21 polismyndigheterna. Beslutet om att skapa den nya Polismyndigheten innebär att Rikspolisstyrelsen inte längre kommer att finnas kvar som centralt förvaltningsorgan för polisen. Det innebär också att det – utöver den tillsyn som de extraordinära tillsynsorganen samt Arbetsmiljöverket, Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver – inte längre kommer att utövas ordinär tillsyn av mer fristående karaktär över den öppna polisens verksamhet.

Rikspolisstyrelsen har i dag möjlighet att också granska Säkerhetspolisens verksamhet. Eftersom Säkerhetspolisen är en del av Rikspolisstyrelsen har dock denna tillsyn inte samma fristående karaktär som den som kan utövas över polismyndigheterna. En ny struktur med en sammanhållen nationell polismyndighet, och med

---

verksamheten fungerar på ett tillfredsställande sätt kan regeringen i en uppkommen situation ytterst överväga om den har fortsatt förtroende för myndighetsledningen.

<sup>6</sup> SOU 2012:13 s. 339 f. Kommitténs förslag med insynsråd, regionpolisråd och en nationell samordningsfunktion innebär dock att förtroendemännens roll och uppdrag blir tydligare i förhållande till nuvarande system.

Säkerhetspolisen som en fristående myndighet inom polisväsendet, kräver en ny lösning av tillsynsfrågan.<sup>7</sup>

I avsnitt 6.5.2 har kommittén redovisat att Rikspolisstyrelsens nuvarande tillsyn har kommit att innefatta olika typer av verksamheter som avser mer än kontroll av regelefterlevnad. Dessa verksamheter är inspektion, uppföljning, utvärdering, intern revision samt intern styrning och kontroll. Inspektionsverksamheten är den del som närmast motsvarar regeringens definition av tillsyn och det är också denna verksamhet som kommittén har att säkerställa ett fortsatt utövande av. Övriga verksamheter som i dag innefattas i Rikspolisstyrelsens breda tillämpning av tillsynsbegreppet utförs, enligt kommitténs mening, lämpligen av Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen själva.

Det finns alternativa sätt att garantera att polisväsendet också i framtiden – vad avser regelefterlevnad – kan granskas på i vart fall motsvarande sätt som Rikspolisstyrelsen i dag inspekterar polisverksamheten. Ett alternativ är att låta myndigheterna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen själva utöva tillsyn över sina respektive verksamheter. Ett annat alternativ är att ett fristående organ utövar tillsyn över polisens verksamhet.

## 9.5 Självtändig granskning garanterar trovärdighet

Regeringen har i tillsynsskrivelsen angett att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning. Den självständiga granskningen är avsedd att garantera trovärdighet i tillsynen.<sup>8</sup> Allmänt gäller att ju längre bort tillsynsorganet är i organisatoriskt hänseende från tillsynsobjektet, desto större blir allmänhetens förtroende för tillsynen.<sup>9</sup> Organisatorisk åtskillnad mellan handläggningen av tillsynsfrågor och den ordinarie polisverksamheten skapar, enligt kommitténs mening, grund för en såväl trovärdig polisverksamhet som trovärdig tillsynsverksamhet.

Statskontoret gjorde 2011 bedömningen att det är tveksamt om dagens tillsynsverksamhet vid Rikspolisstyrelsen bedrivs på ett från verksamheten självständigt sätt, i enlighet med regeringens uttalanden i tillsynsskrivelsen. Bedömningen grundades främst på

---

<sup>7</sup> SOU 2012:13 s. 313.

<sup>8</sup> Tillsynsskrivelsen s. 16.

<sup>9</sup> Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, Rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning s. 61 f.

att Rikspolisstyrelsens enhet för inspektionsverksamhet inte utför egna inspektioner utan istället ansvarar för exempelvis planering, utformning av direktiv och kvalitetssäkring, medan det egentliga tillsynsarbetet utförs av chefer och personal från den operativa verksamheten.<sup>10</sup> En fristående granskning av polisverksamheten garanterar ett oberoende i förhållande till verksamhet som polisen bedriver och det talar för att tillsyn, enligt regeringens definition, inte bör bedrivas inom den nya Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Förhållandena i det enskilda fallet måste dock beaktas i fråga om vad som inom en viss sektor ska definieras som självständig tillsyn. Åklagarmyndigheten bedriver i dag tillsyn inom ramen för den egna myndighetens struktur. Åklagarmyndigheten utövar rättslig tillsyn över sin egen verksamhet, vilket är möjligt eftersom högre åklagare, utifrån bestämmelser i rättegångsbalken (RB), kan överta åklagaruppgifter och ändra ”lägre” åklagares beslut<sup>11</sup>, se vidare kapitel 15. I denna typ av beslutsordning finns ett inbyggt system för egenkontroll som saknar motsvarighet i polisverksamheten. Till skillnad från åklagarväsendet består polisväsendet inte av flera rättsliga nivåer. Det är mot denna bakgrund inte aktuellt att bygga upp en tillsynsfunktion inom polisen med förebild från Åklagarmyndigheten.

En självständig tillsyn som utförs fristående från myndigheterna i polisväsendet garanterar trovärdighet och förtroende hos medborgarna. Kommittén gör därför bedömningen att en ordinär tillsyn över den nya polisorganisationen bäst utövas av ett från den övriga polisen organisatoriskt avskilt organ. En från den övriga polisen fristående myndighet som utövar tillsyn över polisväsendet ger också förutsättningar för att myndigheten får auktoritet. Det skapar grund för att medborgarna även fortsatt har stort förtroende för polisens verksamhet.

---

<sup>10</sup> Statskontorets rapport 2011:20 Riksdagens och regeringens styrning av Polisen, s. 109 ff.

<sup>11</sup> Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, Rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning s. 62.

## 10 Granskning av regelefterlevnad

**Kommitténs förslag:** En ny ordinär tillsyn över polisens verksamhet ska ansluta till regeringens definition av tillsyn och, med utgångspunkt i de verksamheter som anges i 2 § och 2 a § polislagen, syfta till att granska regelefterlevnaden inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

**Kommitténs bedömning:** En tillsyn som ansluter till regeringens definition av tillsynsbegreppet kommer att träffa de områden av polisens verksamhet som är mest angelägna att granska.

### 10.1 Inledning

I kapitel 8 och 9 har kommittén gjort bedömningen att utifrån skäl som hänför sig till polisverksamhetens särart finns det behov av att utöva tillsyn över polisens verksamhet, och att den tillsynen bäst utövas av en från polisen fristående myndighet.

I det här kapitlet beskriver kommittén först hur begreppet tillsyn ska definieras på polisens område. Därefter beskriver kommittén vilka av polisens verksamhetsområden som en fristående tillsynsmyndighet *kan* utöva tillsyn över.

Regeringen anger i tilläggsdirektiven (dir. 2012:13) att kommittén ska föreslå vilken verksamhet inom polisen som en granskning ska avse, med utgångspunkt i de verksamheter som anges i 2 § polislagen. Kommittén hade i inledningen av utredningsarbetet ambitionen att lämna ett förslag till en katalog över vilka verksamheter inom polisen som tillsyn ska utövas över. Under utredningsarbetets gång har det dock visat sig att det är av stor betydelse att tillsynsmyndigheten löpande kan se över vilka

områden inom polisverksamheten som är särskilt angelägna att granska, se avsnitt 12.3, 12.5 och 12.6.

## 10.2 En definition som ansluter till regeringens tillsynsdefinition

Regeringen har i tillsynsskrivelsen gjort bedömningen att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. Skrivelsen är, som tidigare redovisats, avsedd att bl.a. utgöra en utgångspunkt för när regler om tillsyn utformas på nya områden. Även riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen och angett att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig samt bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp.<sup>1</sup> I tilläggsdirektiven hänvisar regeringen till tillsynsskrivelsen och anger att kommittén kan hämta vägledning från skrivelsen.

Enligt kommitténs mening bör en ny ordinär tillsyn över polisens verksamhet ansluta till regeringens definition av tillsyn. Utifrån regeringens definition av tillsyn kan en granskning av regelefterlevnad alltså utövas inom de områden av polisens verksamhet där det finns materiella krav på verksamheten som följer av lag, förordning eller andra bindande föreskrifter.<sup>2</sup>

### 10.2.1 Vad avses med lagar, förordningar och andra bindande föreskrifter?

En granskning av regelefterlevnad kan, som ovan beskrivits, utövas inom de områden av polisens verksamhet där det finns materiella krav på verksamheten som följer av lag, förordning eller andra bindande föreskrifter. I detta avsnitt beskrivs vad som avses med lagar och andra bindande föreskrifter, dvs. normgivning.

---

<sup>1</sup> Bet. 2009/10:FiU12 och prop. 2009/10:175 s. 96.

<sup>2</sup> I kapitel 11 analyserar kommittén om det på polisens område finns anledning att göra avsteg från regeringens definition av tillsyn och aktualisera även andra granskningsuppgifter kopplade till polisens verksamhet.

*Allmänt om normgivning<sup>3</sup>*

Enligt regeringsformen omfattar normgivning grundlagar, lagar, förordningar samt föreskrifter. Med normgivningsmakten avses rätten att besluta om rättsregler, dvs. generella föreskrifter som är bindande för myndigheter och enskilda. Normgivningsmakten fördelas mellan riksdag och regering. Lagar är rättsregler som beslutas av riksdagen, medan förordningar är rättsregler som beslutas av regeringen.

Fördelningen av normgivningskompetens mellan riksdag och regering bygger på principen att de centrala delarna av normgivningen ska ligga hos riksdagen. Genom kravet på lagform för föreskrifter inom vissa områden bestäms det som brukar benämnas det primära lagområdet. Föreskrifter i de ämnen som inte faller inom det primära lagområdet kan meddelas av regeringen genom förordning. Genom delegering kan riksdagen dock delvis överlåta sin normgivningskompetens inom det primära lagområdet till i första hand regeringen – det delegeringsbara lagområdet – men det finns ett område där delegation inte är möjlig, vilket kallas för det obligatoriska lagområdet. Till det senare hör exempelvis grundlagarna. Riksdagen har vidare alltid möjlighet att meddela föreskrifter inom regeringens område. Regeringen kan också meddela s.k. verkställighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter får inte innehålla något väsentligt nytt jämfört med vad som framgår av lagen på ett visst område. Regeringen kan i viss utsträckning delegera sin normgivningskompetens. Myndigheter kan med bemyndigande från regeringen utfärda föreskrifter. En myndighet kan dock aldrig få större befogenheter än regeringen själv.

Allmänna råd faller utanför regeringsformens reglering av normgivningsmakten, och därmed utanför de måttstockar mot vilken tillsyn formellt kan utövas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> SOU 2007:75 s. 176 f.

<sup>4</sup> Tillsynsutredningen påpekade dock att allmänna råd fyller en viktig roll när det gäller att ge vägledning i bedömningen av om en verksamhet uppfyller i föreskrifter uppställda krav. Se SOU 2004:100 s. 57.

### 10.2.2 Normgivning på polisens område

Med lagar eller andra bindande föreskrifter på polisens område avses i dag lagar, förordningar eller sådana föreskrifter som regeringen har gett Rikspolisstyrelsen eller andra myndigheter befogenhet att utfärda. De grundläggande bestämmelserna om polisverksamheten finns i polislagen. Därutöver finns det en rad andra författningar som styr polisens verksamhet och organisation. Dessa är i första hand rättegångsbalken (1942:740), polisförordningen (1998:1558)<sup>5</sup>, förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen<sup>6</sup>, polisutbildningsförordningen (1999:740) samt polisdatalagen (2010:361).

Polisen har dessutom tilldelats uppgifter inom ramen för flera speciallagar, t.ex. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, vapenlagen (1996:67), narkotikastrafflagen (1968:64) och ordningslagen (1993:1617). Polisen har också uppgifter enligt trafiklagstiftningen och lokala ordningsbestämmelser. Om polisens befogenhet finns det regler i såväl polislagen som i exempelvis rättegångsbalken, ordningslagen, lagen (2000:1225) om straff för smuggling och delgivningslagen (2010:1932).

Det finns vissa lagar och förordningar som särskilt reglerar Säkerhetspolisens verksamhet och befogenheter. Grundläggande är förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen<sup>7</sup>, och därutöver kan bl.a. nämnas lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, säkerhetsskyddslagen (1996:627), säkerhetsskyddsförordningen (1996:633), lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt skyddslagen (2010:305).

Eftersom Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna är statliga förvaltningsmyndigheter styrs de av bl.a. förvaltningslagen (1986:223)<sup>8</sup>, myndighetsförordningen (2007:515) samt förord-

<sup>5</sup> Kommittén har tidigare föreslagit att den nuvarande polisförordningen ska ersättas med en ny polisförordning (SOU 2012:78).

<sup>6</sup> Kommittén har tidigare föreslagit att förordningen ska ersättas av bl.a. förslaget till instruktion för Polismyndigheten (SOU 2012:13).

<sup>7</sup> Kommittén har tidigare lämnat ett förslag om en ny instruktion för Säkerhetspolisen (SOU 2012:77).

<sup>8</sup> Enligt 32 § förvaltningslagen gäller dock inte vissa av lagens bestämmelser för bl.a. polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

ningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Dessa regler kommer även att tillämpas på den nya Polismyndigheten.

Säkerhetspolisen är i dag en del av Rikspolisstyrelsen. Förvaltningslagen och myndighetsförordningen är tillämpliga även på Säkerhetspolisens verksamhet.

### *Särskilt om Rikspolisstyrelsens nuvarande befogenheter att utfärda föreskrifter och allmänna råd*

Som central förvaltningsmyndighet har Rikspolisstyrelsen i nuläget befogenheter att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Föreskriftsrätten har dock försetts med begränsningar. Rikspolisstyrelsen får endast meddela föreskrifter när regeringen i förordning har beslutat om att styrelsen har en sådan befogenhet.<sup>9</sup> I flera sammanhang har riksdag och regering betonat restriktivitet i fråga om Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter för polisverksamheten.<sup>10</sup> Den uttalade synen på ett restriktivt användande av föreskriftsrätt kommer även till uttryck i Rikspolisstyrelsens instruktion, enligt vilken föreskrifter får meddelas endast för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen.<sup>11</sup> De områden där Rikspolisstyrelsen fått föreskriftsrätt är framför allt områden där det finns ett nationellt intresse av enhetlighet i verksamheten eller behov av gemensamma administrativa rutiner. Dessa avser bl.a. ekonomi- och personaladministrativa rutiner, rutiner för beväpning och övrig personlig utrustning för poliser och annan personal samt gemensamma informationssystem inom polisen.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Det har förutsatts att bemyndiganden ska meddelas med stor försiktighet, i synnerhet när det gäller befogenheter för Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter för den egentliga polisverksamheten som tar sikte på resursutnyttjande och liknande frågor. Berggren, Munck, Polislagen En kommentar 9:e upplagan, s. 53. Det har också förutsatts att försiktighet ska iaktas när det gäller polisverksamhet som i första hand de lokala och regionala polisstyrelserna ska besluta om. Jfr prop. 1983/84:111 s. 71 och SOU 1979:6 s. 232–235.

<sup>10</sup> Jfr prop. 1983/84:89 s. 38 och SOU 1998:74 s. 11.

<sup>11</sup> Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat, mindre ingripande sätt, ska den vägen väljas. Se 13 § andra stycket Rikspolisstyrelsens instruktion.

<sup>12</sup> Exempel på sådana föreskrifter är Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om radioutrustning och kommunikationscentraler (RPSFS 2010:4, FAP 140-1), Polisens grafiska profil (RPSFS 2005:6, FAP 153-1), Polisens informationsbehandling med stöd av IT (RPSFS 2009:4, FAP 174-1) och Polisens kontaktcenter (PKC) (RPSFS 2008:4, FAP 150-0).



### 10.2.3 Normgivning för den nya polisorganisationen

I betänkandet SOU 2012:78 har kommittén föreslagit ändringar i de organisatoriska begrepp som förekommer i olika författningar på polisens område. Där finns också en redogörelse för hur föreskriftsrätten kan hanteras inom den nya polisorganisationen. Kommittén har i betänkandet beskrivit att för föreskrifter om annat än arbetsformer inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör följande att gälla.

Föreskrifter som Rikspolisstyrelsen i nuläget meddelar kommer att kräva ett uttryckligt bemyndigande i författning till den nya Polismyndigheten. Detsamma kommer att gälla om Säkerhetspolisen har behov av att kunna meddela sådana föreskrifter. Det stora flertalet av de bemyndiganden som avser normgivning och verkställighet kommer också att behövas i den nya organisationen. Såväl beslutande myndighet som adressat för bestämmelserna kommer dock att behöva ändras.

Vidare har kommittén i nyss nämnda betänkande föreslagit att de övergångsbestämmelser som är gemensamma för den nya polisorganisationen ska samlas i en övergångslag, samt att sådana föreskrifter som innehåller de gamla organisationsbeteckningarna ska avse de nya myndigheterna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Därutöver har kommittén föreslagit att föreskrifter som tidigare utfärdats av Rikspolisstyrelsen ska ha fortsatt giltighet.<sup>13</sup>

## 10.3 Tillsynsbegreppet i förhållande till polisens uppgifter

### 10.3.1 Polisens huvuduppgifter - utgångspunkt för granskning av regelefterlevnad

Syftet med polisens verksamhet är enligt 1 § polislagen att, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Beskrivningen av polisverksamhetens ändamål och uppgifter är allmänt hållen. I förarbetena har det uttalats att det varken är möjligt eller önskvärt att lagstiftningsvägen på ett uttömmande och slutgiltigt sätt reglera

---

<sup>13</sup> SOU 2012:78.

polisens uppgifter.<sup>14</sup> Detta innebär att det finns ett omfattande granskningsområde inom polisverksamheten att förhålla sig till.

Regeringen har i tilläggsdirektiven klart uttryckt att en utgångspunkt för övervägandena om en granskning av polisen bör vara de verksamheter som anges i 2 § polislagen. Denna bestämmelse är, i likhet med 1 § polislagen, vidsträckt i sin uppräkningsav vad som kan hänföras till polisens arbetsområde.

En tillsyn över polisens verksamhet bör ansluta till regeringens definition av tillsyn (se avsnitt 10.2) och, enligt kommitténs mening, – med utgångspunkt i de verksamheter som anges i 2 § polislagen – syfta till att granska regelefterlevnaden inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

### *Allmänt om polisens funktioner i 2 § polislagen*

I 2 § polislagen anges följande.

Till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Denna beskrivning av polisens huvudsakliga uppgifter tar sin utgångspunkt i polisens funktioner och överensstämmer i stora drag med den indelning som används inom ramen för polisväsendets verksamhetsplanering.

Det har i förarbetena understrukits att en alltför snäv bundenhet till verksamhetsindelningen i det praktiska polisarbetet kan vålla olägenheter. Gränsen mellan de olika verksamheterna är inte heller vare sig tydlig eller skarp utan en helhetssyn på polisväsendets uppgifter måste eftersträvas.<sup>15</sup> I det praktiska polisarbetet bedrivs också ofta verksamhet som till sin karaktär är sådan att den kan hänföras

---

<sup>14</sup> Prop. 1983/84:111 s. 50.

<sup>15</sup> Berggren, Munck, Polislagen En kommentar, 9:e upplagan, s. 32 f.

till flera av punkterna i den aktuella bestämmelsen. Detta innebär att i den dagliga verksamhetsutövningen går många gånger begrepp och definitioner av polisens uppgifter in i varandra. Exempelvis kan polisens spaningsarbete hänföras både till den första punkten (förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten) och den tredje punkten (bedriva spaning i fråga om brott som hör under allmänt åtal) i nu aktuell bestämmelse. Det ligger också i sakens natur att exempelvis polisens övervakning av den allmänna ordningen och säkerheten i förlängningen även syftar till att förebygga brott och andra störningar.

I den polisrättsliga litteraturen har man istället för indelningen av polisverksamheten kopplad till funktioner brukat tala om tre huvudformer för polisens verksamhet: den preventiva, den represiva och den hjälpande verksamheten.<sup>16</sup>

Eftersom regeringen uttryckt att en utgångspunkt för övervägandena om en fristående granskning av polisen bör vara de verksamheter som anges i 2 § polislagen, kommer kommittén i analysen av tillsynsmyndighetens granskningsområde att utgå ifrån polisens funktioner såsom de är beskrivna i denna bestämmelse. En alltför strikt indelning av tillsynsuppgifter i förhållande till de i 2 § polislagen angivna verksamhetsområdena, skulle, enligt kommitténs mening, kunna vara problematisk. Detta beror på att gränsen mellan de olika uppgifterna i bestämmelsen är otydlig. Granskning av en utförd åtgärd eller en verksamhet kan därför komma att utövas utifrån vad som anges i flera av punkterna i 2 § polislagen.

*Tillsynsbegreppet bör omfatta också 2 a § polislagen – särskilt personsäkerhetsarbete*

I direktiven anges inte uttryckligen att kommittén ska undersöka om det går att utöva tillsyn över åtgärder som vidtagits med stöd i 2 a § polislagen. Enligt kommitténs mening är det dock naturligt att analysera också tillsynsbegreppet utifrån denna bestämmelse. Det följer av att rubriken till 2 § och 2 a § talar om att det är i dessa båda bestämmelser som polisens uppgifter regleras.

---

<sup>16</sup> A.a. s. 32.

### 10.3.2 Polisens verksamhet enligt 2 § första punkten polislagen

*Det saknas enhetlighet och tydlighet i fråga om vad brottsförebyggande arbete innebär*

Det finns olika synsätt på vad brottsförebyggande arbete är och vad det består av. Det gäller både inom polisorganisationen och i övriga samhället. En del anser att brottsförebyggande arbete är en verksamhet som kan definieras efter vad polisen gör, medan andra anser att brottsförebyggande är en effekt som kan komma av allt polisarbete.<sup>17</sup> Det finns inte någon fastlagd definition av brottsförebyggande arbete och regeringen har inte heller pekat ut vilka åtgärder som är brottsförebyggande. Även om Rikspolisstyrelsen har tagit fram en definition av brottsförebyggande arbete<sup>18</sup> saknas fortfarande tydlighet i fråga om vad sådant arbete innebär. I Riksrevisionens rapport RiR 2010:23, Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?, anges bl.a. följande.

Otydligheten och oenhetligheten i fråga om vad brottsförebyggande arbete innebär är i viss mån en försvårande faktor i det brottsförebyggande arbetet. Det medför att det blir svårare för polisen att få en bild av vilket brottsförebyggande arbete polisen bedriver samt att redovisa tid, kostnader och resultat för det brottsförebyggande arbetet.<sup>19</sup>

I ett vidare perspektiv kan det följaktligen sägas att samtliga polisuppgifter – eller i varje fall större delen av dem – har ett brottsförebyggande syfte.

#### *Brottsförebyggande arbete i egentlig mening*

I kommentaren till polislagen anges att med brottsförebyggande verksamhet enligt 2 § första punkten polislagen avses brottsförebyggande arbete i *egentlig mening*, dvs. sådan verksamhet som är riktad till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av begångna brott. Det gäller bl.a. brottsförebyggande

<sup>17</sup> Riksrevisionens rapport, RiR 2010:23, Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?, s. 36.

<sup>18</sup> Aktiviteter som polisen genomför i samverkan med andra aktörer eller självständigt i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörningar. Prop. 2007/08:1, Utgiftsområde 4, s. 39.

<sup>19</sup> Riksrevisionens rapport, RiR 2010:23, Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?, s. 38.

information, som kan syfta till att informera allmänheten om brottsrisker och om åtgärder som kan vidtas för att öka det egna skyddet mot brott. Brottsförebyggande åtgärder i samhället i stort ankommer dock i första hand på samhällsorgan och myndigheter utanför polisens område, som exempelvis kommunernas socialtjänst och skolväsendet.<sup>20</sup>

Kommittén konstaterar att i förhållande till regeringens definition av tillsyn som kontroll av regelefterlevnad är tillsyn över polisens verksamhet att förebygga brott – i den snävare definitionen av brottsförebyggande arbete – begränsad av att sådan verksamhet i allt väsentligt är oreglerad.<sup>21</sup> Därför gör kommittén bedömningen att det – utifrån den definition av brottsförebyggande arbete som kommentaren till 2 § första punkten polislagen ger uttryck för – både finns uppenbara begränsningar och svårigheter med att utöva granskning av regelefterlevnad när det gäller sådant brottsförebyggande arbete.

#### *Granskning av brottsförebyggande verksamhet i ett vidare perspektiv*

Som tidigare beskrivits kan flertalet av de åtgärder och det arbete som polisen bedriver sägas ha ett brottsförebyggande syfte. Utifrån Rikspolisstyrelsens definition av brottsförebyggande verksamhet är det inte klarlagt om sådan verksamhet bör ses som en särskild verksamhet eller som vilken polisiär verksamhet som helst som kan tänkas ha effekt på brottsligheten.<sup>22</sup>

Kommittén har som utgångspunkt att analysera vad som kan granskas inom ramen för 2 § första punkten polislagen. Om den vidare definitionen av brottsförebyggande arbete används innebär det att det i stor utsträckning är möjligt att utöva tillsyn i form av kontroll av regelefterlevnad över sådant arbete. För polisens brottsförebyggande arbete – i bred bemärkelse – finns det ett regelverk av lagar och bindande föreskrifter som tillsyn kan utövas över. Att

---

<sup>20</sup> Berggren, Munck, Polislagen En kommentar, 9:e upplagan, s. 33.

<sup>21</sup> Samverkan med kommunala organ och frivillig organisationer är en uppgift för polisen enligt 3 § polislagen, men formerna för verksamheten är oreglerade. Istället finns samrådsgrupper (t.ex. s.k. chefsråd), överenskommelser, gemensamma projekt eller handlingsplaner som beslutas av polisen tillsammans med företrädare för kommunerna. Exempel på andra brottsförebyggande aktiviteter som inte är regelstyrda är grannsamverkan, informationskampanjer och droginformation i skolan.

<sup>22</sup> Riksrevisionens rapport, RiR 2010:23, Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?, s. 36.

polisens brottsförebyggande arbete går att granska från olika synvinklar innebär, enligt kommitténs mening, dock inte att granskningsområdet som sådant är otydligt avgränsat. Det kan tvärtom vara en fördel att det över tid går att definiera lämpliga granskningsområden utifrån brottsutvecklingen och rådande samhällstendenser.

### 10.3.3 Polisens verksamhet enligt 2 § andra punkten polislagen

I 2 § andra punkten polislagen anges att det hör till polisens uppgifter att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat.

#### *Tillsyn i förhållande till uppgifterna allmän övervakning och trafikövervakning*

Polisens övervakningsverksamhet brukar delas in i allmän övervakning och trafikövervakning. Polisens allmänna övervakning bedrivs i olika former, exempelvis stationstjänst<sup>23</sup>, områdesövervakning<sup>24</sup>, utryckningsverksamhet<sup>25</sup>, speciell övervakning<sup>26</sup> och objektbevakning<sup>27</sup>. Det har dock inte ansetts möjligt att ge detaljerade regler för hur polisens övervakningsverksamhet ska utföras.<sup>28</sup>

Tillsyn över den allmänna övervakningsverksamheten kan exempelvis ske genom granskning av ett antal ärenden som rör polisens bevakning av skyddsobjekt och utövande av befogenheter enligt skyddslagen, eller polisens deltagande i kontrollverksamhet

<sup>23</sup> Stationstjänst är en lednings- och servicefunktion som syftar till att ge möjlighet till en effektiv och väl fungerande yttre tjänst samt att tillgodose allmänhetens behov av polisiär service.

<sup>24</sup> Områdesövervakning syftar till att övervaka områden och platser där frekvensen av brott och störningar av olika slag är särskilt påtaglig. Till områdesövervakningen hör också den särskilda sjöpolisverksamheten samt polisrytteriet.

<sup>25</sup> Utryckningsverksamheten innefattar uppdrag som kräver en omedelbar insats och som polisen beordras till på grund av en händelse eller ett brott, men även ingripanden på eget initiativ.

<sup>26</sup> Den speciella övervakningen omfattar i huvudsak naturskydd, jakt- och fiskekontroll, gränsövervakning samt tillsyn av skydds- och kontrollområden.

<sup>27</sup> Objektbevakning omfattar bl.a. bevakning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, skydd av ambassader och konsulat, bevakning i samband med statsbesök och övervakning av värdetransporter.

<sup>28</sup> Berggren, Munck, Polislagen En kommentar, 9:e upplagan, s. 35.

enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Polisens utförande av övervakning och bevakning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster kan också kontrolleras för att granska om polisen följer lagar och bindande föreskrifter på detta område. I sammanhanget bör noteras att vid allmän övervakning inriktas verksamheten till sådan tid och plats att största möjliga *brottsförbindande effekt* ska uppnås. Åtgärder som definieras som ”övervakande av den allmänna ordningen” kan därför i vissa sammanhang hänföras till vad som i vidare mening avses med brottsförebyggande arbete (jfr föregående avsnitt).

Trafikövervakning syftar till att minska antalet trafikolyckor, göra det lättare att färdas på gator och vägar samt minska störningar i trafikmiljön. De kontroller som innefattas i trafikövervakningen är exempelvis kontroller av tunga fordon eller transporter med farligt gods liksom trafiknykterhets- och hastighetskontroller. När det gäller polisens trafikövervakning kan ett tillsynsprojekt avse frågan om Polismyndigheten i ett antal ärenden utfört trafiknykterhets-, fordons- och hastighetskontroller i enlighet med gällande regelverk.

Ett ytterligare exempel på allmän övervakning är polisens ansvar för gränskontroll och inre utlänningskontroll. Det lagreglerade stödet för polisens åtgärder vid gränskontroll finns i 9 kap 1 § utlänningslagen och för inre utlänningskontroll i 9 kap 9 § samma lag.

#### *Tillsyn i förhållande till polisens uppgifter att hindra störningar och göra ingripanden*

Med uppgiften att ”hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat” avses enligt kommentaren till polislagen följande.

Som framgår av punktens avfattning ska polisen hindra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när sådana har inträffat. Dessa skyldigheter är inte begränsade till att motverka och beivra överträdelser av straffsanktionerade normer, men det är givet att det i främsta rummet är sådana ingripanden som kommer i åtanke. Särskilt när det gäller ingripanden mot annat än brott (och ordningsförseelser) måste, [---], en avvägning ske med hänsyn till motstående intressen. För att ett ingripande i den allmänna ordningens och säkerhetens intresse i sådana fall ska kunna aktualiseras torde fordras att fråga är om en olägenhet eller risk som inte är av helt bagatellartad

natur och som enligt en naturlig bedömning lätt kan utvecklas till en mera allvarlig om något ingripande inte äger rum. Sättet för ingripande regleras av 8 §.<sup>29</sup>

Att polisen följer lagar och bindande föreskrifter när den vidtar ingripanden kan kontrolleras inom ramen för 2 § andra punkten polislagen. Tillsyn av regelefterlevnad kan utifrån det perspektivet avse polisens befogenheter att enligt 13 § polislagen avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta den som gör sig skyldig till ordningsstörning eller betar sig på ett sådant sätt att det föreligger fara för att han eller hon ska begå brott. Sådana ingripanden kan ha varit nödvändiga att vidta i ordningsstörande folksamlingar, vid demonstrationer, större idrottsevenemang och vid andra speciella händelser. Här kan även en kontroll av regelefterlevnad när det gäller polisens befogenheter att omhänderta berusade personer enligt LOB aktualiseras.

#### 10.3.4 Polisens verksamhet enligt 2 § tredje punkten polislagen

*2 § tredje punkten polislagen avser det mesta av polisens brottsbekämpning*

Den tredje punkten i 2 § polislagen behandlar spaning och brottsutredning. Under den här punkten kan det mesta av polisens arbete med brottsbekämpning sorteras in, dvs. underrättelseverksamhet och förundersökning. Underrättelseverksamhet går ut på att samla in och analysera information som kan vara av betydelse för brottsbekämpningen eller information som är av betydelse för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet. Spaning är ett av de sätt på vilket underrättelseverksamhet kan bedrivas. I polisdatalagen finns bestämmelser om registrering av personuppgifter i samband med underrättelseverksamhet. Vidare finns det i bl.a. lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelse-

---

<sup>29</sup> Berggren, Munck, Polislagen En kommentar, 9:e upplagan, s. 35.



verksamhet<sup>30</sup> bestämmelser om förutsättningarna för att använda hemliga tvångsmedel<sup>31</sup> utan att det pågår förundersökning.

Förundersökning bedrivs enligt reglerna i 23 kap. RB och förutsätter att det föreligger anledning anta att ett brott har inträffat.<sup>32</sup> Under förundersökningen kan polisen använda straffprocessuella tvångsmedel i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål ska kunna genomföras. Exempel på sådana tvångsmedel är husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag och gripande. Bland de straffprocessuella tvångsmedlen som kan användas under förundersökningen – i fall åklagaren är förundersökningsledare – ingår även de hemliga tvångsmedlen som bl.a. regleras i 27 kap. RB.<sup>33</sup>

### *Tillsyn utifrån den verksamhet som regleras i 2 § tredje punkten polislagen*

Någon samlad reglering av polisens underrättelsearbete finns inte. En polisman ska dock i sitt arbete alltid beakta skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Tillsyn över om polisen vid exempelvis spaning inom ramen för underrättelseverksamheten beaktar dessa fri- och rättigheter kan utövas.

Över registreringen av personuppgifter i underrättelsesammanhang och användningen av vissa hemliga tvångsmedel utövas i dag tillsyn av Datainspektionen respektive av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, se avsnitt 6.4.1 och 6.4.2. Det finns också andra områden inom underrättelseverksamheten som är reglerade i bindande föreskrifter och där tillsyn över regelefterlevnad kan

<sup>30</sup> I betänkandet Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103, föreslogs en ny lag om särskilda inhämtningsåtgärder i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet (inhämtningslagen). De särskilda spaningsmetoder som utredningen hade i uppdrag att överväga närmare var infiltration, provokativa åtgärder samt den användning av tekniska spaningshjälpmedel som för närvarande sker med stöd av de allmänna befogenheterna i bl.a. polislagen.

<sup>31</sup> Hemliga tvångsmedel är exempelvis hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och postkontroll.

<sup>32</sup> Därutöver finns bestämmelser i annan lagstiftning som exempelvis förundersökningskungörelsen (1947:948) samt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

<sup>33</sup> I SOU 2012:44 föreslås att reglerna om hemlig rumsavlyssning [lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning] och om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område [lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott] i allt väsentligt fortsatt ska gälla och att bestämmelserna ska föras in i 27 kap. RB. Utredningen har vidare föreslagit att reglerna om preventiva tvångsmedel [lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott] även fortsättningsvis bör finnas i en särskild lag.

utövas, exempelvis när det gäller formerna för användande av informatörer i polisverksamheten.<sup>34</sup>

Inom ramen för vad som anges i 2 § tredje punkten polislagen, kan vidare en granskning av regelefterlevnad utifrån Europakonventionens<sup>35</sup> bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna utövas. Ett exempel på detta är en granskning av om polisen i sin spaningsverksamhet i ett antal ärenden har gått utanför de inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som svensk lag medger och därmed kränkt rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8). I sådan spaningsverksamhet, liksom i underrättelseverksamheten i stort, är det självfallet viktigt att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen – utifrån bestämmelserna i exempelvis RF, Europakonventionen och 8 § polislagen – gör väl avvägda lämplighetsbedömningar. Dessa bedömningar kan dock inte bli föremål för granskning av regelefterlevnad så vida de inte samtidigt har påverkat myndighetens tillämpning av ett materiellt regelverk, som exempelvis personuppgiftslagen eller polisdatalagen i samband med behandlingen av personuppgifter.

Stora delar av det arbete som polisen bedriver inom ramen för underrättelseverksamhet kan i ett senare skede komma att ingå i en förundersökning. Tillsyn över regelefterlevnad kan utövas över sådant arbete som polisen har bedrivit inom ramen för en förundersökning enligt 23 kap. RB. Det är mot denna bakgrund viktigt att notera att underrättelseverksamhet inte kategoriskt kan särskiljas från brottsutredande verksamhet. Över det arbete som polisen bedriver när en förundersökning har inletts kan också en annan typ av granskning än tillsyn sägas utövas genom den löpande kontroll som åklagaren gör som förundersökningsledare. Detta beskrivs närmare i kapitel 15.

---

<sup>34</sup> FAP 490-1, RPSFS 2007:5. I sammanhanget kan noteras att de angivna föreskrifterna dock inte gäller för Säkerhetspolisens verksamhet. När det gäller källdrivning har Säkerhetspolisen ett eget regelverk.

<sup>35</sup> Allt sedan 1995 gäller konventionen som svensk lag.

### 10.3.5 Polisens verksamhet enligt 2 § fjärde punkten polislagen

*Vilken verksamhet bedriver polisen med utgångspunkt i 2 § fjärde punkten polislagen?*

Polisens serviceverksamhet i 2 § fjärde punkten polislagen är begränsad till sådana situationer då hjälp lämpligen kan ges av polisen. Det innebär att det inte ankommer på polisen att ge sådan hjälp som faller in under socialtjänstens eller sjukvårdens ansvar. Polisen kan exempelvis behöva lämna rådgivning, transportera en skadad person till sjukhus eller låta någon i utsatt läge få övernatta på polisstationen. Den hjälpande verksamheten omfattar vidare hjälpåtgärder vid olyckshändelser, t.ex. inom trafiken, fjällräddningstjänsten och eftersökning i andra fall samt medverkan i åtgärder vid katastrofer eller liknande händelser.

*Tillsyn över polisens hjälpande verksamhet*

Polisens hjälpande verksamhet, som utgör en del av dess serviceverksamhet, gäller de situationer då det bedöms som lämpligt att hjälp lämnas av polisen. Sådan verksamhet är endast i mindre omfattning reglerad i lag eller genom bindande föreskrifter. Området för tillsyn av regelefterlevnad vad avser polisens hjälpande verksamhet är därför begränsat.

För polisens verksamhet inriktad mot exempelvis brottsoffer och vittnesskydd finns det föreskrifter som tillsyn kan utövas över. Med utgångspunkt i 2 § fjärde punkten polislagen kan tillsyn också utövas över polisens insatser i samband med fjällräddning och eftersökning av försvunna personer i andra fall. Bestämmelserna inom detta område handlar bl.a. om polisens planering och beredskap inför en händelse, men också skyldigheter under själva insatsen. Inom ramen för polisens hjälpande verksamhet kan vidare tillsyn utövas över hur polisen hanterar sin skyldighet att ingripa mot fara som enskilda personer framkallar för sig själva.

### 10.3.6 Polisens verksamhet enligt 2 § femte punkten polislagen

#### *Särskilda arbetsuppgifter*

Enligt 2 § femte punkten polislagen hör det till polisens uppgifter att utföra vissa särskilda arbetsuppgifter som framgår av andra bestämmelser i lagstiftningen. Polisen är t.ex. tillståndsmyndighet för bl.a. vapeninnehav, drivande av hotellrörelse, anordnande av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt för andra tillstånd enligt ordningslagen. Polisen utfärdar vidare pass och ger i många olika situationer handräckning åt andra myndigheter. Denna verksamhet är av mycket stor omfattning och antalet ärenden uppgår årligen till ett par miljoner.

#### *Tillsyn över den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser*

Eftersom polisens arbetsuppgifter i detta avseende framgår av särskilda bestämmelser i lagstiftningen kan genom tillsyn kontrolleras om ärendehantering har uppfyllt de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Det kan till exempel gälla om den nya Polismyndigheten, när polisen är tillståndsmyndighet, meddelat ett antal tillstånd i enlighet med de krav som framgår av lag, förordning eller annan bindande föreskrift. Ett annat exempel är att en granskning av regelefterlevnad kan avse om Polismyndigheten har utfärdat respektive återkallat pass enligt gällande bestämmelser. Vidare kan det kontrolleras om polisen i sin ärendehantering följt de bestämmelser om dokumentation som finns i 15 § förvaltningslagen.

### 10.3.7 Polisens verksamhet enligt 2 a § polislagen

I 2 a § polislagen regleras att polisen får bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer. I begreppet "särskilt personsäkerhetsarbete" innefattas de samlade säkerhetsåtgärder som kan behöva vidtas beträffande exempelvis vittnen och vissa andra personer som är föremål för ytterst allvarliga hot och där ett kontinuerligt och omfattande säkerhetsarbete behöver bedrivas inom ramen för en särskild organisation.

Kommittén konstaterar, bl.a. utifrån vad som anges i förordningen (2005:515) om personsäkerhetsarbete m.m., att tillsyn kan utövas över polisens personsäkerhetsarbete.

### 10.3.8 Särskilt om regeringens definition av tillsyn i förhållande till Säkerhetspolisens verksamhet

Kommittén har tidigare lämnat förslag om att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet och få en ny instruktion. Några ändringar i Säkerhetspolisens uppdrag eller verksamhet har kommittén inte föreslagit.<sup>36</sup> Kommitténs beskrivning av vilken tillsyn som särskilt kan utövas över hur Säkerhetspolisen uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter utgår därför från den verksamhet som Säkerhetspolisen i nuläget bedriver.

Säkerhetspolisens verksamhet kan i huvudsak delas in i fem områden; kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. Kärnan i Säkerhetspolisens uppdrag är att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen.<sup>37</sup> Den brottslighet som Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och avslöja kan få mycket stora konsekvenser för samhället och för enskilda individer.<sup>38</sup> Tyngdpunkten i uppdraget är därför att förebygga brott och förhindra att brott överhuvudtaget begås. För Säkerhetspolisen är den förebyggande uppgiften primär. Den brottsutredande verksamheten är – till skillnad från den övriga polisens verksamhet – förhållandevis liten. En stor del av Säkerhetspolisens arbete inom verksamhetsområdena kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd och personskydd utgörs därför av säkerhetsunder rättelsearbete.

Det är således en annan karaktär på den verksamhet som Säkerhetspolisen huvudsakligen utövar, i jämförelse med den som övriga polisen bedriver. Däremot utgör 2 § polislagen, och dess uppräknade av polisens uppgifter, ramen för både den verksamhet som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har att fullgöra. Det upp-

---

<sup>36</sup> SOU 2012:13, 2012:77 och 2012:78.

<sup>37</sup> Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet specificeras i 2 och 3 §§ den nuvarande förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen. Dessa bestämmelser motsvarar – i allt väsentligt – 1 och 2 §§ i den föreslagna nya instruktionen.

<sup>38</sup> Se bl.a. Ds 2005:21 och SOU 2009:70.

drag och de uppgifter som Säkerhetspolisen särskilt ansvarar för regleras närmare i bl.a. Säkerhetspolisens instruktion och i andra regelverk. En kontroll av regelefterlevnad när det gäller Säkerhetspolisens verksamhet får därför i viss utsträckning ske utifrån ett annat materiellt regelverk än för den övriga polisen.

#### *Tillsyn i förhållande till underrättelseverksamheten*

Vad gäller granskning av regelefterlevnad i förhållande till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet hänvisas till vad som anges i avsnitt 10.3.4 om tillsyn utifrån den verksamhet som regleras i 2 § tredje punkten polislagen. Tillsyn över den nya Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet är som utgångspunkt densamma. När det gäller lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott tillämpas dess bestämmelser om hemliga tvångsmedel dock främst inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. I dag faller det inom myndigheten Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uppdrag att utöva tillsyn över användningen av tvångsmedel enligt denna lag.<sup>39</sup>

#### *Granskning av regelefterlevnad i förhållande till den brottsutredande verksamheten*

Under en förundersökning kan Säkerhetspolisen använda straffprocessuella tvångsmedel – däribland hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. RB – i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål ska kunna genomföras. Det finns också vissa möjligheter till utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott på Säkerhetspolisens område enligt lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

Eftersom användningen av straffprocessuella tvångsmedel är författningsreglerad kan också tillsyn utövas över denna enligt regeringens definition av tillsyn. I dag ryms det inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uppdrag att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters, och således även Säkerhetspolisens, användning av hemliga tvångsmedel.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> I avsnitt 14.3 överväger kommittén hur nämndens verksamhet fortsättningsvis organisationsmässigt ska hanteras.

<sup>40</sup> Se föregående not.

När en förundersökning har inletts kan för Säkerhetspolisens arbete, liksom för den öppna polisen, en löpande kontroll av verksamheten sägas utövas genom åklagarens roll som förundersökningsledare (se avsnitt 10.3.4).

*Granskning av regelefterlevnad i förhållande till Säkerhetspolisens övriga verksamhet*

Inom Säkerhetspolisens huvudsakliga verksamhetsområden finns det, utöver underrättelsearbete och utredningsarbete, exempel på annan verksamhet där tillsyn i form av hur väl Säkerhetspolisen följt lagar och bindande föreskrifter kan utövas.

Som ovan beskrivits utgör 2 § polislagen och dess uppräknade uppgifter ramen även för Säkerhetspolisens verksamhet. Enligt 2 § femte punkten polislagen hör det till polisens uppgifter att utföra vissa särskilda arbetsuppgifter som framgår av andra bestämmelser i lagstiftningen. Säkerhetspolisen har bl.a. som uppgift att i yttranden till Migrationsverket förorda om personer av säkerhetsskäl inte ska beviljas inresa, uppehållstillstånd eller medborgarskap i Sverige. Vidare har Säkerhetspolisen enligt lagen om särskild utlänningskontroll möjlighet att ansöka om utvisning av en utlänning om det är särskilt påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller om det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till bl.a. terroristbrott. Vid tillsyn av säkerhetsärenden kan det exempelvis aktualiseras frågor om hur Säkerhetspolisen verkställt ett antal beslut om förvar eller uppsikt, liksom hur utvisningar verkställts.<sup>41</sup> I säkerhetsärenden kan naturligtvis även tillsyn utövas över hur Säkerhetspolisen beaktat skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter enligt Europakonventionen. Utifrån regeringens definition av tillsyn kan således tillsyn över hur Säkerhetspolisen följt regelverket för arbetet med säkerhetsärenden utövas.

Säkerhetspolisen ansvarar för bevaknings- och säkerhetsarbete när det gäller den centrala statsledningen, kungafamiljen, främmande stats beskickningar samt vid statsbesök och liknande händelser.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> JO har tidigare granskat ett uppmärksammat ärende om Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut enligt utlänningslagen om avvisning av två egyptiska medborgare (JO beslut 2005-03-22, diarienummer 2169-2004). På en övergripande nivå kan ett granskningsorgan utöva tillsyn över om ett antal verkställda ärenden har hanterats utifrån gällande regelverk.

<sup>42</sup> 2 § andra och tredje punkten i Säkerhetspolisens instruktion (2002:1050).

Det finns ingen samlad reglering för personskyddsverksamheten men åtskilliga av reglerna i polislagen gäller för polisverksamhet i allmänhet och är därmed också tillämpliga på personskyddsverksamheten. Över regelefterlevnaden i Säkerhetspolisens personskyddsarbete kan viss tillsyn således utövas.

Säkerhetspolisen bedriver säkerhetsskyddsarbete genom rådgivning till och tillsyn av myndigheter och vissa bolag i syfte att skydda uppgifter i deras verksamheter som har betydelse för rikets säkerhet och för att förebygga terrorism. Eftersom Säkerhetspolisens arbete på det här området framför allt handlar om rådgivning – genom att bistå myndigheter och bolag med att ha ett väl anpassat säkerhetsskydd för sin verksamhet – är de aktuella bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen inte av sådan karaktär att ett granskningsorgan kan kontrollera regelefterlevnaden av dessa.

## 10.4 Avslutningsvis

Det finns ett stort utrymme för en tillsynsmyndighet att kontrollera regelefterlevnaden i sådan verksamhet som den nya Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer att bedriva. I detta kapitel har kommittén inventerat tillsynsområdet för polisverksamheten utifrån 2 § och 2 a § polislagen och exemplifierat verksamheter som tillsyn kan utövas över. Att en viss verksamhet eller ett visst arbete inom polisen *kan* granskas när det gäller regelefterlevnad innebär dock inte nödvändigtvis att området också *bör* granskas.

Kommittén har inledningsvis betonat att det först fanns en ambition i utredningsarbetet att lämna en katalog över vilka verksamheter inom polisverksamheten som tillsyn ska utövas över, men att denna tanke övergavs till förmån för möjligheten att bygga upp en ändamålsenlig tillsyn genom att tillsynsmyndigheten löpande fastställer området för tillsyn (se avsnitt 10.1 och 12.3).

Den inventering kommittén gjort i detta kapitel väcker dock frågan om en tillsyn över polisen – som ansluter till regeringens definition av tillsyn som granskning av regelefterlevnad – också träffar de områden av polisens verksamhet där tillsyn är mest angelägen. I kapitel 8 har kommittén gjort bedömningen att de skäl som hänför sig till polisverksamhetens särart, och som motiverar ett behov av att utöva tillsyn över polisens verksamhet, är bl.a. polisens långtgående befogenheter att ingripa i enskildas liv,



däribland vissa våldsbefogenheter. Dessa befogenheter kan innebära att polisen genom att exempelvis avvisa, avlägsna, tillfälligt omhänderta eller gripa en person begränsar den enskildes grundläggande fri- och rättigheter som är fastslagna i RF och i Europakonventionen. Eftersom avsteg från skyddet för dessa rättigheter medges endast om det finns stöd i lag finns ett tydligt regelverk som ett fristående granskningsorgan har att förhålla sig till vid utövande av tillsyn över polisens ingripande åtgärder.

Som tidigare beskrivits i detta avsnitt kan tillsyn över många av polisens åtgärder också utövas direkt i förhållande till allmänna principer för polisingripanden enligt 8 § polislagen och utifrån den katalog av grundläggande fri- och rättigheter som finns i grundlagen och i Europakonventionen.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts gör kommittén bedömningen att en tillsyn som kontrollerar att polisens åtgärder har stöd i lag eller i andra bindande föreskrifter kommer att träffa de områden av polisens verksamhet som är mest angelägna att granska.

Kommitténs slutsats är att det – utifrån vad som anges i 2 och 2 a §§ polislagen – är möjligt att utöva tillsyn över en mycket stor del av polisens verksamhet.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Sådan verksamhet som inte faller in under 2 § polislagen rör exempelvis ekonomisk förvaltning.

# 11 Fler granskningsuppgifter – systemtillsyn och effektivitetsgranskning?

**Kommitténs bedömning:** Tillsynsmyndigheten bör inte utöva systemtillsyn eller granska effektiviteten inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

## 11.1 Inledning

Tillsynen över polisen ska, enligt kommitténs förslag i föregående kapitel, ansluta till regeringens definition av tillsyn och syfta till att granska regelefterlevnaden inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. I detta kapitel överväger kommittén om det finns anledning att föreslå att det fristående granskningsorganet – utöver en granskning av regelefterlevnad inom polisverksamheten – bör utöva också andra typer av granskningsuppdrag.

Inom vissa områden finns det, enligt regeringens skrivelse, skäl att göra avsteg från bedömningen av hur begreppet tillsyn bör definieras och användas. Sådana avsteg kan göras om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom det specifika området.<sup>1</sup> Frågan är vad en extern tillsyn över polisen bör syfta till och om det finns behov av att göra avsteg från regeringens definition av tillsyn som granskning av regelefterlevnad för att uppnå en mer ändamålsenlig tillsyn över polisverksamheten. De former av granskning och kontroll som, enligt kommitténs mening, närmast är aktuella att överväga är systemtillsyn respektive effektivitetsgranskning.

---

<sup>1</sup> Tillsynsskrivelsen s. 13.

## 11.2 Systemtillsyn över polisväsendet?

*Vad är systemtillsyn?*

Med systemtillsyn avses extern granskning av en myndighets egenkontroll, dvs. granskning av hur en myndighet arbetar med styrning och kontroll av den egna verksamheten. Systemtillsyn är ett sätt att granska en myndighets metoder för att kvalitetssäkra den egna verksamheten. Man granskar tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll av verksamheten och bedömer om dessa med rimlig säkerhet säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av lagstiftningen.<sup>2</sup> Systemtillsyn inriktar sig främst på processer och organisation och gäller form snarare än innehåll. Tillsynsutredningen kunde för tio år sedan iaktta en tydlig svängning i riktning mot ökad systemtillsyn.<sup>3</sup> Reglerna i myndighetsförordningen (2007:515) och i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll innebär ökade krav på myndigheterna att ha en fungerande egenkontroll.<sup>4</sup>

*Exempel på två områden där systemtillsyn utövas i statsförvaltningen*

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007<sup>5</sup> en översyn av de organisatoriska formerna för tillsynen över socialförsäkringsområdet. I direktiven till Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet (dir. 2007:24) angav regeringen bl.a. följande.

Det finns i dag ingen från Försäkringskassan skild funktion som systematiskt utför systemtillsyn och granskar effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Denna ordning är enligt regeringen inte ändamålsenlig för att säkerställa den framtida rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. [...] Det är [...] angeläget att rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet fortlöpande blir föremål för objektiv granskning. Den enskilde ska ha samma rätt till förmåner oavsett var i landet han eller hon är bosatt. Osakliga regionala skillnader ska inte förekomma. Försäkringen ska också fungera på samma sätt för alla försäkrade. Ingen ska diskrimineras genom socialförsäkringens tillämpning. [...] Försäkringskassan bedriver ett

<sup>2</sup> Begreppet systemtillsyn finns exempelvis definierat i 1 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkring. Systemtillsyn kan avse översyn av väntetider för omprövning av beslut, utformning av beslutsunderlag, träffsäkerhet inom vissa områden. Exempelen kommer från verksamheten vid ISF. Se också direktiv för översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet, dir. 2007:24 s. 2 f.

<sup>3</sup> SOU 2002:14 s. 108.

<sup>4</sup> A.a. och SOU 2008:10.

<sup>5</sup> Prop. 2006/07:1 finansplan, avsnitt 1.7.

omfattande förändringsarbete för att bli en modern organisation. Detta arbete har nu pågått i två år. Uppdraget att se över de organisatoriska formerna för systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet ska ses som en del av detta moderniseringsarbete.<sup>6</sup>

Innan Försäkringskassan bildades 2005 utövade Riksförsäkringsverket tillsyn över de allmänna försäkringskassornas verksamhet. Utredningen om tillsyn över socialförsäkringsområdet gjorde bedömningen att det efter myndighetsombildningen inom socialförsäkringsområdet fanns ett tydligt behov av en extern och oberoende granskningsmyndighet, med såväl bred som djup sakkompetens, som skulle utföra systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringen. Den enskilt viktigaste faktorn för detta var omfattningen av socialförsäkringssystemet. Närmare hälften av statens sammanlagda utgifter var/är kopplade till systemet och besluten har många gånger stor betydelse för enskildas grundläggande försörjningsvillkor.<sup>7</sup> Som bakgrund till att bilda denna myndighet framhöll regeringen att Försäkringskassan inte bör utöva tillsyn över sig själv och att den tidigare tillsynsmyndigheten (Riksförsäkringsverket) och tillsynsobjekten (de allmänna försäkringskassorna) hade gått upp i samma myndighet. Regeringen konstaterade vidare att det var angeläget att rätts säkerheten och effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen kontinuerligt är föremål för objektiv granskning.<sup>8</sup>

Också inom miljöområdet finns det exempel på att tillsynsorgan granskar en verksamhetsutövers egenkontroll. Alla som driver en verksamhet där det finns risk för påverkan på människor eller miljö ska enligt miljöbalken (1998:808) kontrollera verksamheten och arbeta förebyggande så att inga skador eller olägenheter uppstår. Tillsynsmyndigheterna inom miljöområdet, i de flesta fall kommunerna, ska granska tillsynsobjektens egenkontroll och bedöma om den är tillräcklig. Att reglerna om verksamhetsutövers egenkontroll följs är av strategisk betydelse för genomdrivandet av miljöbalken.<sup>9</sup> Inom miljöområdet är det därför av stort värde att det finns en extern granskning av egenkontrollen.

---

<sup>6</sup> Dir. 2007:24 s. 3–4.

<sup>7</sup> SOU 2008:10 s. 41 f.

<sup>8</sup> Prop. 2007/08:1.

<sup>9</sup> Naturvårdsverket, Verksamhetsutövers arbete med egenkontroll - En utvärdering s. 3 f.

*Skäl för att utöva systemtillsyn över polisväsendet?*

För tilltron till socialförsäkringen är det nödvändigt att säkerställa en effektiv handlägningsprocess samt att förhindra felaktiga utbetalningar och obehörigt nyttjande av försäkringen.<sup>10</sup> Även för polisens verksamhet är det självfallet viktigt med en effektiv ärendehantering. Det finns dock stora skillnader vad gäller verksamheten inom socialförsäkringsområdet respektive på polisens område. Handläggningen av aktuella ärenden inom socialförsäkringsområdet resulterar i en bedömning av om förutsättningarna är sådana att ersättning ska betalas ut från det allmänna. För dessa ärenden är det viktigt att säkerställa likformighet och att statens medel inte utbetalas på felaktiga grunder. De skäl som finns för att utöva systemtillsyn över socialförsäkringsområdet är, enligt kommitténs bedömning, inte fullt ut överförbara på polisens verksamhet. Polisverksamheten ska naturligtvis också bedrivas ur ett rättssäkerhetsperspektiv, men verksamheten är bredare och ärendehantering är av en helt annan och mer varierad natur.

Inom miljöområdet är tillsynsobjektens egenkontroll av miljöskyddsarbetet centralt för att undvika miljökatastrofer. Det är därför viktigt att det finns en extern granskning av egenkontrollen. Det är givetvis nödvändigt att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har en regelbunden uppföljning och utvärdering av den verksamhet som bedrivs inom respektive myndighet (jfr avsnitt 9.2). Det innebär dock inte, enligt kommitténs bedömning, att det krävs en ny typ av extern granskning av att detta fungerar.

Att införa en kontrollfunktion för systemtillsyn som får mandat att – utöver befintliga kontrollorgan – granska sådana frågor som rör den nya Polismyndighetens och Säkerhetspolisens egna uppföljnings- och utvärderingssystem innebär, enligt kommitténs mening, inte att myndigheternas egenkontroll får bättre förutsättningar att verka.

Polismyndigheten, men också Säkerhetspolisen, kommer i jämförelse med andra myndigheter att vara stora myndigheter. Det ger utrymme för att, när det gäller egenkontroll, bygga upp funktioner inom respektive myndighet som ges goda förutsättningar att arbeta med sådana frågor. Organisationerna för Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen håller på att ta form och kommittén förutsätter att ledningen för respektive myndighet kommer att ges ett tydligt ansvar för frågor som rör kontroll av system. Om regeringen

---

<sup>10</sup> Se ISF:s webbplats, <http://www.inspsf.se>

framöver skulle finna att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen brister i egenkontroll finns det möjlighet att på nytt överväga om tillsynen över polisen också bör avse systemtillsyn. I nuläget ser dock kommittén inte något behov av ett sådant uppdrag.

### 11.3 Effektivitetsgranskning kopplad till polisverksamhet?

*Om begreppet effektivitetsgranskning m.m.*

Effektivitetsgranskning är granskning av om en myndighets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.<sup>11</sup> I detta kan ligga en granskning av om myndigheten klarar av att hushålla med statens medel i förhållande till de mål som har ställts upp, om myndighetens val av insatser och genomförande av dessa leder till att de politiska målen uppnås på effektivast möjliga sätt, om det görs ändamålsenliga avvägningar mellan effektivitet, kvalitet och kostnader samt om lagstiftningen är ändamålsenlig i förhållande till de politiskt formulerade målen.

Begreppet effektivitetsgranskning används dock sällan i regeringens styrdokument för myndigheter.<sup>12</sup> Statskontoret har uttalat bl.a. följande om innebörden av effektivitetsgranskning.

Regeringen anger i direktivet till vår uppdragsgivare (utredningen Översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet (S 2007:02)) att effektivitetsgranskning innebär att tillsynsfunktionen granskar om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet. Någon närmare definition anges inte. Effektivitetsgranskning kan också sägas handla om kontroll av en åtgärd mot en norm, en regel eller ett mål. Granskningen kan vara av enklare art, till exempel om rätt mottagare nås av rätt åtgärder. Den kan också vara mer avancerad i form av granskning av måluppfyllelse, dvs. leder myndighetens åtgärder till önskvärda förändringar och vilka av dessa förändringar är ett direkt resultat av myndighetens verksamhet? Någon allmänt vedertagen definition av begreppet finns dock inte. Det finns också en rad andra närbesläktade begrepp som helt eller delvis används i liknande sammanhang, exempelvis utvärdering, uppföljning, omprövning och analys.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Begreppet effektivitetsgranskning finns exempelvis definierat i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkring.

<sup>12</sup> Statskontorets rapport 2007/136-5, Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel s. 6.

<sup>13</sup> A.a. s. 6.

Vid sidan av riksdagens och regeringens normgivning fyller styrning genom mål, resultat och resurser en viktig roll för att myndigheterna ska kunna fullgöra de uppgifter riksdag och regering ger dem. Målen kan formuleras på kort eller lång sikt och ange inriktning samt vilka resultat som verksamheten förväntas uppnå. Till målen kopplas i regel krav på återrapportering inom en viss tid. Målstyrning kan också innebära att uppdrag formuleras för uppgifter av mer komplicerad eller angelägen karaktär. Det handlar om sådana politiska mål där regeringen och/eller riksdagen mer i detalj vill styra inriktningen och resultaten.

#### *Polisverksamhetens ändamål*

All resultatbaserad styrning måste naturligtvis utgå från de mål och riktmärken som finns för den aktuella verksamheten. Polisverksamhetens ändamål definieras i 1 § polislagen på följande sätt:

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Målen för den årliga verksamheten specificeras i det regleringsbrev som regeringen varje år ger till polisorganisationen. I regleringsbrevet anges också regeringens krav på hur polisen ska redovisa resultaten av sitt arbete. Formuleringarna i detta regleringsbrev är vanligtvis av allmän karaktär. Avsikten är att de sedan ska utvecklas ute i organisationen. På kort sikt har de prioriteringar som anges i regleringsbrevet och i andra regleringsdokument stor betydelse för det sätt som polisverksamheten styrs på. På längre sikt är det givetvis polisens övergripande uppgifter som är centrala.<sup>14</sup>

#### *Bör tillsynsmyndigheten granska polisverksamheten ur ett effektivitetsperspektiv?*

Med tanke på kommitténs grunduppdrag<sup>15</sup> att analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i

<sup>14</sup> Sarnecki, J., Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:3 Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.

<sup>15</sup> Dir. 2010:75.

polisens verksamhet, ligger det nära till hands att överväga om tillsynsmyndigheten – utöver att få uppgiften att granska polisens regel- efterlevnad – också bör granska polisverksamheten ur ett effektivitets- perspektiv. I tilläggsdirektiven anges dock att den del av polisens verksamhet som består av tillsyn av effektiviteten i verksamheten och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen även fortsättningsvis bör utföras inom respektive myndighet.<sup>16</sup>

Regeringens ställningstagande i tilläggsdirektiven gör visserligen inte att kommittén är förhindrad att föreslå att även effektivitets- granskning bör utövas av tillsynsmyndigheten. Det måste dock finnas tungt vägande skäl för att gå ifrån regeringens ståndpunkt och föreslå en sådan extern granskning av effektivitet. Här gör kommittén följande överväganden.

Myndighetsledningarna för den nya Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen har ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamheternas resultat och ekonomi. Att den öppna polisen blir en sammanhållen myndighet är ett viktigt steg för att skapa förutsättningar för högre kvalitet och ökad effektivitet i polisens arbete. Det ger också förutsättningar för att utöva intern styrning och kontroll riktad mot effektivitet. Kontrollen av myndigheternas arbete med uppföljning och utvärdering kommer att ske genom att polisorganisationen återrapporterar sina resultat till regeringen. Till detta ska också läggas att Riksrevisionen har till uppgift att granska resursanvändningen och effektiviteten i den statliga verksamheten.

En tillsyn i form av externt utövad effektivitetsgranskning kolliderar följaktligen i viss utsträckning med Riksrevisionens uppdrag. För kommittén är det en viktig utgångspunkt att försöka undvika nya, uppenbara gränsdragningsproblem mellan olika verksamheter. Dessa omständigheter talar, enligt kommitténs mening, för att det inte finns några skäl för att utvidga granskningsområdet för polisverksamheten till att även avse effektivitetsgranskning. Det är också viktigt att påpeka att regeringen har två myndigheter – Brå och Statskontoret – till förfogande som kan ges riktade uppdrag som tar sikte på granskning av effektiviteten.

Kommittén ser mot denna bakgrund inte anledning att ifrågasätta regeringens bedömning att den del av polisens verksamhet som består av tillsyn av effektiviteten i verksamheten, och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen, bör utföras inom

---

<sup>16</sup> Dir. 2012:13 s. 5.



myndigheterna. Någon ytterligare extern effektivitetsgranskning bör därför inte utövas över polisväsendet.

#### **11.4 Avslutningsvis**

Kommittén har i detta kapitel analyserat om det i uppdraget till en tillsynsmyndighet på polisens område bör ingå ytterligare granskningsuppgifter utöver att kontrollera regelefterlevnaden inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (jfr kapitel 10). I nuläget finns det, enligt kommitténs mening, inte anledning att göra avsteg från regeringens definition av tillsyn och aktualisera också andra granskningsuppgifter relaterade till polisverksamheten. I uppdraget till tillsynsmyndigheten bör därför inte ingå att utöva systemtillsyn eller att granska effektiviteten inom polisväsendet.

## 12 Tillsynsmyndighetens uppdrag, uppgifter och befogenheter

### 12.1 Inledning

Detta kapitel behandlar bl.a. var tillsynsmyndighetens verksamhet ska regleras och frågor som rör tillsynens inriktning, hur tillsynen ska utövas samt ingripandemöjligheter. Avslutningsvis redovisar kommittén sina ställningstaganden vad gäller behov av tillsyn över verksamheten med särskilda utredningar inom Polismyndigheten respektive över Statens kriminaltekniska laboratorium.

### 12.2 Reglering av tillsynsmyndighetens verksamhet

<b>Kommitténs förslag:</b> Tillsynsmyndighetens verksamhet ska regleras i lag.
--

Den verksamhet som tillsynsmyndigheten ska bedriva är viktig för förtroendet för att polisverksamheten bedrivs på ett korrekt sätt. Det är, bl.a. mot den bakgrunden, angeläget att den nya tillsynen över polisen är reglerad i lag. De grundläggande förutsättningarna för myndighetens verksamhet – såsom exempelvis tillsynsverksamhetens omfattning och inriktning – bör därför regleras genom sådana bestämmelser som riksdagen beslutar om.

Även annan tillsynsverksamhet är reglerad i lag. Tillsynen över skolväsendet är reglerad i skollagen (2010:800) och Arbetsmiljöverkets förutsättningar för att utöva tillsyn framgår av arbetsmiljölagen (1977:1160). De nyss nämnda reglerna återfinns i respektive sektorslag. Mot den bakgrunden har kommittén övervägt om de nya bestämmelserna om tillsyn på polisens område borde finnas i polislagen. Eftersom det inte går att utesluta att

tillsynsmyndigheten i framtiden kan komma att granska också andra myndigheters verksamhet bör de nya tillsynsbestämmelserna inte läggas i polislagen, utan i en fristående lag som kan rymma också icke polisiär verksamhet.

I avsnitt 14.3 föreslår kommittén att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet ska fogas till den nya tillsynsmyndigheten. Nämndens verksamhet är i dag lagreglerad.<sup>1</sup> Det är också av den anledningen naturligt att samtliga bestämmelser som tar sikte på tillsynsmyndighetens verksamhet återfinns i lag.

### 12.3 Inriktningen på den nya tillsynen över polisväsendet

**Kommitténs bedömning:** Det bör vara en snäv ram i lag för den nya tillsyn som ska utövas över polisväsendet.

Tillsynsmyndigheten bör ha möjlighet att påverka och anpassa inriktningen på tillsynen för att uppnå en ändamålsenlig granskning.

En tillsyn över polisväsendet ska, enligt kommitténs förslag, syfta till att kontrollera om den nya Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamheter uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. I enlighet med direktiven har kommittén i kapitel 10 redogjort för sådana områden som kan granskas avseende regelefterlevnad, dels vad gäller den öppna polisens verksamhet, dels vad gäller Säkerhetspolisens verksamhet. Kommittén har vidare gjort bedömningen att de verksamhetsområden där tillsynsmyndigheten kan granska regelefterlevnad, också är de områden där en sådan tillsyn är mest angelägen.

Det ingår i kommitténs uppdrag att överväga hur den nya tillsynsmyndighetens uppdrag närmare ska avgränsas. Frågan är om tillsynen över polisväsendet ska vara styrd genom bestämmelser som riksdag och regering har beslutat om, eller om tillsynsmyndigheten – inom vissa ramar – själv ska ha möjlighet att utforma inriktningen på sitt uppdrag.

Det första alternativet innebär att riksdag och regering ger ett tydligt, konkret och väl definierat tillsynsområde när det gäller

<sup>1</sup> Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet är reglerad i lagen (2007:980) om tillsyn över vissa brottsbekämpande myndigheters verksamhet.

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet. Detta är, enligt kommitténs bedömning, en mindre flexibel form av tillsyn som förutsätter riksdagens och regeringens fortlöpande översyn av tillsynsmyndighetens uppdrag. Å andra sidan ger detta alternativ en konkret styrning av själva tillsynen.

Det andra alternativet är att ge tillsynsmyndigheten en snäv definition av vad som *avses* med tillsyn och sedan låta myndigheten själv påverka inriktningen på sitt uppdrag utifrån bl.a. omvärldsbevakning och riskanalyser. Det ger möjligheter till en mer anpassad form av tillsyn. Samtidigt avhänder sig riksdag och regering därigenom en möjlighet att styra inriktningen på tillsynen. Ett exempel på en snäv tillsynsdefinition finns i 26 kap. 2 § skollagen (2010:800) där följande anges.

Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.

Vid en avvägning mellan för- och nackdelar med de båda alternativen gör kommittén bedömningen att det på polisens område är lämpligt att det finns en flexibilitet i inriktningen på tillsynen. Det är, enligt kommitténs mening, därför mest lämpligt att tillsynsmyndigheten ges en snäv ram i lag för den form av tillsyn som ska utövas, medan uppdraget som sådant bör ge myndigheten goda möjligheter att påverka och anpassa inriktningen på tillsynen för att uppnå en ändamålsenlig tillsyn över polisverksamheten.

## 12.4 Hur bör tillsynen utövas?

**Kommitténs bedömning:** Tillsynsmyndigheten bör främst granska regelefterlevnad i verksamhet och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden, vilket innebär att tillsynen i normalfallet inte bör utmyнна i uttalanden om enskilda fall.

Tillsynen ska avse myndigheterna Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen och inte de enskilda befattningshavarna. Den redan befintliga ordningen för utredningar om brott av polisanställda påverkas inte av tillsynsmyndighetens verksamhet.

Tillsynsmyndighetens uppdrag bör utgå från en efterhandskontroll av verksamheten.

### 12.4.1 Granskning av verksamhet och ärenden utifrån generella förhållanden

Kommittén har i föregående avsnitt bl.a. gjort bedömningen att det bör vara en snäv ram i lag för den nya tillsyn som ska utövas över polisväsendet. Hur ett uppdrag till en myndighet formuleras varierar beroende på verksamhetens art. I vissa fall är det naturligt att regeringen anger mer konkreta mål för en myndighets verksamhet, i andra fall kan detta vara mindre lämpligt.

Under kommitténs arbete har det efterfrågats om det går att närmare lägga fast en inriktning för tillsynen. Endera kan tillsynen – utifrån granskning av ett antal ärenden – ha ett övergripande perspektiv, eller också kan tillsynsmyndigheten främst granska och göra uttalanden i enskilda ärenden. Den förstnämnda tillsynsinriktningen tar utifrån en granskning av regelefterlevnad främst sikte på att finna övergripande tendenser till brister och felaktigheter i polisverksamheten, medan den andra inriktningen avser tillsyn över enskilda ärenden.

När det gäller frågan om tillsyn över enskilda fall inom polisens brottsutredande område bör ske, måste de konsekvenser beaktas som en sådan granskning innebär för åklagarväsendet.<sup>2</sup> Även om ett tillsynsorgan för polisen inte ska granska åklagarväsendet, så kan en tillsyn över polisens ärenden komma att tydligare exponera en åklagares roll i en förundersökning (se avsnitt 15.3). För att undvika gränsdragningsproblem gentemot åklagares verksamhet är det, enligt kommitténs mening, nödvändigt att tillsynsmyndigheten granskar regelefterlevnaden inom polisen från ett mer systematiskt perspektiv och i normalfallet inte granskar enskilda fall. Vidare ligger i JO:s och JK:s uppdrag att utöva extraordinär tillsyn över enskilda ärenden, vilket också bidrar till denna bedömning.

Med den omfattning som verksamheten inom polisen har och det vida tillsynsuppdrag som tillsynsmyndigheten föreslås få är det, enligt kommitténs mening, inte lämpligt att tillsynsmyndigheten på ärendenivå följer polisverksamheten. Det hindrar dock inte att tillsynsmyndigheten kan, och i viss mån bör, samla in och granska verksamhet eller ärenden genom stickprov eller på annat sätt i syfte att på systematisk nivå<sup>3</sup> pröva att verksamhetsprocesserna fungerar som avsett.

---

<sup>2</sup> Se kapitel 15.

<sup>3</sup> Att tillsynsmyndigheten på en systematisk nivå kan utöva tillsyn över polisen ska inte sammanblandas med begreppet "systemtillsyn". Systemtillsyn inriktas inte på regelefterlevnad i utförandet av verksamheten som sådan, utan på att granska att den objektsansvariga

Även om det avseende framför allt den brottsutredande verksamheten inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten på ärendenivå utövar tillsyn över polisens verksamhet kan det, enligt kommitténs mening, ändå uppstå en sådan situation då ett enskilt fall kan behöva granskas utifrån ett regelefterlevnadsperspektiv. Tillsynsmyndigheten kan exempelvis genom funktionen Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten vid Polismyndigheten, eller på annat sätt, ha uppmärksammats på ett enskilt ärende som det finns anledning att granska för att utesluta eller påvisa eventuella övergripande tendenser till brister och felaktigheter i polisverksamheten. Tillsynsmyndigheten bör då inte vara förhindrad att utöva tillsyn också över ett enskilt ärende. Myndigheten skulle efter en sådan granskning exempelvis kunna göra ett uttalande om att det inom polisen etablerats felaktiga rutiner i förhållande till en viss reglering, som får konsekvenser också utanför det enskilda ärendet. I normalfallet bör inte ett tillsynsuppdrag utmyнна i uttalanden om enskilda fall. Det bör särskilt påpekas att inriktningen på tillsynen inte begränsar möjligheten att inom en viss polisregion granska en viss företeelse.

Kommittén beskriver mot denna bakgrund tillsyn på polisens område som en granskning av regelefterlevnad i verksamhet och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden.

#### 12.4.2 Tillsynen ska avse myndigheterna som sådana

Kommittén har i föregående avsnitt definierat den tillsyn som ska utövas av tillsynsmyndigheten som en granskning av regelefterlevnad i verksamhet och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden inom polisen. Tillsynen ska således avse myndigheterna som sådana, och inte enskilda befattningshavare inom polisen. En annan sak är att det är ledningen för den granskade verksamheten som har ansvar för att följa upp och rätta till de eventuella tendenser till fel och brister som tillsynsmyndigheten har uttalat sig om. En ny tillsynsmyndighet fråntar inte ledningen för Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen något ansvar för verksamheten.

Den redan befintliga ordningen för utredningar om brott av polisanställda kommer, enligt kommitténs bedömning, inte att

---

har system för egenkontroll, tillräckliga resurser och adekvata metoder för att själv uppmärksamma fel och brister i sin verksamhet samt att korrigera dessa (jfr avsnitt 11.2).

påverkas av att det inrättas en ny ordinär tillsyn över polisen. I avsnitt 12.11 återkommer kommittén till frågan om verksamheten med särskilda utredningar vid Polismyndigheten också bör ställas under tillsynsmyndighetens tillsyn.

### 12.4.3 Efterhandskontroll

Tillsynsmyndighetens uppdrag utgår från en efterhandskontroll av den verksamhet som åligger polisen. Det innebär att också omständigheter och aktiviteter som polisen har utfört i pågående ärenden, eller sådana åtgärder som polisen borde ha utfört i sin verksamhet, kan granskas av tillsynsmyndigheten. Också en underlåtenhet från polismyndigheternas sida att agera kan följaktligen granskas.

## 12.5 Aktualisering av uppdrag och uppgifter

**Kommitténs förslag:** Tillsynsmyndigheten ska själv planera och ta initiativ till granskning av polisverksamheten. Tillsynsmyndigheten ska genom myndighetens instruktion vara ålagd att ta fram en tillsynsplan för verksamheten.

**Kommitténs bedömning:** När det gäller polisverksamheten kan det vara av särskilt intresse att arbeta med riskbedömningar som grund för tillsynsplaneringen.

I avsnitt 12.3 gjorde kommittén bedömningen att tillsynsmyndigheten bör ha möjlighet att påverka och anpassa inriktningen på tillsynen för att uppnå en ändamålsenlig granskning. Skälet till att tillsynsuppgifterna inte bör anges alltför detaljerat i lag eller annan författning är att det inte går att förutse varje situation som i framtiden kan behöva granskas. Om tillsynsuppgifterna är alltför specificerade kan det innebära att den nya myndigheten ställs inför sådana situationer där den är begränsad av tillsynsuppdragets utformning. Det skulle, enligt kommitténs mening, vara kontra-produktivt. Tillsynsmyndigheten bör därför själv planera och ta initiativ till granskning av polisverksamheten.

Kommittén har i avsnitt 4.3 beskrivit att en tillsynsmyndighet, inom ramen för sitt uppdrag, måste kunna prioritera relevanta tillsyns-

insatser. Det kan ske genom att myndigheten tar fram en tillsynsplan eller tillsynsstrategi. Tillsynsmyndigheten bör, enligt kommitténs mening, arbeta med tillsynen över polisväsendet genom att ta fram en tillsynsplan för verksamheten. En skyldighet att ta fram en sådan plan bör slås fast i myndighetens instruktion.

Enligt regeringens tillsynsskrivelse bör en tillsynsplan utformas utifrån kriterier som risk och väsentlighet. Detta innefattar dels identifiering av vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet, dels en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att verksamheten ska fungera på avsett sätt. En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bl.a. målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, behov av resurser och kompetens samt finansiering och samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan. Eftersom risk- och väsentlighetsbedömningarna inte är statiska bör tillsynsplanen regelbundet, eller vid behov, följas upp och utvärderas.<sup>4</sup>

Många tillsynsmyndigheter använder i dag s.k. riskbedömningar som metod för prioritering av tillsynsinsatser (se avsnitt 4.3). Även när det gäller polisverksamhet är det, enligt kommittén, lämpligt att tillsynsmyndigheten använder denna vedertagna metod för att prioritera i tillsynsverksamheten. Utifrån exempelvis en bedömning av sannolikheten för att något oönskat ska inträffa och allvarlighetsgraden i att något sådant sker, kan tillsynsmyndigheten prioritera i den tillsyn som myndigheten ska utöva. För att kunna bedöma vilka egna initiativ som är angelägna att ta behöver tillsynsmyndigheten bl.a. ha en god omvärldsbevakning.

En möjlighet att ta emot upplysningar om företeelser som bör granskas inom polisväsendet kan också utgöra delar av ett underlag för myndighetens tillsynsplanering och riskbedömning. Sådana uppslag till granskning kan komma att bli särskilt betydelsefulla när det gäller den öppna polisens verksamhet, eftersom denna verksamhet är av stor omfattning. Därför är det angeläget att tillsynsmyndigheten etablerar en god kontakt med funktionen Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten vid Polismyndigheten.<sup>5</sup> Eftersom granskningen i normalfallet inte ska avse enskilda fall bör dock tillsynsmyndigheten – efter att upplysningar lämnats till myndigheten – inte vara skyldig att agera i anledning av ett enskilt ärende. En rätt att anmäla förhållanden till

---

<sup>4</sup> Jfr Tillsynsskrivelsen s. 29.

<sup>5</sup> Det är av stor betydelse att tillsynsmyndigheten har en god kontakt med denna funktion. Dels för att klargöra gränserna för tillsynsmyndighetens uppdrag, dels för att få uppslag till områden inom polisverksamheten som skulle behöva granskas.



granskning är inte ett behov som behöver fyllas genom den föreslagna tillsynen. Tillsynsmyndighetens möjlighet att ta emot upplysningar ska således inte förväxlas med ett anmälningsförfarande.

Tillsynsmyndighetens aktiviteter kommer också att kunna styras av riktade uppdrag från regeringen. Det är dock viktigt att det finns ett stort utrymme för tillsynsmyndigheten att ta egna initiativ när det gäller tillsynen över polisväsendet. Detta är av betydelse för tillsynsverksamhetens integritet och understryker också dess självständighet.

## 12.6 Mer om tillsynsuppgifterna, exemplifiering m.m.

**Kommitténs bedömning:** Tillsynsmyndigheten bör löpande analysera vilka områden inom polisens verksamhet som, utifrån polisens uppgifter i 2 och 2 a §§ polislagen, bör granskas ur ett regelefterlevnadsperspektiv.

**Kommitténs förslag:** Tillsynsmyndigheten ska inte granska Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beslut i den mån besluten kan prövas i sak av domstol.

### *Exemplifiering*

Kommittén har i avsnitt 12.5 föreslagit att tillsynsmyndigheten själv ska planera och ta initiativ till granskning av polisverksamheten. I kapitel 10 har kommittén exemplifierat möjliga tillsynsområden utifrån vad som anges i 2 § polislagen. Tillsynsmyndigheten bör, enligt kommitténs bedömning, löpande analysera vilka områden inom polisens verksamhet som – utifrån polisens uppgifter i 2 och 2 a §§ polislagen – bör granskas ur ett regelefterlevnadsperspektiv. Följande frågor utgör exempel på tillsynsuppdrag som kan bli aktuella för tillsynsmyndigheten att hantera inom ramen för den fortlöpande tillsynen:

- Har polisen följt lagar och bindande föreskrifter när den vidtagit ett antal ingripande åtgärder som exempelvis vid avvisanden, avlägsnanden och tillfälliga omhändertaganden?

- Följer polisen de regler som finns vad gäller utförande av trafiknykterhets-, fordons- och hastighetskontroller?
- Följer polisen – och Säkerhetspolisens – de bestämmelser som finns när de utreder brott inom ramen för en förundersökning?
- Följer polisen lagar och bindande föreskrifter i sitt arbete med brottsoffer, i fjällräddningsinsatser eller vid eftersökning av försvunna personer samt i verksamheten med vittnesskydd och i arbetet som rör personsäkerhet?
- Uppfyller en viss ärendehantering inom polisen de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter?
- Har polisen vid utövande av viss verksamhet tillgodosett skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter enligt Europakonventionen?

Avslutningsvis bör i detta sammanhang nämnas att en granskning av särskilda händelser även fortsättningsvis i första hand bör utföras av polismyndigheterna själva, dvs. den nya Polismyndigheten och Säkerhetspolisens. Myndigheternas egen granskning utesluter dock inte att en fråga även kan bli föremål för tillsyn.

#### *Beslut som i sak kan prövas av domstol*

Tillsynsmyndigheten ska, enligt kommitténs förslag, inte granska Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beslut i den mån besluten kan prövas i sak av domstol. Ett exempel på detta skulle kunna vara att tillsynsmyndigheten utför ett tillsynsprojekt om polisens hantering av hastighetskontroller. Inom ramen för projektet finns ett antal hastighetsöverträdelser som bilförare inte har erkänt på plats och heller inte har godtagit åklagarens strafföreläggande för. Sådana överträdelser kan, efter åklagares beslut om det, prövas av domstol. Ett fristående granskningsorgan för polisen ska inte utöva tillsyn över om av polisen uppmätta hastighetsöverträdelser är riktiga i sak. Däremot kan, som ovan beskrivits, ett granskningsorgan utöva tillsyn över om polisen har följt de regler som finns för själva utförandet av hastighetskontroller, dvs. en granskning av polisens regelefterlevnad i verksamheten.

Ett annat exempel är om ett tillsynsprojekt skulle avse Polismyndighetens beslut att i brådskande fall gripa personer som är

misstänkta för brott. Efter det att en person har förhörts av polis eller åklagare, ska åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas eller om beslutet om gripande ska hävas. För det fall en åklagare beslutar att anhålla en person, ska åklagaren utan dröjsmål göra en framställan om häktning till domstolen. Själva beslutet att frihetsberöva en person ska inte i sak granskas av tillsynsmyndigheten. Däremot kan det bli aktuellt att exempelvis granska under vilka omständigheter gripandet gjordes eller om polisen lämnat de gripna personerna den information de har rätt till i samband med gripandet. Tillsynsmyndigheten bör följaktligen kunna granska sådana frågor som rör rätt till upplysningar av polisen i samband med frihetsberövanden, utan att för den skull pröva sakförhållandena i ett visst ärende som omfattas av tillsynsprojektet. En sådan inriktning på tillsynsmyndighetens granskning ger också ett tydligt budskap till medborgarna om att rätten till upplysningar är viktig och därför kan granskas under förutsättning att det finns regler om hur polisen bör agera i sådana situationer.

## 12.7 Ingen föreskrivande funktion

**Kommitténs bedömning:** Tillsynsmyndigheten ska inte ha föreskrifträtt.

En viktig förutsättning för en stark tillsyn är att det sker en renodling av uppgifter. En organisation får dubbla roller om den både har en normerande roll och ska granska att verksamheten följer vad myndigheten har fastställt ska gälla.<sup>6</sup> Kommittén anser mot den bakgrunden att tillsynsmyndigheten inte ska ha föreskrifträtt inom ramen för sitt uppdrag.

Tillsynsmyndighetens roll vad gäller normering bör i stället vara att, utifrån iakttagelser i tillsynsarbetet, bidra till att skapa underlag för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att göra nödvändiga förändringar i verksamheterna så att lagens krav på rättssäkerhet och likvärdighet tillgodoses. Det är uppenbart att dessa uppgifter samspelar och att de myndigheter som svarar för tillsyn och granskning respektive normering är beroende av varandra för att kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Detta synsätt förutsätter att de kunskaper som tillsynsmyndigheten har eller får

<sup>6</sup> SOU 2008:10 s. 70.

förmedlas till Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens ledning och att de båda polismyndigheterna använder dessa som underlag för den föreskrivande verksamheten.

## 12.8 Ingripanden vid tillsyn

**Kommitténs förslag:** Tillsynsmyndigheten ska inte ha några sanktionsmedel för sådana felaktigheter som upptäckts vid tillsyn över regelefterlevnaden inom polisverksamheten. Myndigheten ska däremot ha möjlighet att genom uttalanden rikta kritik mot den granskade verksamheten.

Vid utformningen av ett nytt system för tillsyn måste det analyseras om tillsynen förutsätter att tillsynsorganet ska ha möjlighet att använda sanktionsmedel mot en objektsansvarig som inte rättar sig efter framförda krav på förändring. Inom flera statliga sektorer saknas det sanktionsmöjligheter, men tillsynsmyndigheten kan ändå påverka ett tillsynsobjekt genom att dels tydligt redogöra för vad som bör åtgärdas, dels uttala kritik mot att tillsynsobjektet inte motsvarar ställda krav.

Den fråga som kommittén har att ta ställning till är vilket behov av ingripandemöjligheter som finns för tillsynen på polisens område. I tillsynsskrivelsen uttalar regeringen att det är grundläggande att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från ett tillsynsorgans sida. Om detta helt saknas kan tillsynens effektivitet minska.<sup>7</sup> Det är dock angeläget att ingripandemöjligheter utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde.<sup>8</sup> Begreppet ”ingripande” är inte i sig definierat i regeringens skrivelse.<sup>9</sup>

Enligt kommitténs uppfattning kan uttalanden om fel och brister vara att betrakta som ingripande för en verksamhet. Kommitténs utgångspunkt är att det inte är lämpligt att ge tillsynsmyndigheten fler möjligheter till ingripanden än vad som är nödvändigt för att uppdraget ska kunna fullgöras. Kommitténs uppfattning är

<sup>7</sup> Skr. 2009/10:79 s. 42.

<sup>8</sup> Jfr a.a.

<sup>9</sup> Jfr a.a. s. 14. Regeringen uttalar att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

att alltför långtgående sanktioner dels skulle kunna påverka de granskade myndigheternas möjligheter att ta ansvar för respektive verksamhet, dels inte är lämpliga på polisens område. Tillsynsmyndigheten kommer att befinna sig på samma "nivå" i statsförvaltningen som de granskade myndigheterna och om en tillsynsmyndighet skulle kunna besluta om en sanktion som påverkar utförandet av den dagliga polisverksamheten i sådan utsträckning att ledningen inte har möjlighet att fullt ut ta ansvar för verksamheten vore det olyckligt. Polisverksamheten är inte heller en sådan verksamhet som skulle gynnas av sanktioner i form av förbud eller förelägganden.

De förslag som kommittén lämnar ska, avseende granskning av regelefterlevnad, kunna ersätta den inspektionsverksamhet som Rikspolisstyrelsen i dag bedriver inom ramen för sin tillsyn. Rikspolisstyrelsen har, av naturliga skäl, inga sanktionsmöjligheter gentemot polismyndigheterna. Visserligen kommer förhållandet mellan tillsynsmyndigheten och den nya polisorganisationen att vara ett annat än det som råder mellan den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Enligt uppgifter till kommittén är dock företrädare för den nuvarande inspektionsverksamheten inom Rikspolisstyrelsen av uppfattningen att det i nuläget inte behövs sanktionsmöjligheter för att få polisen att rätta till sådana brister som upptäcks vid granskning av en verksamhet.

Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att genom uttalanden rikta kritik mot den granskade verksamheten. Kritiken kan exempelvis bestå i att tillsynsmyndigheten påtalar felaktigheter i utförd verksamhet eller har synpunkter på att uppgifter inte utförts.

Att uttalandena får auktoritet och uppmärksamhet inom polisväsendet handlar ytterst om att tillsynsmyndigheten har polisväsendets förtroende och att resultatet av olika granskningar förs ut i organisationen. Det kräver dels att det hos tillsynsmyndigheten finns en god verksamhetsförankring och kunskaper om polisväsendet, dels att det finns utarbetade kanaler inom tillsynsobjekten för att kommunicera ut granskningsresultaten. Kommitténs förslag att tillsynsmyndigheten ska kunna rikta kritik genom uttalanden medför att tillsynsmyndigheten, inom ramen för den nya tillsyn som föreslås utövas över polisväsendet, inte ska kunna ålägga Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att vidta rättelse vid konstaterade

brister. Förslaget medför också att det inte blir aktuellt att överväga sanktioner vid utebliven rättelse.

Det är angeläget att regeringen noga tar del av uppgifter som handlar om i fall de granskade myndigheterna följer tillsynsmyndighetens uttalanden. Tillsynsmyndigheten, liksom de granskade myndigheterna, måste bl.a. därför bedriva uppföljande verksamhet vad gäller den tillsyn som har utövats. De nya myndigheterna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har när detta betänkande lämnas inte startat sina respektive verksamheter. Om det visar sig att den nya polisorganisationen inte följer tillsynsmyndighetens uttalanden bör regeringen överväga förändrade ingripandemöjligheter och också ta ställning till vilka av de sanktioner som finns beskrivna i tillsynsskrivelsen som skulle vara lämpliga att tillämpa på polisens verksamhet.

## 12.9 Hur långt sträcker sig möjligheterna att utöva tillsyn?

En grundläggande förutsättning för tillsyn är att ett tillsynsorgan kan följa hur ärendena har hanterats av tillsynsobjektet och att de åtgärder och beslut som den granskade verksamheten vidtagit respektive fattat tydligt framgår, liksom grunderna för dessa.

Kraven på den nya Polismyndighetens och Säkerhetspolisens, liksom andra förvaltningsmyndigheters, dokumentation framgår av förvaltningslagen. Utöver bestämmelserna i förvaltningslagen framgår det ofta av arbetsordningen eller av andra interna föreskrifter vid respektive myndighet på vilket sätt handläggningen av ärendena ska dokumenteras. Enligt 32 § förvaltningslagen gäller dock inte vissa av förvaltningslagens bestämmelser för bl.a. polisens brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelser för denna verksamhets dokumentation finns istället i rättegångsbalken.

Om inte tillsynsmyndigheten kan få tillräcklig information om vilka förutsättningar polisen haft för att bedriva en rättsenlig verksamhet blir underlaget för granskningen bristfälligt. Ett sådant underlag kan i sin tur innebära missvisande resultat av granskningen eller att tillsyn över huvud taget inte kan utövas. Tillsynsmyndigheten kommer därför aldrig att kunna gå längre i sin tillsyn än vad det finns uppgifter i den granskade verksamheten. Saknas dokumentation kommer tillsynsmyndighetens kritik i slutändan att

bestå i ett uttalande som tar sikte på förhållandet att den granskade myndigheten haft en bristfällig dokumentation.

Att den granskade myndigheten har haft en god dokumentation är en förutsättning för att tillsynsmyndigheten i efterhand ska kunna få en självständig inblick i beslutsunderlaget, och därigenom bättre möjligheter att kunna kontrollera vad som faktiskt har hänt. Kraven på en noggrann dokumentation bör dock självfallet inte gå ut över det löpande polisarbetet.

## 12.10 Hur ska resultaten presenteras?

**Kommitténs förslag:** Myndigheten som har granskats ska informeras om resultaten från tillsynsmyndighetens granskning och tillställas dess uttalanden.

Myndigheten som har granskats ska informeras om resultaten från tillsynsmyndighetens granskning och tillställas dess uttalanden. Innan resultaten och uttalandena presenteras slutligt är det lämpligt att ledningen för den granskade myndigheten får ta del av underlag och yttra sig över eventuella felaktigheter eller missuppfattningar.

Resultaten av tillsynsmyndighetens tillsyn bör självfallet också redovisas för regeringen för att kunna tjäna som underlag för regeringens styrning av polisverksamheten.

## 12.11 Viss verksamhet bör inte stå under tillsynsmyndighetens tillsyn

**Kommitténs bedömning:** Det finns inte tillräckliga skäl för att ställa verksamheten med särskilda utredningar inom den nya Polismyndigheten under tillsyn.

Frågan om tillsynsmyndigheten ska granska verksamheten vid Statens kriminaltekniska laboratorium får anstå till dess frågan om laboratoriets roll i den framtida polisorganisationen är färdigberedd inom Regeringskansliet.

*Verksamheten med särskilda utredningar*

Kommittén har i SOU 2012:13 föreslagit att verksamheten med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. ska ingå som en egen avdelning i den nya Polismyndigheten.<sup>10</sup> För att uppnå en fortsatt hög kvalitet i verksamheten, och för att upprätthålla allmänhetens förtroende, föreslås verksamheten med särskilda utredningar organiseras som en avdelning på nationell nivå, tydligt skild från övrig operativ verksamhet. Chefen för avdelningen ska, enligt kommittén, utses direkt av regeringen. För att säkerställa demokratisk insyn i och kontroll av verksamheten ska Polismyndighetens insynsråd på nationell nivå, och regionpolisråden på den regionala nivån, ha i uppgift att särskilt följa den verksamhet som bedrivs enligt den nyss nämnda förordningen.<sup>11</sup>

Regeringen har i direktiven till genomförandeorganisationen delat kommitténs bedömning att verksamheten med särskilda utredningar ska ingå i Polismyndigheten som en egen avdelning (dir. 2012:129).

Kommittén konstaterar att verksamheten med särskilda utredningar kommer att vara tydligt åtskild från den operativa polisverksamheten. Insynen i handläggningen av ärenden om brott av anställda inom polisen kommer dock att vara god. Som redogjorts för kommer Polismyndighetens insynsråd på nationell nivå, och regionpolisråden på den regionala nivån, att ha i uppgift att särskilt följa den verksamhet som bedrivs enligt den nyss nämnda förordningen. Den insyn som en sådan ordning tillförsäkrar innebär, enligt kommitténs mening, att det i nuläget inte finns skäl för att utvidga tillsynsmyndighetens uppdrag till att också omfatta en granskning av denna tydligt avskilda utredningsverksamhet. Om det i ett senare skede skulle visa sig att en granskning av denna verksamhet är önskvärd kan regeringen lämpligen på nytt överväga denna fråga.

*Statens kriminaltekniska laboratorium*

Kommittén har i SOU 2012:13 föreslagit att Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) ska utgöra en del av Polismyndig-

---

<sup>10</sup> SOU 2012:13 s. 276.

<sup>11</sup> A.a. s. 279 f.



heten. Regeringen har i direktiven till genomförandeorganisationen för ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet (dir. 2012:129) angett att SKL:s roll i den framtida polisorganisationen är föremål för ytterligare överväganden inom Regeringskansliet. Vidare uttalar regeringen i de nyss nämnda direktiven att den avser att återkomma till riksdagen i denna fråga med förslag som ligger i linje med kommitténs uppfattning att laboratoriet ska ingå i Polismyndigheten. Utredaren i genomförandeorganisationen ska i sitt arbete beakta denna inriktning och ta hänsyn till den fortsatta beredningen av frågan inom Regeringskansliet.

Trots den inriktning som regeringen i nyss nämnda direktiv gett uttryck för bör frågan om eventuell tillsyn över SKL, enligt kommitténs mening, anstå till dess beredningen av laboratoriets framtida roll i polisorganisationen är avslutad inom Regeringskansliet.

## 13 Möjligheter att slå samman tillsynsuppgifter på polisens område?

**Kommitténs bedömning:** Även om den föreslagna tillsynen över polisväsendet ska ha ett tydligt fokus på granskning av löpande polisverksamhet, finns det förutsättningar att inom samma myndighet lägga också Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens nuvarande uppgifter.

Om de nya tillsynsuppgifterna över polisen och myndighetens nuvarande uppgifter läggs inom samma organisation bör en form av beslutsfattande genom nämndförfarande bestå för åtminstone vissa av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyns-ärenden.

### 13.1 Inledning

I tidigare kapitel har kommittén analyserat vilken typ av ordinär tillsyn som bör tillskapas över den nya polisorganisationen. I detta kapitel behandlas frågan om det finns möjlighet att inom en och samma myndighet lägga samman tillsynsuppgifter på polisens område.

### 13.2 Behov av minskad fragmentering

Närmare en tredjedel av alla statliga myndigheter bedriver i dag verksamhet som innehåller tillsynsuppgifter. Genom att allt fler nya tillsynsmyndigheter tillskapas – som exempelvis kan uttala kritik eller

rikta sanktioner mot olika myndigheter – fogas kontinuerligt nya led in i ansvarskedjan<sup>1</sup> mellan förvaltningen och regeringen.

Den svenska förvaltningsmodellen har på så sätt successivt byggts ut med allt fler organ med mandat att uttala sig om rätt eller fel inom ett visst förvaltningsområde. Det är en utveckling som skett gradvis under lång tid. Statskontoret har uttalat bl.a. följande.

Den ökande tilltron till och användningen av tillsyn som förvaltningspolitiskt styrmedel som vi tycker oss kunna se under de senaste decennierna sammanhänger med den generella inriktningen på förvaltningspolitiken under samma period. [...] Avregleringarna, bolagiseringarna och privatiseringarna har förändrat förutsättningarna för den statliga tillsynen. Lagstiftningen har ändrats, nya tillsynsmyndigheter har bildats och gamla har fått nya roller. Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Energimarknadsinspektionen och Myndigheten för radio och TV är exempel på tillsynsmyndigheter som har tillkommit som en konsekvens av avregleringar, bolagiseringar och privatiseringar. Äldre myndigheter som Socialstyrelsen har bl.a. som en följd av reformerna fått en förändrad tillsynsroll.<sup>2</sup>

En tanke bakom utvecklingen har varit att undvika rollkonflikter inom myndigheter genom att ge tillsynen en fristående ställning i förhållande till den verksamhet som tillsynen omfattar. Ur ett bredare förvaltningspolitiskt perspektiv är dock denna utveckling inte alldeles oproblematiserad. Det råder stor variation i den statliga tillsynens utformning och tillämpning inom olika sektorer, vilket gör att själva begreppet tillsyn med tiden också blivit allt mer otydligt och svårtillämpat. Bristen på en sammanhållen och strategisk utveckling av tillsyn som styrinstrument har även lett till att bl.a. regler och ingripandemöjligheter som har fungerat bra inom ett tillsynsområde inte i tillräcklig utsträckning har fått spridning till andra områden.<sup>3</sup>

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen gjort bedömningen att specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen inte får leda till fragmentering och bristande helhetssyn.<sup>4</sup> Detta bör, enligt kommittén, gälla även för den tillsyn som utövas

<sup>1</sup> RF bygger på principen om folksuveränitet och föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. För att realisera denna princip binder RF samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja. Folket väljer en riksdag som väljer en statsminister som utser en regering. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna som inte, enligt RF eller annan lag, är myndigheter under riksdagen (se 12 kap. 1 § RF). Det råder således ett vertikalt förhållande mellan regeringen och myndigheterna. Se vidare t.ex. SOU 2011:81 s. 44 f.

<sup>2</sup> Statskontorets rapport Tänk till om tillsynen, Om utformningen av statlig tillsyn s. 93.

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:175 s. 95

<sup>4</sup> A.a. s. 72.

över statsförvaltningen. Om regeringens uttalanden i tillsynsskrivelsen på sikt kommer att bidra till en mer enhetlig tillämplig av tillsynsbegreppet är än så länge oklart.

Utvecklingen mot allt fler tillsynsorgan i staten har, som redan påpekats, skett över lång tid, ofta i samband med reformer eller omorganisationer av förvaltningsmyndigheter. Kommitténs uppfattning är att antalet tillsynsmyndigheter i nuläget måste anses vara uppseendeväckande många. Det finns därför anledning att göra ansträngningar för att föra samman närliggande tillsynsuppgifter och på så sätt effektivisera den statliga tillsynen. Större och färre tillsynsmyndigheter med vidgade uppdrag kan också bidra till en minskad sektorisering och fragmentering av förvaltningen i stort, vilket i förlängningen också skapar bättre förutsättningar för samverkan, mindre sårbarhet och mer av helhetsperspektiv på tillsynsområdet.

Att kommittén generellt förordar en restriktiv hållning till utbyggnad av antalet organ som utövar statlig tillsyn, innebär dock inte att det ändå kan vara motiverat att ytterligare förstärka tillsynen över vissa särskilda verksamheter. Kommittén har i kapitel 8 gjort bedömningen att polisverksamhetens särart motiverar att det i framtiden utövas en stark ordinär tillsyn över den nya polisorganisationen. I kapitel 9 har kommittén analyserat och föreslagit att tillsynen över den nya polisorganisationen bäst utövas av ett från polisen organisatoriskt avskilt organ samt att detta organ bör vara en fristående myndighet.

Den fråga som här är aktuell avser, som inledningsvis nämnts, vilka möjligheter kommittén ser att inom en och samma myndighet lägga samman tillsynsuppgifter på polisens område. Om tillsynsuppgifter läggs samman kan det, som ovan beskrivits, bl.a. bidra till ett helhetsperspektiv på tillsynsområdet för polisen.

### **13.3 Tillsynsverksamheter aktuella för sammanslagning?**

Mot bakgrund av utvecklingen av den statliga tillsynen och de överlappande tillsynsuppdrag som därigenom uppkommit på bl.a. polisens område (se exempelvis avsnitt 6.4.1, 6.4.2 och 16.4), är kommittén av uppfattningen att det bör övervägas om det finns möjligheter att slå samman den nya tillsynsverksamheten över

polisen med en redan befintlig tillsynsverksamhet på polisens område.

Någon myndighet med uppgift att utöva fristående ordinär tillsyn specifikt över rättsväsendet finns inte. Åklagarmyndigheten har en intern tillsynsfunktion som bygger på den möjlighet till överprövning som finns inom åklagarväsendet (se vidare avsnitt 15.2), och över domstolarna utövas – av naturliga skäl – ingen ordinär tillsyn över själva verksamheten. Däremot utövar de extraordinära tillsynsorganen, JK och JO, tillsyn över domstolarna, liksom över alla andra myndigheter.

Regeringen har i tilläggsdirektiven varit tydlig med att JK:s och JO:s uppdrag faller utanför det som kommittén har att överväga. Det är därför inte aktuellt att föreslå en utvidgning av de extraordinära organens tillsynsuppdrag. Frågan är om det finns andra organ som den nya tillsynsverksamheten över polisen skulle kunna läggas samman med. Närmast till hands ligger, enligt kommitténs mening, att analysera om Datainspektionens respektive Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamheter skulle kunna slås samman med den nya tillsynsverksamheten.

Datainspektionen är en myndighet som genom sin tillsynsverksamhet ska bidra till att behandlingen av personuppgifter inte leder till otillbörligt intrång i enskilda individers personliga integritet. Myndighetens verksamhet består av särskilt inriktade tillsynsuppgifter. Datainspektionens arbete berör hela statsförvaltningen och är, enligt kommitténs mening, därför inte en lämplig myndighet att därutöver specifikt inrikta mot polisverksamhet.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en myndighet som har flera närliggande uppgifter till den nya tillsyn som föreslås utövas över polisväsendet. Vissa uppgifter som åligger nämnden (se avsnitt 6.4.2) är dock väsensskilda från den tillsyn över polisen som kommittén har utrett förutsättningarna för.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en statlig nämndmyndighet som har tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas<sup>5</sup> användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Alltså utövar nämnden i detta avseende inte endast tillsyn över polisen. Vidare har nämnden tillsyn över polisens, både den öppna polisens och Säkerhetspolisens, behandling av personuppgifter. Vid sidan av denna verksamhet finns två andra beslutsorgan inom myndigheten.

---

<sup>5</sup> De myndigheter som nämnden har tillsyn över är Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket. Se avsnitt 6.4.2.

Det ena organet, Registerkontrolldelegationen, beslutar i frågor om utlämnande av uppgifter från olika register vid registerkontroll och det andra organet, Skyddsregistreringsdelegationen, beslutar i ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter.<sup>6</sup>

Även om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar tillsyn över fler myndigheter än polisen – och också har andra beslutsorgan inbyggda i sin verksamhet – har nämnden, enligt kommitténs uppfattning, ett sådant uppdrag som lämpar sig väl att slå samman med de nya granskningsuppgifter som kommittén föreslår ska utövas över den nya Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens verksamheter.

För att närmare undersöka förutsättningarna för att lägga samman den nya tillsynsverksamhet över polisen, och den verksamhet som i dag bedrivs av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, och på så sätt undvika att skapa ytterligare en tillsynsmyndighet på polisens område, måste bakgrunden till att nämnden inrättades särskilt belysas och en analys göras av om det finns ett särskilt intresse av att även framöver särreglera nämndens verksamhet.

### 13.4 Om bakgrunden till att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skapades

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en förhållandevis liten tillsynsmyndighet som har formen av nämndmyndighet. Nämnden skapades i samband med införandet av polisens nya möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ett nytt tvångsmedel hade också aktualiserats; hemlig rumsavlyssning. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden övertog vid inrättandet Registernämndens samtliga uppgifter, dvs. att utöva tillsyn över Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, att besluta om utlämnande av registeruppgifter vid registerkontroll och att handlägga ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter. Flera delar av den verksamhet som nämnden ska utöva tillsyn över är på grund av stark sekretess undandragen allmän insyn. Syftet med nämndens tillsyn ska vara att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.<sup>7</sup>

Nämndens tillsynsområde avser, som beskrivits i avsnitt 6.4.2, viss brottsbekämpande verksamhet. Regeringen ansåg vid inrättandet av nämnden att det inte var ändamålsenligt att i lag uttryck-

<sup>6</sup> 8 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens instruktion.

<sup>7</sup> Se avsnitt 5.5, 6.4.2 och prop. 2006/07:133 s. 64.

ligen ange vilka myndigheter som bedriver denna typ av brottsutredande verksamhet eller vilka hemliga tvångsmedel som skulle omfattas av tillsynen. En betydande fördel med en sådan lösning, menade regeringen, var att tillsynen skulle omfatta dels alla de myndigheter som vid varje tid ägnar sig åt sådan brottsbekämpande verksamhet, dels alla de nya eller till sitt tillämpningsområde utvidgade hemliga tvångsmedel som kan komma att införas i framtiden.<sup>8</sup>

Regeringen uttalade också i samband med att nämnden skapades att den skulle vara fristående och självständig i förhållande till de myndigheter vars verksamhet tillsynen avsåg. Vidare angav regeringen att syftet med att inrätta nämnden var att skapa ett organ för löpande rättslig kontroll. Liksom andra sådana organ borde Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inrättas under regeringen. Regeringen uttalade också att avsikten med att inrätta nämnden inte var att stärka den parlamentariska kontrollen, eftersom en sådan kontroll enbart kan utövas av riksdagen.<sup>9</sup> Regeringen ansåg dock att nämndens sammansättning skulle ha en stark parlamentarisk anknytning med ledamöter som kan sägas representera allmänheten och garantera en medborgerlig insyn i verksamheten.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle också stärka den enskildes tillgång till ett effektivt rättsmedel såväl vad gällde hemliga tvångsmedel som Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. En anledning till inrättandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden var att Europadomstolen hade uttalat kritik mot Sverige i en dom. Domstolen hade bedömt att den då gällande ordningen i svensk rätt inte uppfyllde kravet i artikel 13 i Europakonventionen på tillgång till effektivt rättsmedel vad gällde Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.<sup>10</sup> JK uttalade i ett beslut 2009 att efter inrättandet av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har Sverige haft ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 2006/07:133 s. 61.

<sup>9</sup> A.a. s. 64 f. Nämndens inrättande och verksamhet lades dock fast i lag. Bestämmelser i lag ansågs motiverade bl.a. av att nämndens tillsyn avsåg brottsbekämpande myndigheters verksamhet i vilken används hemliga tvångsmedel och andra befogenheter som förutsätter stöd i lag.

<sup>10</sup> Europadomstolens mål Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige (Appl. No. 62332/00), se också avsnitt 5.5.

<sup>11</sup> JK:s beslut 2009-06-23, Skadestånd på grund av uppgifter i Säkerhetspolisens register.

Vidare ska Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn ge riksdagen underlag för att utöva en effektiv parlamentarisk kontroll av de hemliga verksamheterna.<sup>12</sup>

### 13.5 Är verksamheten hos Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten sådan att den bör utföras i organisatoriskt oförändrad form?

Utifrån regeringens uttalanden om syftet med att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten skapades och bakgrunden till dess ställning (se avsnittet ovan), gör kommittén bedömningen att myndighetens uppgift att utöva tillsyn över om användningen av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter följer lag eller annan författning, väl kan inrymmas i den *granskning av regel- efterlevnad* som en tillsynsmyndighet över polisväsendet föreslås ha som grundläggande uppdrag. I förarbetena har uttalats att myndighetens uppgift är avgränsad till tillsyn och kontroll i efterhand. Planerade åtgärder, alltså åtgärder som ännu inte har vidtagits, kan inte bli föremål för granskning.<sup>13</sup>

Som ovan redogjorts för sträcker sig dock Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet längre än till polisen och polisverksamheten. De brottsbekämpande myndigheter som myndigheten för närvarande har tillsyn över, utöver polisen, är Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket.

De ärenden som rör andra brottsbekämpande myndigheter än polisen, med undantag av Åklagarmyndigheten, är dock av så liten omfattning att dessa knappast är dominerande för myndighetens nuvarande inriktning på verksamheten.<sup>14</sup> Även om det finns många ärenden hos myndigheten som berör Åklagarmyndigheten är dessa inte av sådan omfattning att det i sig motiverar att myndigheten bör ha en helt särreglerad verksamhet. Kommittén kan vidare inte se några problem med att ett granskningsorgan med tydligt fokus på tillsyn av polisverksamhet också har vissa särskilda uppgifter när det gäller tillsyn som berör ett fåtal andra utpekade myndigheter. Det finns

---

<sup>12</sup> Prop. 2006/07:133 s. 69 f.

<sup>13</sup> A.a. s. 63.

<sup>14</sup> År 2012 avgjorde Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ett ärende som berörde Tullverket och för närvarande handläggs ett ärende som rör Ekobrottsmyndigheten.



heller inget som hindrar att den föreslagna tillsynsmyndigheten i framtiden får ytterligare tillsynsuppdrag över andra myndigheter.<sup>15</sup>

Att organisatoriskt lägga samman Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet med den föreslagna nya tillsynen över polisen skulle, enligt kommitténs mening därför kunna ske utan att nämnden får försämrade möjligheter att utföra sina nuvarande tillsynsuppgifter.

Som ovan nämnts finns det i dag också två beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden; Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen. Varje delegation består av en ordförande, en vice ordförande samt högst tre andra ledamöter.<sup>16</sup> Delegationerna ansvarar själva för sina beslut.<sup>17</sup> Inte heller verksamheten hos delegationerna skulle behöva påverkas av en annan organisationsstruktur.

Att kontroll kan utövas på begäran av en enskild var ett förhållande som regeringen, vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillkomst, pekade på som betydelsefullt för bedömningen av den enskildes tillgång till effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen. I dag utför nämnden kontroller på begäran av enskilda personer enligt 3 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Nämnden undersöker om den enskilde har varit föremål för de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel eller polisens behandling av personuppgifter på ett sätt som strider mot lag eller annan författning.<sup>18</sup> Alla personer, oavsett medborgarskap, har rätt att begära en sådan kontroll, liksom juridiska personer, som till exempel svenska eller utländska aktieföretag. Den enskildes tillgång till ett effektivt rättsmedel vad gäller hemliga tvångsmedel m.m. behöver, enligt kommitténs mening, inte påverkas av en ändrad organisationsstruktur. En annan sak är i vilken mån en parlamentarisk anknytning behövs i beslutsfattandet av dessa ärenden, vilket kommittén återkommer till nedan.

Kommittén gör bedömningen att det inte finns något som tyder på att inriktningen på och förutsättningarna för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande tillsyn skulle försämrats av

---

<sup>15</sup> Kommittén ska, enligt tilläggsdirektiven, i nästa del av arbetet utreda om det finns ett behov av tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet. Om kommittén skulle finna att så är fallet finns förutsättningar för att bygga ut granskningsorganets verksamhet också med ytterligare tillsynsuppgifter.

<sup>16</sup> 8 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens instruktion.

<sup>17</sup> 9 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens instruktion.

<sup>18</sup> 3 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

att utföras inom ramen för en större tillsynsorganisation. Tvärtom finns det klara fördelar med att vara en del av en sådan större myndighet. Genom att vara del av en större tillsynsorganisation blir myndigheten personalmässigt mindre sårbar och kan dra nytta av generella och bredare kunskaper i frågor som rör tillsyn.

Mot denna bakgrund konstaterar kommittén att även om den nya tillsynsmyndigheten får ett tillsynsuppdrag med tydligt fokus på granskning av regelefterlevnad vad gäller polisverksamhet, finns det goda förutsättningar för den nya myndigheten att utföra också de uppgifter som i dag åligger nämnden.

### **13.6 Vad måste säkerställas om de nuvarande uppgifter som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför läggs inom en ny organisation?**

Det är enligt kommitténs mening angeläget att det förtroende som har byggts upp för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet inte undergrävs om kommittén föreslår att en ny organisationslösning för nämnden bör komma till stånd. En sådan lösning skulle tvärtom kunna hämta kraft från att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har varit etablerad i drygt fem år och få legitimitet genom att föra in den kompetens, administration och det förtroende som finns för nämnden i den nya tillsynsmyndigheten. Det bör poängteras att bakgrunden till att kommittén väljer att se över i vilken organisatorisk form nämndens uppgifter ska utföras inte bottenar i att det skulle finnas något missnöje med hur nämnden i dag utför sina tillsynsuppgifter. Avsikten är i stället endast att försöka undvika att öka antalet myndigheter med tillsynsuppgifter och en därpå följande ytterligare fragmentering av statsförvaltningen (se avsnitt 13.2).

Mot bakgrund av vad som beskrivits om skälen för varför Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skapades bör utgångspunkten vara att även i en ny tillsynsorganisation säkerställa följande:

1. Det måste finnas goda förutsättningar att utöva tillsyn över de verksamheter som nämnden ska utöva tillsyn över, och granskningsverksamheten ska vara fristående och självständig i förhållande till de myndigheter vars verksamhet tillsynen avser.

2. Den enskildes tillgång till ett effektivt rättsmedel såväl vad gäller hemliga tvångsmedel som Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter ska vara fortsatt god.
3. Det måste finnas möjligheter till parlamentarisk anknytning i beslutsfattandet i de ärenden där detta kan anses vara av värde.

När det gäller de första två punkterna kan kommittén inte se att det förhållandet att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet läggs in i en större organisationsstruktur skulle påverka säkerställandet av dessa omständigheter.

Frågan som kommittén då har att ta ställning till är om nämndens nuvarande tillsynsverksamhet också i framtiden förutsätter ett beslutsfattande genom nämnd.

Skälen för att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden blev organiserad som en nämnd framgår inte av de förarbeten som ligger till grund för att nämnden inrättades.<sup>19</sup> Däremot finns det uttalanden om att det i nämndens sammansättning ska finnas en stark parlamentarisk anknytning.<sup>20</sup> Vid bildandet av nämnden ansåg regeringen att dess sammansättning skulle ha en stark parlamentarisk anknytning eftersom ett organ av detta särskilda slag bör vara utformat så att dess ledamöter kan sägas representera allmänheten och garantera en medborgerlig insyn i verksamheten.<sup>21</sup> Att det enligt regeringen skulle finnas en parlamentarisk anknytning i nämndens sammansättning innebär indirekt att regeringen ansett att det för ett antal tillsynsbeslut som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden fattar finns behov av en kollektiv beslutsform. Genom att flertalet ledamöter i nämnden utses bland sådana personer som har föreslagits av partigrupperna i riksdagen uppnås en parlamentarisk insyn i beslutsprocessen och ett kvalificerat lekmannainflytande tillförs de rättsliga övervägandena.<sup>22</sup>

Det finns, enligt kommittén, också ett starkt behov av parlamentarisk anknytning i beslutsfattandet, och därigenom ett kollektivt ställningstagande, i sådana kontrollärenden som utövas på begäran av enskilda. Nämnden är satt att i den enskildes ställe kunna kontrollera om för den enskilde hemliga och integritets-

---

<sup>19</sup> Jfr betänkandet Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m., SOU 2006:98, lagrådsremiss den 7 juni 2007 (Justitiedepartementet) samt prop. 2006/07:133.

<sup>20</sup> Lagrådsremissen Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. s. 62 f.

<sup>21</sup> Prop. 2006/07:133 s. 65.

<sup>22</sup> Jfr prop. 2005/06:177 s. 65.

känsliga åtgärder har gått till på rätt sätt. Det är viktigt att beslut i sådana ärenden har en parlamentarisk förankring. Eftersom Säkerhetspolisen i stor utsträckning ägnar sig åt verksamhet som omges av sekretess och med mer långtgående rätt till integritetskränkande åtgärder och bevarande av uppgifter än vad den öppna polisen har, är den parlamentariska förankringen viktig på detta område, främst för allmänhetens förtroende för den granskade verksamheten. Skäl kan tala för att även tillsynen över andra myndigheters användning av hemliga tvångsmedel bör stå under tillsyn av ett organ med stark parlamentarisk anknytning. I andra fall är det dock mindre tydligt att ett kollektivt beslutsfattande och en parlamentarisk anknytning behövs, t.ex. i de delar som rör tillsyn över den öppna polisens personuppgiftsbehandling, nämndens administration eller i uppgiften att besvara remisser.

Den försiktighetsprincip som hittills genomsyrat kommitténs arbete<sup>23</sup> bör vara vägledande även för översynen av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens organisation. Försiktighetsprincipen bygger bl.a. på vetskapen att alla effekter inte går att förutse vid större organisationsförändringar och att sådana förändringar ofta riskerar att leda till stora verksamhetsstörningar. Det är därför viktigt att inte göra större förändringar i en fungerande och känslig verksamhet än vad som är nödvändigt för att utveckla den.

Med utgångspunkt i den principen – och mot bakgrund av att de flesta av nämndens nuvarande uppgifter gör det angeläget att för den verksamheten bevara ett kollektivt beslutsfattande med parlamentarisk anknytning – gör kommittén bedömningen att om de nya tillsynsuppgifterna över polisen och nämndens nuvarande uppgifter läggs inom samma organisation bör en form av beslutsfattande genom nämndförfarande bestå för åtminstone vissa av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens ärenden.

---

<sup>23</sup> Utgångspunkten för kommitténs överväganden och förslag i SOU 2012:13 var att inte göra större förändringar av polisens organisation än vad som är nödvändigt, se SOU 2012:13 s. 228. Även för förslagen som avsåg en ombildning av Säkerhetspolisen var försiktighetsprincipen vägledande, se SOU 2012:77 s. 112.

## 14 Organisatoriska överväganden

### 14.1 Inledning

I detta kapitel finns kommitténs organisatoriska överväganden när det gäller den nya tillsynsmyndigheten. Frågan är hur det nya tillsynsorganet ska ledas och organiseras. I föregående kapitel har kommittén gjort bedömningen att det finns förutsättningar att inom den nya tillsynsmyndigheten lägga också Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande tillsynsuppgifter. För åtminstone vissa av dessa uppgifter bör en form av beslutsfattande genom nämndförfarande bevaras (se kapitel 13).

### 14.2 Om ledningsformen för den nya tillsynsmyndigheten

Hur myndigheter ska ledas har länge varit en omdebatterad fråga och svaret har skiftat över tid. 1600-talets kollegiala ämbetsmannamyndigheter blev under slutet av 1800-talet enrådighetsverk, som under 1900-talet i många fall kompletterades med lekmannastyrelser. Under 1950-talet blev denna ledningsform, där en myndighetschef leder myndigheten tillsammans med en lekmannastyrelse med begränsat ansvar, den vanligaste för statliga förvaltningsmyndigheter.<sup>1</sup> Statskontoret har uttalat bl.a. följande.

Lekmannastyrelsernas varande, sammansättning och befogenheter har dock genom åren varit föremål för debatt. Förespråkarna har lyft fram den samhälleliga insyn och det medborgerliga inflytande som styrelserna medför, medan kritikerna har tryckt på de oklara ansvarsförhållanden som delat ledningsansvar innebär.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Statskontorets rapport 2008:11, Förändrade ledningsformer Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen s. 9.

<sup>2</sup> A.a. s. 9–10.

Synen på myndigheternas ledningsform har varierat mellan olika regeringar där enrådighetsmyndigheter respektive styrelser med begränsat ansvar omväxlande har lyfts fram som huvudalternativ vid val av ledningsform.<sup>3</sup>

Myndighetsförordningen (2007:515) trädde i kraft den 1 januari 2008. Av myndighetsförordningens bestämmelser framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen ska ledas av antingen en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). En av de största förändringarna i och med införandet av myndighetsförordningen var att den tidigare vanligaste ledningsformen, styrelse med begränsat ansvar, inte längre var en reglerad ledningsform.

### 14.2.1 Tre alternativa ledningsformer

I den förvaltningspolitiska propositionen uttalar regeringen att en myndighets ledningsform bestäms av vilken form som bäst gagnar myndighetens verksamhet. Utgångspunkten för valet av ledningsform är verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt.<sup>4</sup> Mot bakgrund av de förvaltningspolitiska bedömningar som regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i propositionen, är kommitténs utgångspunkt att myndighetsförordningen ska tillämpas av den nya tillsynsmyndigheten. Därmed finns tre möjliga ledningsalternativ för tillsynsmyndigheten; nämndmyndighet, styrelsemyndighet eller enrådighetsmyndighet.<sup>5</sup>

I en nämndmyndighet är det nämnden som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Nämndmyndighetsformen förekommer för myndigheter med väl avgränsade frågor och ofta är uppgifterna reglerade i lag. Nämnder är ofta små myndigheter. Nämndmyndigheter ser i dag mycket olika ut och begreppet nämnd lever ibland kvar som en del av en myndighets namn även när myndigheten inte längre är en nämndmyndighet, t.ex. Centrala studie-stödsnämnden. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Det är vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen och

---

<sup>3</sup> Se SOU 2004:23 för en genomgång av offentliga utredningar och politiska ställningstaganden. A.a. s. 10.

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:175 s. 108.

<sup>5</sup> I SOU 2012:13 avsnitt 8.2 beskriver kommittén närmare vad som utmärker dessa tre ledningsformer.

anställer personalen medan nämnden ansvarar för verksamheten.<sup>6</sup> Nämndmyndighetsformen bör, enligt regeringen, användas sparsamt och en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten.<sup>7</sup> Det finns ett 40-tal nämndmyndigheter.

I styrelsemyndigheter är det styrelsen som inför regeringen ansvarar för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Ledningsformen styrelsemyndighet är lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting. För universitet och högskolor är denna ledningsform den naturliga och hälften av det 70-tal förvaltningsmyndigheter som leds av en styrelse tillhör denna kategori.

De flesta förvaltningsmyndigheter är enrådgivningsmyndigheter där myndighetschefen leder myndigheten och ensam ansvarar för verksamheten inför regeringen. En majoritet av de drygt 100 förvaltningsmyndigheter som leds av en myndighetschef har ett insynsråd. Ledningsformen lämpar sig väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, för verksamhet av främjande karaktär eller för myndigheter med ett litet finansiellt ansvar.<sup>8</sup>

#### 14.2.2 Närmare om ledningsformer för olika tillsynsmyndigheter

I en rapport från Statskontoret, Förändrade ledningsformer – Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen (rapport 2008:11) finns en sammanställning av alla myndigheters ledningsformer per den 1 februari 2008. Vad gäller myndigheter med tillsynsuppdrag kan följande exempel noteras.

- Styrelsemyndigheter: Finansinspektionen, Lotteriinspektionen

---

<sup>6</sup> Jfr 11 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens instruktion där följande anges. Säkerhetspolisen ska tillhandahålla Registerkontrolldelegationen sammanträdes- och kontorslokaler, kanslistöd och föredragande.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:175 s. 110.

<sup>8</sup> A.a. s. 109.

- Nämndmyndigheter: Etikprövningsnämnden, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
- Enrådighetsmyndigheter: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmiljöverket, samtliga 21 länsstyrelser, Fastighetsmäklarinspektionen, Datainspektionen, Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Konkurrensverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket

Myndigheter som utövar tillsyn finns följaktligen representerade bland alla de tre ledningsformerna, men det stora flertalet är enrådighetsmyndigheter. De tillsynsmyndigheter som inrättats under senare år har alla fått denna ledningsform.<sup>9</sup>

### 14.2.3 Vilken ledningsform är lämplig för den nya typen av tillsynsverksamhet?

Nämndmyndighetsformen förekommer för små myndigheter med väl avgränsade frågor. Kommittén konstaterar att den nya formen av tillsynsverksamhet över polisväsendet kommer att spänna över ett mycket stort verksamhetsområde. Den kontroll av regel- efterlevnad som tillsynsmyndigheten föreslås utföra tar avstamp i frågan om polisen i sitt arbete följt lagar och bindande föreskrifter när den utfört sina uppgifter såsom de kommer till uttryck i 2 och 2 a §§ polislagen. Tillsynsmyndighetens möjligheter till granskning av polisverksamheten har en bred utgångspunkt. De uttalanden som kommer att bli en följd av den nya tillsynen över polisverksamheten (se avsnitt 12.8) förutsätter, enligt kommitténs mening, inte ett kollektivt ställningstagande. Att den nya tillsynsverksamheten över polisen skulle ledas av en nämnd kan mot denna bakgrund knappast betraktas som vare sig nödvändigt eller lämpligt.

---

<sup>9</sup> Ett undantag är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som inrättades den 1 januari 2008, den verksamheten leds av en nämnd. Exempel på nyligen inrättade tillsynsmyndigheter med ledningsformen enrådighetsmyndighet är följande. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (tillskapades 2007), Energimarknadsinspektionen (tillskapades 2008) Inspektionen för socialförsäkring (tillskapades 2009). I enlighet med tidigare regeringsbeslut inrättas den 1 juni 2013 en ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg, som kommer att överta bland annat tillsyns- och tillståndsverksamheter från Socialstyrelsen. Regeringen har föreslagit att Inspektionen för vård och omsorg bör organiseras som en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. Se vidare Inspektionen för vård och omsorg - en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst, prop. 2012/13:20.



Styrelsemyndigheter inrättas som regel när det finns vissa särskilda verksamhetsbehov.<sup>10</sup> Att en myndighet har en styrelse innebär till exempel att ledningen för myndigheten kan ges en specifik kompetensprofil, något som kan vara värdefullt när myndigheten ifråga har ett stort finansiellt ansvar och verkar under stor frihet.<sup>11</sup> Det kan också vara värdefullt när tillsynsuppgiften i sig förutsätter specialistkompetens på flera områden som en myndighetschef inte rimligen ensam kan förväntas ha. En ledamot i en myndighets styrelse får sitt mandat från regeringen och ska stå obunden av partsintressen. Ledningsformen styrelsemyndighet bedöms, som tidigare redovisats, framför allt lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting. Styrelsemyndighetsformen tillgodoser även regeringens behov av att kunna ge en myndighet stor frihet och utrymme för strategiska vägval. Uppgifterna för polisens nya tillsynsmyndighet bedöms, enligt kommittén, inte vara av den karaktär att styrelse som myndighetsform kan anses vara ändamålsenlig.

Verksamheten i det nya tillsynsorganet kommer att vara styrd av lag och tillsynen syftar till att kontrollera om polismyndigheterna löser sina uppgifter på ett lagenligt och rättssäkert sätt. Detta talar för att ledningsformen enrådighetsmyndighet bör vara utgångspunkten för kommitténs överväganden om styrning av den nya tillsynsverksamheten. Enrådighetsmyndighetsformen är i dag dominerande för förvaltningsmyndigheter under regeringen. I sin renodlade form bedömer dock kommittén att inte heller denna ledningsform fullt ut tillgodoser alla de intressen som gör sig gällande för den föreslagna tillsynen över polisens verksamhet.

Ett grundläggande skäl till att kommittén i sitt första betänkande, SOU 2012:13, gjorde bedömningen att ett fristående granskningsorgan bör inrättas är att en effektiv och oberoende tillsyn över polisen bidrar till att upprätthålla och/eller stärka allmänhetens för-

<sup>10</sup> Utgångspunkten för sammansättning av en styrelse i en styrelsemyndighet är att utifrån de enskilda ledamöternas kunskaper och erfarenheter uppnå en samlad kompetens som skapar goda förutsättningar för ett professionellt styrelsearbete. Det kan exempelvis vara fråga om att ta initiativ utifrån särskilda kompetensområden samt att bidra med erfarenheter från andra styrelser, ekonomisk eller juridisk kunskap och god omvärldsbevakning. Finansdepartementet, Effektiv styrelse, Vägledning för statliga myndighetsstyrelser s. 40 f.

<sup>11</sup> Statskontorets rapport 2008:11, Förändrade ledningsformer Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen s. 31 och 35.

troende för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens respektive verksamheter. I ett läge där Polismyndigheten ska bilda en sammanhållen och slagkraftig myndighet och Säkerhetspolisen föreslås bilda en egen myndighet, krävs en förstärkt oberoende kontroll av dessa båda verksamheter. I det perspektivet anser kommittén att en tillsynsfunktion i form av en från polisväsendet fristående enrådighetsmyndighet med ett insynsråd inte i tillräcklig utsträckning kan anses öka legitimiteten och förtroendet för verksamheten i den nya polisorganisationen. Ett sådant ledningsalternativ reser dessutom en rad frågor kring hur bl.a. ledamöterna i det tilltänkta tillsynsorganets insynsråd ska förhålla sig till de uppgifter och roller som ledamöterna i Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens framtida insynsråd kommer att ha.

Kommitténs uppfattning är, mot denna bakgrund, att förtroendet för tillsynsorganet och dess verksamhet inom ramen för en enrådighetsstruktur skulle gagnas av att det, vid sidan av myndighetschefen, också inrättas ett eller flera särskilda beslutsorgan som ges vissa uppgifter när det gäller den nya tillsynen över polisen. Uppgifterna och befogenheterna för det eller dessa organ bör sträcka sig längre än de som typiskt sett hör till ett insynsråd, men bör inte vara så vidsträckta att de träder myndighetschefens samlade ledningsansvar förnär. En sådan anpassning av ledningsformen enrådighetsmyndighet behövs, enligt kommitténs mening, för att tillsynens trovärdighet på polisområdet ska anses vara tryggad.

### 14.3 En enrådighetsmyndighet med särskilda beslutsorgan

**Kommitténs förslag:** Tillsynsmyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet med särskilda beslutsorgan och ledas av en myndighetschef.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska bestå som ett särskilt beslutsorgan inom ramen för tillsynsmyndighetens organisation. Nämndens uppgifter utvidgas till att också omfatta vissa uppgifter vad gäller den nya tillsynsmyndighetens ordinarie tillsyn över polisorganisationen. Uppgifterna, och formerna för att utföra dessa, ska regleras i tillsynsmyndighetens instruktion.

Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen ska ligga som särskilda beslutsorgan inom den nya tillsynsmyndigheten, på samma sätt som de i dag är sådana särskilda beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet.

#### **14.3.1 Den nya tillsynsverksamheten över polisen läggs inom ramen för en enrådighetsmyndighet**

Flera tungt vägande skäl talar för att enrådighetsmyndighetsformen är den mest lämpliga ledningsformen för den föreslagna tillsynsmyndigheten (se avsnitt 14.2.3). Som enrådighetsmyndighet ska tillsynsmyndigheten ledas av en myndighetschef. De flesta förvaltningsmyndigheter, inklusive myndigheter med tillsynsuppgifter, är enrådighetsmyndigheter där myndighetschefen leder myndigheten och ensam ansvarar för verksamheten inför regeringen. Styrformen enrådighetsmyndighet ger, som tidigare beskrivits, en tydlig ansvarsfördelning och en rak styrkedja. Det innebär också att regeringen på ett enkelt sätt kan utkräva ansvar från ledningen av tillsynsmyndigheten om det exempelvis uppmärksammas brister i tillsynen över polisen.

Vidare uttalar kommittén i föregående avsnitt att förtroendet för tillsynsorganet och dess verksamhet inom ramen för en enrådighetsstruktur skulle gagnas av att det, vid sidan av myndighetschefen, också inrättas ett eller flera beslutsorgan som ges vissa uppgifter när det gäller den nya tillsynen över polisen. En sådan anpassning av ledningsformen enrådighetsmyndighet behövs för att tillsynens trovärdighet ska anses vara tryggad.

#### **14.3.2 Om särskilda beslutsorgan**

I myndighetsförordningen finns – utöver insynsråden hos enrådighetsmyndigheterna och personalansvarsnämnderna – inte några uttryckliga bestämmelser om möjligheter till inrättande av särskilda besluts- eller rådgivande organ. Enligt kommitténs mening utgör dock inte detta förhållande ett hinder mot att inrätta sådana organ. Det är vanligt förekommande att myndigheter inom sig har ett särskilt organ vid sidan av myndighetschefen eller styrelsen. Sådana organ kan vara antingen rådgivande eller beslutande eller båda

delar. Förvaltningskommittén uttalade visserligen att särskilda beslutsorgan kan skapa problem, men att det också kan finnas goda skäl för att inrätta sådana. Förvaltningskommittén gjorde vidare bedömningen att särskilda beslutsorgan ska användas restriktivt, och först efter att fördelarna nog har vägts mot nackdelarna.<sup>12</sup>

Särskilda beslutsorgan inom en myndighet leder till att ansvaret för verksamheten blir otydligt. Därför anser Förvaltningskommittén att regeringen bör vara restriktiv med att inrätta sådana organ, och bara göra det när det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara att regeringen önskar styra vissa verksamheter särskilt, utan att för den skull behöva bilda en särskild myndighet. Om regeringen inrättar ett särskilt organ för specifika frågor, och formulerar särskilda bestämmelser och villkor för hur organet ska handlägga ärenden och fatta beslut, kan inte myndigheten prioritera ned eller hantera dem på något annat sätt. För att förebygga risken för problem bör relationerna och ansvarsfördelningen mellan myndigheten och de särskilda organen regleras tydligt i myndighetens instruktion.<sup>13</sup>

Det kan, enligt kommitténs mening, också vara lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan om det exempelvis rör sig om väl avgränsade frågor som kräver kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens.

Det finns flera andra skäl som talar för att regeringen, när det gäller den nya tillsynsmyndigheten, bör överväga ledningsformen enrådighetsmyndighet kompletterad med ett eller flera särskilda beslutsorgan. Det skulle för det första öka flexibiliteten i valet av ledningsform för tillsynsverksamheten. Och för det andra skulle det göra det möjligt för regeringen att successivt överväga och anpassa tillsynsmyndighetens verksamhet till eventuellt fler, förändrade eller utökade tillsynsuppdrag som kan kräva ett kollektivt beslutsfattande eller särskild kompetens.

Istället för att i ett sådant läge behöva inrätta en ny tillsynsmyndighet, kan en befintlig struktur nyttjas och den nya myndigheten allt eftersom byggas ut och finna formerna för sitt arbete. Kommitténs nästa uppdrag är att utreda behovet av att utöva tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet. I tilläggsdirektiven anger regeringen att om kommittén anser att det finns ett sådant tillsynsbehov, ska det vara samma tillsynsorgan som det som föreslås utöva tillsyn över polisen som också ska utöva granskning över

---

<sup>12</sup> SOU 2008:118 s. 138.

<sup>13</sup> A.a.s. 138–139.

Kriminalvården, om inte starka skäl talar emot det.<sup>14</sup> Genom att lägga en grund för en flexibel ledningsform finns goda förutsättningar för att ge den nya enrådighetsmyndigheten fler tillsynsuppdrag.

Ett ytterligare skäl som, enligt kommitténs mening, kan motivera att det inrättas särskilda beslutsorgan handlar om att göra det möjligt att koppla ett väl avgränsat och anpassat lekmannainflytande till vissa tillsynsuppgifter och beslut som skulle gagnas av att få demokratisk tyngd och/eller politisk legitimitet. De många goda erfarenheterna från de nuvarande polismyndigheternas polisstyrelser – som kommittén redovisat i sitt första betänkande, SOU 2012:13 – visar på att det finns ett stort värde i ett sådant verksamhetsinflytande.

### 14.3.3 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden – ett särskilt beslutsorgan

Kommittén uttalar i kapitel 13 att det finns anledning att göra ansträngningar för att föra samman närliggande tillsynsuppgifter och på så sätt effektivisera den statliga tillsynen. Myndigheten Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande verksamhet bör mot denna bakgrund, och eftersom det inte finns några uppenbara skäl däremot, fogas till den nya tillsynsmyndighetens organisation. Den parlamentariska anknytningen i nämndens verksamhet bör bevaras genom att de tillsynsärenden som nämnden i dag handlägger i sådan sammansättning även fortsättningsvis i stor utsträckning handläggs på detta sätt. För att säkerställa detta, och i avsaknad av en annan myndighetsform som bättre kan tillgodose de olika intressen som gör sig gällande i detta fall, föreslår kommittén att själva nämnden inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska läggas som ett särskilt beslutsorgan i den nya tillsynsmyndigheten.

Kommittén är medveten om att i de fall riksdagsledamöter ingår som en del i myndigheters beslutsorgan kan otydligheter uppstå i relationerna mellan riksdag, regering och myndighet.<sup>15</sup> I betänkandet Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75, uttalades bl.a. följande.

---

<sup>14</sup> Dir. 2012:13 s. 6.

<sup>15</sup> SOU 2007:75 s. 219 f.

Om riksdagsledamöter blir medansvariga för myndigheternas verksamhet inför regeringen, blir ansvarskedjan otydlig. Frågan är hur samma riksdagsledamöter som beslutat i myndigheten ska kunna kräva ut ansvar av regeringen för hur samma myndighet bedrivit sin verksamhet? En ytterligare komplikation uppkommer när det är politiker från oppositionen som sitter i myndigheternas styrelser. De svarar i den rollen inför regeringen. Samtidigt har de ju som roll och uppgift att bedriva opposition mot samma regering, ibland t.o.m. på det politikområde där myndigheten är verksam. Liknande problem uppstår om tjänstemän inom Regeringskansliet är ledamöter i styrelser. De är då med och delar ansvaret för ledningen av den verksamhet för vilken de varit med och formulerat uppdraget, samtidigt som de medverkar till att kräva ut ansvar för densamma. Det sagda leder till slutsatsen att regeringen bör sträva efter att skapa största möjliga klarhet i ansvarsförhållandena vid val av ledningsform för myndigheterna och när styrelser ska utses.<sup>16</sup>

Kommittén delar i allt väsentligt Styretredningens ståndpunkter, vilka bl.a. låg till grund för att kommittén i sitt första betänkande valde att föreslå att den nya Polismyndigheten ska ha ledningsformen enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. Mot bakgrund av de intressen som kommittén anser behöver tillgodoses vid inrättandet av en myndighet för förstärkt tillsyn över polisens verksamhet, finns dock skäl att genom ett särskilt beslutsorgan säkerställa ett lekmannainflytande vid sidan av myndighetschefens samlade ledningsansvar. Fördelarna med en sådan lösning väger, enligt kommitténs mening, över framför de risker som finns med en sådan myndighetsstruktur.

Genom att i instruktion och arbetsordning tydligt reglera vem som bär ansvar för beslutsorganets arbete, uttalanden och beslut och genom att avskilja myndighetschefen från beslutsorganets löpande verksamhet kan en ändamålsenlig ansvarsfördelning uppnås.

I sammanhanget bör det noteras att konstruktionen enrådighetsmyndighet med särskilda beslutsorgan inte utesluter att myndighetschefen, om han eller hon anser att det finns behov av rådgivande funktioner, såsom samråds-, referens- eller expertgrupper, också knyter till sig sådana. Därigenom kan myndighetschefen få del av utomstående synpunkter, erfarenheter och professionella bedömningar. Myndighetschefen kan dock med fördel nyttja Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden för rådgivning i frågor där nämndens kompetens kan vara av betydelse.

---

<sup>16</sup> A.a. s. 219 f.

#### 14.3.4 Nya uppgifter för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kopplade till den nya tillsynsverksamheten

Kommittén har tidigare redogjort för att det kan finnas ett stort värde i parlamentarisk representativitet och att det kan finnas anledning att låta ett sådant värde komma en verksamhet till del också i andra avseenden. Den nya tillsynen över polisen kommer att spänna över ett brett område, och beslut som rör inriktningen på och prioriteringen i tillsynsverksamheten kommer att vara av samhällsligt intresse. Kommittén har gjort bedömningen att tillsynsmyndighetens uppdrag ska vara sådant att myndigheten själv ska besluta om inriktningen på tillsynen över polisväsendet (avsnitt 12.3). På det sättet kan tillsynen över polisen bli mest ändamålsenlig. I avsnitt 12.5 har kommittén föreslagit att tillsynsmyndigheten ska vara ålagd att ta fram en tillsynsplan för verksamheten. Syftet med en tillsynsplan är att få en tydlig struktur på arbetet, med för verksamheten mätbara och uppföljningsbara mål.

Enligt kommitténs uppfattning är det angeläget att vid tillsynsplaneringen kunna dra nytta av den demokratiska lekmannaförankring som kommer att finnas genom det särskilda beslutsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Målsättningen är att nå en god balans mellan å ena sidan kravet på tydliga ansvarsförhållanden i styrningen av den nya tillsynsmyndigheten, och å andra sidan behovet av en demokratiskt förankrad tillsynsverksamhet som skapar legitimitet och förtroende hos allmänheten för polisens omfattande, och ibland mycket ingripande, verksamhet. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att beslutsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden också ska få särskilda uppgifter som ger nämnden möjlighet att utöva inflytande över den årliga planeringen av tillsynsverksamheten som tillsynsmyndigheten behöver göra. Det gäller både planeringen av den nya tillsynen över polisen och den tillsyn som nämnden som särskilt beslutsorgan ska bedriva.

Nämndens nya uppgifter bör integreras i tillsynsmyndighetens verksamhet på följande sätt. Myndighetschefen för tillsynsmyndigheten kommer att ha i uppdrag att ansvara för att ta fram ett förslag till tillsynsplan för myndighetens kärnverksamhet. Tillsynsplanen kan vara årlig eller flerårig. Är planen flerårig bör den med lämpligt intervall fortlöpande revideras. Planens utformning sker i enlighet med den tillsynsmetodik som myndigheten utvecklar och tillämpar.

Förslaget till tillsynsplan tas fram under myndighetschefens ansvar och ska tillställas Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden för bedömning. Namnden bör därefter, genom ett formellt beslut, uttala sig om den samtycker till inriktningen på tillsynen, eller om den anser att granskningen i någon del bör ändras eller kompletteras. Uttalandet måste vara sakligt underbyggt, och bör inte vara baserat på allmän eller generell kritik mot planen. Om nämnden i någon del ogillar den framtagna planen, bör nämnden ha möjlighet att begära att myndighetschefen gör en komplettering av planen. Ledningen för tillsynsmyndigheten måste då överväga den komplettering nämnden begär. Om myndighetschefen kommer fram till att kompletteringen bör avvisas, ska han eller hon också avge en förklaring till nämnden varför den begärda kompletteringen inte kan godtas. Därefter kan myndighetschefen fastställa tillsynsplanen. I instruktionen till tillsynsmyndigheten bör det, enligt kommitténs mening, tydligt regleras hur förfarandet kring att fastställa en tillsynsplan ska se ut.

Sammanfattningsvis innebär kommitténs förslag att Säkerhets- och integritetsskyddsnamndens uppgifter utvidgas till att också omfatta vissa uppgifter vad gäller den nya tillsynen över polisorganisationen.

#### **14.3.5 Två delegationer**

Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen är i nuläget särskilda beslutsorgan inom myndigheten Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden. Dessa bör, enligt kommitténs mening, även fortsatt ligga som särskilda beslutsorgan hos tillsynsmyndigheten, på samma sätt som de i dag är sådana särskilda beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsnamndens verksamhet.



Diagram 14.1 Skiss över Tillsynsmyndigheten för polisen



#### 14.4 Organisatorisk ram

**Kommitténs förslag:** Tillsynsmyndigheten ska, förutom när det gäller de särskilda beslutsorganen, själv besluta sin inre organisation.

Genom att inte låsa fast den interna organisationen i lag eller förordning skapas förutsättningar för att verksamheten ska kunna vara flexibel, och det ger också goda förutsättningar för att fortlöpande kunna anpassa verksamheten till förändringar i omvärlden.<sup>17</sup> Kommittén föreslår därför att tillsynsmyndigheten själv ska besluta sin inre organisation.

Detta gäller dock inte för de särskilda beslutsorgan som kommittén har föreslagit i föregående avsnitt. Här lämnar kommittén istället förslag på bestämmelser för bl.a. beslutsfattande som motsvarar de som i dag gäller för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens och delegationernas verksamhet.

I den nya tillsynsmyndigheten behöver det dock, enligt kommitténs bedömning, inte finnas ett särskilt kansli för att de särskilda beslutsorganen ska fungera.<sup>18</sup> Den nuvarande personalen hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kommer fortsättningsvis att vara anställd av tillsynsmyndigheten (se avsnitt 19.4). Ledningen för tillsynsmyndigheten kan sedan själv besluta om hur de särskilda beslutsorganen ska bemannas. Det är dock viktigt att

<sup>17</sup> SOU 2012:13 s. 25 och 270 f.

<sup>18</sup> I 10 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande instruktion anges att det ska finnas ett kansli vid myndigheten.

den nuvarande kompetensen hos nämndens personal tas tillvara (se vidare avsnitt 18.2).

## 14.5 Den nya myndighetens namn

**Kommitténs förslag:** Den nya myndigheten ska benämnas Tillsynsmyndigheten för polisen.

**Kommitténs bedömning:** Om kommittén i den sista delen av sitt arbete kommer fram till att tillsynsmyndigheten bör utöva självständig tillsyn också över Kriminalvårdens verksamhet bör myndigheten kunna benämnas Tillsynsmyndigheten för polisen och kriminalvården.

Nästa fråga som kommittén har att ta ställning till är vad den nya tillsynsmyndigheten ska benämnas. Här har kommittén haft olika alternativ. Några exempel är Tillsynsmyndigheten för polisen, Inspektionen för polisverksamhet och Polistillsynsmyndigheten.

Kommittén har funnit att Tillsynsmyndigheten för polisen är det namn som bäst beskriver den huvudsakliga verksamhet som granskningsorganet föreslås bedriva. Polisen är också det begrepp som kommittén tidigare föreslagit som samlingsbeteckning för myndigheterna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Myndighetsnamnet fungerar också väl i förhållande till de nya uppgifter som det särskilda beslutsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden föreslås få när det gäller tillsynsplanen över polisens verksamhet. En nackdel med namnet Tillsynsmyndigheten för polisen är dock att det inte speglar att den nya myndigheten genom det nyss nämnda beslutsorganet också kommer att bedriva viss tillsyn över andra brottsbekämpande myndigheter – i nuläget Åklagarmyndighetens, Ekobrottsmyndighetens och Tullverkets – användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Den eventuella otydlighet i myndighetens namn i förhållande till den enskilde borde dock, enligt kommittén, kunna läkas av god information om uppdraget på myndighetens hemsida och genom andra informationskanaler.

Om kommittén i den sista delen av sitt arbete kommer fram till att det fristående granskningsorganet bör utöva självständig tillsyn

också över Kriminalvårdens verksamhet bör myndigheten kunna benämnas Tillsynsmyndigheten för polisen och kriminalvården.

## 14.6 Lokalisering

**Kommitténs förslag:** Tillsynsmyndigheten för polisen ska vara lokaliserad till Stockholmsområdet.

Det främsta skälet för att lokalisera myndigheten till Stockholmsområdet är att de huvudsakliga tillsynsobjekten Polismyndigheten och Säkerhetspolisen sannolikt kommer att ha sina huvudkontor där. Rikspolisstyrelsen har i dag sitt huvudkontor i Stockholm och Säkerhetspolisen kommer under året att flytta sitt huvudkontor till nybyggda, och för verksamheten särskilt anpassade, lokaler i Solna. Därmed finns tillsynsobjektens i sammanhanget viktigaste funktioner när det gäller ledning, styrning och kontroll placerade i huvudstaden. Tillsynsmyndighetens uppdrag förutsätter också en nära kontakt med Regeringskansliet som uppdragsgivare. Med hänsyn till de täta kontakter som är nödvändiga mellan myndigheten, uppdragsgivaren och tillsynsobjekten, skulle det innebära stora effektivitetsförluster om myndighetens verksamhet skulle förläggas utanför Stockholmsområdet. Vidare måste tillsynsmyndigheten kunna attrahera mycket högt kvalificerade och erfarna medarbetare. Kvalificerad kompetens återfinns på många orter, men den samlade mängden kvalificerad personal som kommer att behöva rekryteras finns troligen bara i någon av storstadsregionerna. Vid övervägandet av vilken storstad som bör väljas framstår Stockholmsområdet, enligt kommitténs mening, som det mest lämpliga alternativet för lokalisering. Att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet redan är lokaliserad till Stockholm bidrar också till att det är lämpligt att lägga den nya samlade tillsynsverksamheten över polisen där. Det blir då lättare att behålla nämndens kompetens.

## 14.7 Anställningar

Kommittén har tidigare redogjort för att den vid överväganden om tillsynsmyndighetens organisation utgår från de förvaltningspolitiska bedömningar som regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen och att myndighetsförordningen ska vara tillämplig.

### 14.7.1 Myndighetschefen

**Kommitténs förslag:** Myndighetschefen ska benämnas generaldirektör.

Den som är myndighetschef hos en enrådig myndighet benämns ofta generaldirektör. Det är en vanlig och inarbetad titel på många myndighetschefer. Kommittén föreslår därför att myndighetschefen vid Tillsynsmyndigheten för polisen ska benämnas generaldirektör.

### 14.7.2 Utnämning av chefsbefattningar

**Kommitténs bedömning:** Generaldirektören vid Tillsynsmyndigheten för polisen bör själv utse sina närmaste medarbetare på chefsnivå.

Av 12 kap. 5 § RF följer att en anställning vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt myndighetsförordningen anställs, som ovan redovisats, myndighetschefen av regeringen. Annan personal anställs av myndigheten.<sup>19</sup> Huvudprincipen inom statsförvaltningen är att ansvaret för myndigheternas inre organisation är delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare.<sup>20</sup> Denna grundregel bygger dels på tanken att effektiv-

<sup>19</sup> 23 § myndighetsförordningen.

<sup>20</sup> Överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd utses dock av regeringen. I betänkandet Myndighetschefers villkor, SOU 2011:81, föreslås att denna ordning ska avskaffas. Enligt den utredningen bör regeringen – såvida inte speciella förhållanden eller situationer föreligger – fullt ut till myndighetschefen delegera uppgiften att utse sin ställföreträdare.

teten i förvaltningen ökar när myndighetschefen själv kan utforma och bemanna sin organisation, dels på principen om ansvarsutkrävande. Enligt uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen ska statsförvaltningens organisering vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.<sup>21</sup>

Mot denna bakgrund bör generaldirektören vid Tillsynsmyndigheten för polisen, enligt kommitténs mening, själv ha möjlighet att utse sina närmaste medarbetare och bemanna sin organisation. Det innebär att det är generaldirektören som avgör vem som ska förordnas att vara ställföreträdande myndighetschef.<sup>22</sup>

För de tre särskilda beslutsorganen vid tillsynsmyndigheten föreslår kommittén att ledningsförhållandena ska regleras på i princip samma sätt som i dag. Regeringen bör i instruktionen till tillsynsmyndigheten lägga fast sammansättningen av nämnden och delegationerna. Det ska i detta sammanhang särskilt poängteras att den person som är chef för det särskilda beslutsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte ska vara densamma som generaldirektören vid tillsynsmyndigheten.

### 14.7.3 Särskilt om andra anställningar

**Kommitténs bedömning:** Det behöver inte särskilt regleras i tillsynsmyndighetens instruktion att myndigheten själv beslutar om anställning av annan personal än myndighetschefen.

Tillsynsmyndigheten för polisen kommer att falla in under myndighetsförordningens tillämpningsområde. Det behöver därför inte vara särskilt reglerat att tillsynsmyndigheten beslutar om vilken personal – utöver myndighetschefen – som ska vara anställd vid myndigheten.

När det gäller Registerkontrolldelegationens verksamhet anges i 11 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande instruktion att Säkerhetspolisen ska tillhandahålla bl.a. ”kanslistöd och föredraganden”. Vid kommitténs kontakter med Säkerhetspolisen och nämnden har kommittén fått uppfattningen att ansvarsförhållandena mellan delegationen och Säkerhetspolisen bör ses över. Utifrån den tid som står till utredningens förfogande låter sig dock

<sup>21</sup> Prop. 2009/10:175 s. 2.

<sup>22</sup> Det är brukligt att ställföreträdaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen. A.a. s. 125.

detta inte göras inom ramen för kommitténs uppdrag. En översyn av exempelvis anställningsförhållandena för föredragandena bör dock rimligen ske inför att den nya tillsynsmyndigheten inrättas. Detta kan göras av den genomförandekommitté som föreslås ska arbeta med att förbereda tillsynsmyndighetens arbete (se kapitel 20), alternativt i särskild ordning av regeringen.

#### 14.7.4 Personalansvarsnämnd

**Kommitténs förslag:** Vid Tillsynsmyndigheten för polisen ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Personalansvarsnämnden ska pröva frågor som anges i 25 § första stycket myndighetsförordningen för anställda vid myndigheten.

Personalansvarsnämnden är beslutsför enligt vad som anges i 26 § myndighetsförordningen.

En personalansvarsnämnd är en partssammansatt grupp vid statliga myndigheter med uppgift att utkräva det disciplinansvar som statligt anställda har enligt LOA. Huvudregeln är att personalansvarsfrågor ska prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. Kommittén gör därför bedömningen att tillsynsmyndigheten ska ha en egen personalansvarsnämnd. Generaldirektören ska vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden ska i övrigt bestå av personalföreträdarna, tre företrädare för myndigheten som generaldirektören utser samt två särskilt förordnade ledamöter. Personalansvarsnämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande (se 25 och 26 §§ myndighetsförordningen).

# 15 En ny granskning av polisen - konsekvenser för åklagarväsendet?

## 15.1 Inledning

I tilläggsdirektiven uttalar regeringen att i fråga om tillsyn över polisens brottsutredande verksamhet måste det vägas in att den verksamheten bedrivs i nära samarbete mellan polis och åklagare.<sup>1</sup> Enligt direktiven ska därför kommittén analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet.

I detta kapitel beskriver kommittén inledningsvis den rättsliga tillsyn som utövas inom Åklagarmyndigheten. Därefter analyseras vilka konsekvenser en ny fristående granskning av polisens brottsutredande verksamhet får för åklagarväsendet. I det sammanhanget belyser kommittén också gränsdragningsfrågor som kan komma upp mellan Tillsynsmyndigheten för polisen och åklagarväsendet.

---

<sup>1</sup> Dir. 2012/13 s. 5.

## 15.2 Om Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn

### 15.2.1 Uppbyggnaden av den rättsliga tillsynen

#### *Tillsynsavdelningen vid Riksåklagarens kansli*

Tillsynsavdelningen handlägger de tillsynsärenden som riksåklagaren själv ska besluta i som överprövnings- eller klagomålsärenden. Vidare hanterar avdelningen sådana ärenden där det finns anledning att på eget initiativ inleda ett särskilt tillsynsärende.<sup>2</sup> Inom avdelningens ansvarsområde ligger också uppgifter som angränsar till att utöva tillsyn, exempelvis frågor om skadestånd. Avdelningen svarar även för att ha överblick över bl.a. den tillsyn som bedrivs vid Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum.

#### *Utvecklingscentrum vid Åklagarmyndigheten*

När det gäller överprövning av åklagares beslut handläggs sådana ärenden – om inte den enskilde åklagaren vid åklagarkammaren funnit anledning att ompröva och ändra sitt tidigare beslut – vid Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum.

Hanteringen av ärenden om överprövning, liksom bl.a. ärenden med begäran om att påskynda en förundersökning, anmälan om jäv mot åklagare m.m., ingår i den del av utvecklingscentrumens verksamhet som benämns ”andra rättsliga nivå”. Högre åklagare på den s.k. andra rättsliga nivån ansvarar för rättslig tillsyn över åklagare på den s.k. första rättsliga nivån, om det inte gäller frågor där riksåklagaren valt att utöva den rättsliga tillsynen.<sup>3</sup> Åklagarna vid åklagarkammarna och riksenheterna vid Åklagarmyndigheten bildar den första rättsliga nivån medan överåklagare och vice överåklagare vid utvecklingscentrumen utgör den andra rättsliga nivån. Riksåklagaren, som högste åklagare under regeringen, utgör den tredje rättsliga nivån och utövar normalt sett bara tillsyn över åklagare på andra rättsliga nivå.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Åklagarväsendets rättsliga tillsyn – Rapport till regeringen, Riksåklagarens kansli, Rättsavdelningen, december 2011.

<sup>3</sup> Enligt 2 § Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn, ÅFS 2012:2, ansvarar högre åklagare på andra rättsliga nivå för rättslig tillsyn över åklagare på första rättsliga nivå om inte riksåklagaren enligt ÅFS 2012:2 ansvarar för den rättsliga tillsynen.

<sup>4</sup> 2 § Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn, ÅFS 2012:2.



Diagram 15.1 De rättsliga nivåerna i Åklagarmyndighetens organisation



En annan del av verksamheten vid utvecklingscentrumen är den rättsliga styrningen. Vad gäller den rättsliga styrningen görs varje år en riskanalys över riskerna för att åklagares rättstillämpning inom respektive rättsområde avviker från kraven på lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet. Riskanalysen ligger till grund för förslag om prioriteringar av utvecklings- och tillsynsverksamheten och för tematiska tillsynsprojekt som också tas upp i myndighetens verksamhetsplan. Den tillsyn som utövas vid utvecklingscentrumen har ett tydligt framåtsyftande fokus och ska, enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn, bidra till en förbättrad verksamhet.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 3 § Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn, ÅFS 2012:2.

### 15.2.2 Organisatoriskt avskild verksamhet

Regeringens bestämning av tillsynsbegreppet<sup>6</sup> innebär att det kan diskuteras om den ordinära kontrollverksamhet som bedrivs inom åklagarväsendet i princip faller utanför tillsynsbegreppet.<sup>7</sup> Vad gäller den rättsliga tillsynen vid Åklagarmyndigheten är den dock organisatoriskt skild från den egentliga verksamheten vid åklagarkamrarna.<sup>8</sup> Regeringen har uttalat att i de fall då det bedömts finnas skäl för att statliga myndigheter ansvarar för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständighet garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen.<sup>9</sup>

För att bl.a. understryka kontrollverksamhetens självständighet i förhållande till annan verksamhet inom Åklagarmyndigheten inrättades 2012 vid riksåklagarens kansli en fristående tillsynsavdelning som lyder direkt under riksåklagaren. Chefen för tillsynsavdelningen ingår inte i Åklagarmyndighetens ledningsgrupp. Anledningen till denna ordning är att tillsynsavdelningen inte ska kunna få frågor om tillsyn över sådan verksamhet eller sådana beslut som avdelningen själv på något sätt varit delaktig i.<sup>10</sup>

### 15.2.3 Vad omfattar Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn?

Den rättsliga tillsynen innefattar en granskning av om åklagares rättstillämpning är lagenlig, följdriktig och enhetlig. Tillsynen vid Åklagarmyndigheten utgår från reglerna i 7 kap. 2 och 5 §§ RB. Enligt 7 kap. 5 § RB får riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare överta uppgifter som ska utföras av lägre åklagare. Rättslig tillsyn definieras av Åklagarmyndigheten som en granskning av rättslig art som utförs av en överordnad åklagare i dennes roll som högre åklagare i rättegångsbalkens mening och som inriktas på frågan om underordnade åklagares rättstillämpning kopplad till

---

<sup>6</sup> I tillsynsskrivelsen har regeringen definierat tillsyn som ett begrepp som främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om ett tillsynsobjekt följer lagar och bindande föreskrifter. Se kapitel 2.

<sup>7</sup> Jfr SOU 2007:5 s. 75.

<sup>8</sup> Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, Rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning s. 61.

<sup>9</sup> Tillsynsskrivelsen s. 16.

<sup>10</sup> Enligt uppgift från Riksåklagarens tillsynsenhet, lämnad till sekretariatet i kommittén vid möte den 19 december 2012.

brottmålsfrågor är lagenlig, följdriktig och enhetlig.<sup>11</sup> Följande exempel på Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn kan nämnas.

- Tillsyn rörande enskilda ärenden vid en åklagarkammare som begärs av någon (överprövningsärenden, jävsärenden, ärenden om att påskynda handläggning, klagomålsärenden och särskilda tillsynsärenden)
- Granskning på förekommen anledning rörande enskilda ärenden vid en åklagarkammare
- Systematisk rättslig tillsyn, främst i form av tematisk tillsyn

Utanför området för rättslig tillsyn faller effektivitetskontroll, handläggning av anmälningar om brott av åklagare, utformning av föreskrifter och allmänna råd samt verksamhet av förebyggande art som information, rådgivning, dialoger och andra utvecklingsstödande insatser.<sup>12</sup>

### *Särskilt om överprövningsinstitutet*

Begreppet åklagarmyndighet är ett rent administrativt begrepp.<sup>13</sup> Det är alltså den enskilde åklagaren som självständigt fattar beslut i ärenden och som för talan i domstol.<sup>14</sup> Åklagare intar en självständig ställning inom rättsväsendet och har långtgående befogenheter bl.a. när det gäller att besluta om olika straffprocessuella tvångsmedel som anhållande, husrannsakan och beslag. Dessutom har åklagare enligt bestämmelserna i 48 kap. RB befogenhet att förelägga bötesstraff och villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter genom strafföreläggande. Den enskilde åklagaren har i flera avseenden samma självständiga ställning som en domare.<sup>15</sup> Rättegångsförfarandet bygger också på att det är en åklagare och inte den myndighet vid vilken han eller hon är anställd som har att agera.

---

<sup>11</sup> 1 § Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn, ÅFS 2012:2.

<sup>12</sup> Åklagarväsendets rättsliga tillsyn – Rapport till regeringen, Riksåklagarens kansli, Rättsavdelningen, s. 12.

<sup>13</sup> Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn – Rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning, s. 28.

<sup>14</sup> Zeteo, lagkommentaren till 7:2 RB.

<sup>15</sup> Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn – Rapport av Åklagarmyndighetens tillsynsutredning, s. 28 f.

Överprövning är en form av rättslig tillsyn som utövas inom åklagarväsendet. Systemet med överprövning är det viktigaste rättsmedlet för en enskild som är missnöjd med ett åklagarbeslut att få till en ändring av beslutet. Möjligheten till överprövning fyller därför en viktig rättssäkerhetsfunktion.<sup>16</sup> Överprövning är också en grundläggande del av åklagarväsendets interna system för uppföljning och kontroll av kvaliteten i åklagarbeslut.<sup>17</sup>

En överordnad åklagare kan inte bestämma hur en underordnad åklagare ska besluta i ett ärende. Riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare får däremot, enligt 7 kap. 5 § RB, överta uppgifter som ska utföras av lägre åklagare. Ett sådant övertagande innebär att den högre åklagaren träder in i den lägre åklagarens ställe och övertar ansvaret för hela åklagaruppgiften i det aktuella ärendet. Alla åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan bli föremål för överprövning. Som exempel kan nämnas beslut i åtalsfrågor och beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Även beslut i tvångsmedelsfrågor, som exempelvis ett anhållningsbeslut, kan överprövas. Beslut som ska prövas av domstol, t.ex. ett åtalsbeslut, tas normalt inte upp till överprövning. Det görs i regel inte heller någon överprövning om saken efter framställning kan prövas av domstol, exempelvis ett beslut om beslag. Mest frekvent är överprövning av beslut i åtalsfrågor samt beslut om att lägga ned eller inte inleda förundersökning, dvs. sådana beslut varigenom en åklagare slutligt avgör ett ärende.<sup>18</sup>

Övertagande av ett ärende med stöd av 7 kap. 5 § RB kan avse hela den fortsatta handläggningen eller en viss begränsad åklagaruppgift i ett ärende. Det kan avse t.ex. ett beslut om att en nedlagd förundersökning ska återupptas till den lägre åklagarnivån. Det är chefen för en åklagarkammare, som i sin arbetsledande roll, avgör vem som ska handlägga ett ärende. Om en överprövning leder till att en förundersökning ska återupptas är huvudregeln att den åklagare som fattat det överprövade beslutet inte ska handlägga ärendet efter överprövningen. Detta är också JO:s bedömning.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Åklagarväsendets rättsliga tillsyn – Rapport till regeringen, Riksåklagarens kansli, Rättsavdelningen, s. 39.

<sup>17</sup> Prop. 2004/05:26 s. 14.

<sup>18</sup> A.a. s. 14 f.

<sup>19</sup> JO:s ämbetsberättelse för 2002/03, s. 107 ff.

*Prövning av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beslut*

Den nya Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer under de förutsättningar som anges i 23 kap. 3 § RB, att kunna leda en förundersökning. Ett beslut från någon av dessa myndigheter om att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en förundersökning kommer på begäran av en enskild som berörs av ärendet att kunna överlämnas till åklagare för förnyad prövning. Allmän åklagares behörighet att pröva ett sådant beslut har sin grund i bestämmelserna om förundersökningsledning i 23 kap. RB, som innebär att åklagaren när som helst kan överta ledningen av en förundersökning om så bedöms nödvändigt.

### 15.3 Verksamheten vid Tillsynsmyndigheten för polisen får konsekvenser för åklagarväsendet

**Kommitténs bedömning:** Verksamheten vid Tillsynsmyndigheten för polisen får konsekvenser för åklagarväsendet. Det kan inte uteslutas att en utökad fristående granskning av polisens brottsutredande verksamhet i viss utsträckning kan innebära att tillsynsmyndigheten exponerar åklagarens självständiga roll i den brottsutredande verksamheten.

Konsekvenserna är dock inte av sådan art att de bör hindra inrättandet av ett granskningsorgan för polisens omfattande verksamhet eller att den brottsutredande verksamheten ska undantas från den föreslagna tillsynsmyndighetens granskningsområde.

**Kommitténs förslag:** I instruktionen till Tillsynsmyndigheten för polisen ska det regleras att myndigheten ska samverka med åklagarväsendet i tillsynsfrågor. Detta ska även anges i Åklagarmyndighetens instruktion.

I instruktionen till Tillsynsmyndigheten för polisen ska det vidare tydligt anges att om tillsynsmyndigheten, inom ramen för sin tillsyn, finner omständigheter som Åklagarmyndigheten bör uppmärksammas på ska tillsynsmyndigheten anmäla detta till Åklagarmyndigheten. Motsvarande ska gälla för Åklagarmyndigheten.

Det övergripande målet för kontroll enligt 7 kap. 2 och 5 §§ RB är att åklagares myndighetsutövning ska hålla hög rättslig kvalitet, dvs. att åklagare fattar materiellt riktiga beslut och att handläggningen är korrekt, sker på grundval av gällande lagar och författningar samt att rättstillämpningen är enhetlig.<sup>20</sup> Målet för Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn påminner om syftet med den tillsyn som kommittén föreslår ska vara uppdraget till den fristående tillsynsmyndigheten för polisen, dvs. granskning av regel- efterlevnad.

Kommittén konstaterar att eftersom polisens brottsutredande verksamhet bedrivs i nära samarbete med åklagare omfattar Åklagarmyndighetens granskning av att enskilda åklagares myndighetsutövning håller hög rättslig kvalitet till viss del även polisens brottsutredande verksamhet. I 23 kap 3 § RB anges följande.

Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

När förundersökningen leds av åklagaren, får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Innan förundersökning hunnit inledas, får polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

En utökad granskning av polisens brottsutredande verksamhet kommer oundvikligt – mot bakgrund av en åklagares möjlighet att leda polisarbetet inom ramen för en förundersökning – att kunna innebära att åklagarens beslutsfattande funktion i den brottsutredande verksamheten exponeras i högre grad än tidigare.

För att Tillsynsmyndigheten för polisen ska kunna utöva en allsidig och väl utvecklad tillsyn över polisens brottsutredande verksamhet är det nödvändigt att tillsynsmyndigheten i sina uttalanden om eventuella brister och fel i polisverksamheten kan beskriva de faktiska omständigheter polisen haft för att utföra sin verksamhet. Sådana omständigheter kan exempelvis avse de beslut som en åklagare som förundersökningsledare har fattat i en brotts-

---

<sup>20</sup> Åklagarväsendets rättsliga tillsyn – Rapport till regeringen, Riksåklagarens kansli, Rättsavdelningen.

utredning. För att kunna teckna en riktig bakgrund till de förutsättningar som polisen haft att bedriva en brottsutredning, måste den nya tillsynsmyndigheten i en ärendebeskrivning ha möjlighet att återge konsekvenserna för polisen av en åklagares beslut under en förundersökning. Tillsynen över polisverksamheten innebär alltså att en åklagares centrala funktion i den brottsutredande verksamheten exponeras i den granskning av polisverksamheten som utförs. Den nya tillsynen över polisverksamheten ska, enligt kommitténs mening, dock aldrig utmynna i att Tillsynsmyndigheten för polisen uttalar sig i sådana frågor som rör det materiella innehållet i en åklagares rättstillämpning.

Under ett specifikt tillsynsprojekt som omfattar ett antal brottsutredningar skulle det exempelvis kunna komma upp en fråga om en åklagare borde ha inträtt som förundersökningsledare på ett tidigare stadium.<sup>21</sup> Vid vilken tidpunkt en åklagare inträder som förundersökningsledare i en brottsutredning som är av juridisk komplexitet kan påverka vilka förutsättningar polisen haft att utföra sitt arbete.

Ett annat exempel på granskning av ärenden där åklagarens betydelse för polisens arbete kan behöva belysas skulle kunna vara ett tillsynsprojekt som avser handläggningstiderna för s.k. ungdomsmål. Enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska en förundersökning mot den som inte fyllt arton år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa, bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen ska som huvudregel avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstänke. Om en granskning av polisens handläggningstider för ungdomsmål görs kan Tillsynsmyndigheten för polisen behöva beskriva och ta hänsyn till förhållanden som rör en enskild åklagares arbetssituation. Det kan gälla uppgifter om arbetsbelastning och resurssättning inom Åklagarmyndigheten, vilka inneburit att polisen fått vänta på direktiv från åklagaren om hur brottsutredningen skulle bedrivas vidare. För att tillsynsmyndigheten ska kunna förhålla sig till vilka förutsättningar polisen haft att hålla de föreskrivna handläggningstiderna måste myndigheten också få kännedom om eventuella bakomliggande orsaker till fördröjningen

---

<sup>21</sup> Jfr. Hagamansutredningen – en utvärdering enligt metodiken i Polisens Underrättelsemodell (PUM), s. 11, ÅM-A 2007/0604, AAC-400-1990-07 och Gemensam inspektion – Granskning av det s.k. Knutbyärendet, s. 5, RPS/ÅM 2/05.

i ärendena. Den informationen kan tillsynsmyndigheten få genom granskning av dokumentation i ärendena och genom upplysningar från polisen, men också genom samverkan med Åklagarmyndigheten. En sådan samverkan bör ske med myndigheten och inte med enskilda åklagare. Tillsynsmyndigheten för polisen ska dock endast uttala sig om polisens förmåga att utifrån rådande förutsättningar följa de föreskrivna handläggningstiderna och inte om åklagarens tillämpning av regelverket.

I en bedömning av ett tillsynsärende som rör hur polisen utfört sitt arbete inom ramen för en eller flera brottsutredningar kan det också i andra situationer aktualiseras frågor om åklagares rättstillämpning i ett enskilt fall. Under en förundersökning tar åklagaren en rad enskilda beslut, som exempelvis beslut om husrannsakan eller att ett visst bevismaterial ska tas i beslag. Om Tillsynsmyndigheten för polisen ska granska hur polisen genomfört ett antal husrannsakningar, måste myndigheten bortse från frågan om åklagarens beslut vilar på tillräcklig grund eller om ett sådant beslut borde ha innehållit anvisningar till polisen för hur husrannsakan skulle utföras. Sådana frågor påverkar vilka förutsättningar polisen har haft att utföra sitt arbete, och ska därför sakligt beskrivas av tillsynsmyndigheten, men ingår inte i den granskning som tillsynsmyndigheten ska göra. Saken kompliceras dock av att åklagaren, vid tiden för beslutet om husrannsakan, i och för sig hade insyn i hur polisen bedrev en viss brottsutredning men ändå inte kunde förutse de faktiska förhållandena som påverkade hur polisen utförde husrannsakan. Det bör i sammanhanget påpekas att åklagaren inte har en sådan arbetsledande roll i förhållande till polisen att åklagaren kan styra polisens agerande eller disposition av resurser. Om Tillsynsmyndigheten för polisen ska granska hur väl polisen följer gällande regelverk för beslag, måste myndigheten – på motsvarande sätt som när det gäller åklagarens beslut om husrannsakan – bortse från frågan om grunderna för åklagarens beslut om att ta visst bevismaterial i beslag eller om besluten borde ha innehållit ytterligare direktiv för polisen. Vid en jämförelse med den extraordinära tillsyn som riksdagen gett JO möjlighet att utöva över polisen kan JO dels uttala sig om polisens



hantering av ärenden i enskilda fall och dels i samma beslut uttala sig om åklagarens roll.<sup>22</sup>

När det gäller de polisledda förundersökningarna kommer Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens beslut om att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned en förundersökning att kunna prövas av åklagare. Detsamma gäller de beslut om förundersökningsbegränsning som polisen inom ramen för sitt förundersökningsledarskap i vissa fall kan besluta om.<sup>23</sup> Detta innebär att Tillsynsmyndigheten för polisen inte ska utöva tillsyn över sådana beslut.

Utgångspunkten är följaktligen att den rättsliga tillsyn som Åklagarmyndigheten bedriver har ett naturligt fokus på åklagares rättstillämpning och på det materiella regelverk som åklagaren har att tillämpa, medan verksamheten hos Tillsynsmyndigheten för polisen ska utgå från det materiella regelverk som polisen har att följa. Vidare ska tillsynsmyndigheten, enligt kommitténs förslag i avsnitt 12.4, främst granska regelefterlevnaden i verksamhet och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden inom polisverksamheten. Det innebär att tillsynen i normalfallet inte ska utmynna i uttalanden utifrån granskningen av enskilda fall. Oavsett om tillsynsmyndigheten uttalar sig om generella förhållanden, eller i undantagsfall om ett enskilt ärende, ska en tillsyn över polisverksamheten aldrig utmynna i att tillsynsmyndigheten uttalar sig i frågor som rör åklagares rättstillämpning. De slutsatser som en ny fristående granskning över polisen utmynnar i ska, enligt kommitténs mening, också vara tydligt adresserade endast till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisens.

Den rättsliga tillsyn som i dag utövas inom Åklagarmyndigheten har, såvitt kommittén uppfattat, i allt väsentligt inte föranlett några gränsdragningsproblem i förhållande till den ordinära kontroll av polisens verksamhet som i dag sker vid Rikspolisstyrelsens enhet för inspektionsverksamhet. Vid ett par tillfällen har också polisen och åklagarväsendet genomfört gemensamma granskningar av uppmärksammade brottsutredningar.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Se exempelvis JO:s beslut 2011-08-24; Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som inte verkställt en åklagares utredningsdirektiv, vilket fick till följd att bevismaterial förstördes.

<sup>23</sup> 23 kap. 3–4 a §§ RB.

<sup>24</sup> Det gäller bl.a. brottsutredningarna om den s.k. Hagamannen, Knutby-ärendet och Englafallet.

Kommittén gör bedömningen att Tillsynsmyndigheten för polisen i sin tillsynsverksamhet kommer att dels behöva förhålla sig till, dels behöva synliggöra effekterna av en åklagares roll i en förundersökning. Tillsynsmyndighetens granskning av polisverksamheten ska dock, som ovan påpekats, endast leda fram till uttalanden som gäller om polisen i sin brottsutredande verksamhet följt lagar och andra bindande föreskrifter för verksamheten.

Förslaget att inrätta Tillsynsmyndigheten för polisen innebär en ny möjlighet till en fristående och närgående granskning av regel- efterlevnaden i polisens brottsutredande verksamhet. För åklagarväsendets del innebär den nya tillsynsverksamheten att en åklagares centrala funktion i en förundersökning lyfts fram och beskrivs som en omständighet som påverkat polisens arbete. Enligt kommitténs bedömning är dock konsekvenserna av att åklagarens roll belyses på ett nytt sätt inte av sådan art att de bör föranleda att det inte inrättas en tillsynsmyndighet för polisens omfattande verksamhet. Inte heller bör den brottsutredande verksamheten undantas från tillsynsmyndighetens granskningsområde.

#### *Särskilt om betydelsen av samverkan*

Det finns, enligt kommitténs mening, skäl för tillsynsmyndigheten att utveckla en nära samverkan med Åklagarmyndighetens tillsynsenhet och utvecklingscentrum för att ömsesidigt kunna utbyta erfarenheter och kunskap samt för att få goda idéer när det gäller planeringen av områden för tillsyn. Ett sätt att garantera detta är att i instruktionen för tillsynsmyndigheten slå fast att det finns en övergripande skyldighet för myndigheten att samverka med Åklagarmyndigheten. Det bör även framgå av Åklagarmyndighetens instruktion. De faktiska formerna för samverkan och samarbete måste, enligt kommitténs mening, ledningen för Tillsynsmyndigheten för polisen tillsammans med riksåklagaren komma överens om. Exempelvis bör myndigheterna komma överens om regler för att tillsynsmyndigheten ska vända sig till Åklagarmyndigheten i de situationer då det finns frågor om åklagares beslut och verksamhet.

Om Tillsynsmyndigheten för polisen finner omständigheter som myndigheten anser att Åklagarmyndigheten bör uppmärksammas på bör det också finnas förutsättningar att anmäla det till Åklagarmyndigheten. Även detta bör regleras i instruktionen till tillsynsmyndigheten. Det omvända bör gälla för Åklagarmyndigheten.

## 15.4 Avslutningsvis

I kommitténs direktiv ingår, som inledningsvis redogjorts för, att analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet. I ett större perspektiv är det här fråga om att placera tillsynsmyndighetens uppdrag i förhållande till rättssamhället. Genom den nya tillsynen över polisen införs en ny aktör som kan verka gentemot rättskedjans arena; en från polisen fristående myndighet som har i uppdrag att i efterhand granska polisverksamhet, men som inte ska uttala sig om hur åklagarfunktionen har utförts.

En åklagare har en central roll i rättssamhället. Ingen annan yrkesgrupp inom rättsväsendet är på samma sätt engagerad i ett rättsärendes alla moment. Åklagaren kan beskrivas som ”dirigenten i en brottmålsprocess”.<sup>25</sup> Samarbetet med polisen är något av det mest typiska med åklagarens arbete och kontakten mellan polis och åklagare är ofta tät.<sup>26</sup> Efter att ett brott har skett är polisen många gånger förundersökningsledare under spaningsskedet. När utredningen har kommit vidare och någon kan misstänkas för brottet tar oftast en åklagare över förundersökningsledningen.<sup>27</sup> Åklagarens uppgift är att fatta beslut och ge polisen instruktioner om vad som ska göras närmast. Det samarbete som naturligt måste finnas mellan polis och åklagare vilar på rättegångsbalkens bestämmelser, men också på den inbyggda strukturen i rättskedjan. Tillsynsmyndighetens för polisen förstärkta granskning av polisens brottsutredande verksamhet kommer att medföra en viss ökad insyn i åklagares utförda arbete som förundersökningsledare. Det är ett oundvikligt förhållande som polisen och åklagarväsendet bör kunna hantera tillsammans.

Tillsynsmyndigheten kommer varken att vara över- eller underordnad någon av myndigheterna i rättssystemet. Den nya tillsynen över polisen kräver dock att ställningstaganden görs gentemot den granskade verksamheten hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. I de situationer då dokumentation av en åklagares arbete begärs ut av tillsynsmyndigheten måste Åklagarmyndigheten bedöma vilken information som ska lämnas ut med hänsyn till tillsynsmyndighetens uppdrag.

---

<sup>25</sup> Åklagarmyndigheten, skriften Åklagare- ett yrke för dig?

<sup>26</sup> A.a.

<sup>27</sup> Om det inte är ett enklare brott, som exempelvis snatteri.

Eftersom polisens brottsutredande verksamhet bedrivs i nära samarbete med åklagare omfattar Åklagarmyndighetens granskning av att enskilda åklagares myndighetsutövning håller hög rättslig kvalitet till viss del även polisens brottsutredande verksamhet.

Den nya tillsynen över polisens brottsutredande verksamhet måste – i förhållande till gränserna för åklagarväsendets rättsliga tillsyn – vara tydligt klarlagd. Det kan övervägas om åklagarväsendets förutsättningar att bedriva rättslig tillsyn är tillräckligt reglerade i förhållande till den nya tillsynen över polisen. En sådan analys, vilken tar sikte på åklagarväsendets verksamhet, ligger dock utanför kommitténs uppdrag.

## 16 Gränsdragningsfrågor mot andra myndigheter

### 16.1 Inledning

Som redogjorts för i kapitel 6 står i nuläget Rikspolisstyrelsen för vad som kan beskrivas som den ordinära tillsynen över polisen, medan JO och JK svarar för den extraordinära tillsynen. Riksrevisionen kan också granska polisverksamheten. Därutöver utövas tillsyn över polisväsendet av bl.a. Datainspektionen. Statskontoret och Brå utövar inte tillsyn över polisen men bidrar till uppföljning och utvärdering av polisverksamheten.

I detta kapitel analyserar kommittén frågor om gränsdragning som kan uppkomma mellan Tillsynsmyndigheten för polisen och de andra granskningsorganen som utövar tillsyn över polisen. Kommittén behandlar särskilt Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens och Datainspektionens i nuläget överlappande uppdrag. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om betydelsen av samverkan mellan tillsynsorganen på polisens område.

### 16.2 JK, JO och den nya tillsynen över polisen

**Kommitténs bedömning:** Risken för att det ska uppstå gränsdragningsproblem mellan JK eller JO och Tillsynsmyndighet för polisen bedöms som liten.

För det fall det uppkommer ärenden där tillsynsinsatser aktualiseras från både JK eller JO och polisens granskningsorgan bör ansvaret för ärendena kunna klargöras genom löpande kontakter mellan myndigheterna.

JK och JO utövar extraordinär tillsyn över polisens verksamhet. De uppdrag som JK och JO har ska, enligt tilläggsdirektiverna, vara oförändrade. JK och JO utövar tillsyn över flera olika typer av statliga verksamheter. Många av dessa verksamheter står under tillsyn också av en annan statlig myndighet. Som exempel kan nämnas:

- Socialförsäkringsområdet med Försäkringskassan/Pensionsmyndigheten/Skatteverket som Inspektionen för socialförsäkringen utövar tillsyn över
- Arbetslöshetsförsäkringsområdet där Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen

Utifrån de möten som kommittén haft med företrädare för de båda tillsynsmyndigheterna som nämnts ovan, har kommittén fått uppfattningen att det för dessa verksamheter inte finns några problem med överlappande uppdrag mellan JK och JO respektive de båda exemplifierade myndigheterna som utövar tillsyn över ett särskilt verksamhetsområde. Detta talar för att det sannolikt är en liten risk för att det skulle uppstå gränsdragningsproblem mellan JK eller JO och en tillsynsmyndighet för polisen. Kommittén har under utredningsarbetet också uppfattat att JO välkomnar ett fristående tillsynsorgan för polisen, bl.a. eftersom polisverksamheten är betydelsefull och omfattande.

För det fall det ändå uppkommer ärenden där tillsynsinsatser aktualiseras från både JK eller JO och Tillsynsmyndigheten för polisen bör ansvaret för dessa ärenden, enligt kommitténs mening, kunna klargöras genom löpande kontakter mellan tillsynsorganen.

### 16.3 Riksrevisionen och den nya tillsynen över polisen

**Kommitténs bedömning:** Tillsynsmyndigheten för polisen kommer att ha en annan inriktning på sin verksamhet än den granskning Riksrevisionen utövar. En viss mindre överlappning mellan verksamheterna kan uppstå genom att ett särskilt område inom polisen kan bli föremål för granskning – dock med olika inriktning – av både Riksrevisionen och tillsynsmyndigheten. En

sådan överlappning bör dock kunna hanteras genom samordning mellan myndigheterna.

Riksrevisionen är en oberoende myndighet under riksdagen och har ett grundlagsskyddat mandat att granska vad statens pengar går till och hur de används. Riksrevisionen bedriver årlig revision och effektivitetsrevision (se avsnitt 6.3). Under senare år har Riksrevisionen effektivitetsgranskat polisens verksamhet på ett flertal områden, exempelvis hanteringen av mängdbrott och polisens brottsförebyggande arbete.<sup>1</sup> Tillsynsmyndigheten för polisen ska lyda under regeringen och ha en annan inriktning på sin tillsyn än den granskning Riksrevisionen utövar.

Kommittén har föreslagit att uppdraget till tillsynsmyndigheten ska avse kontroll av regelefterlevnad, och inte effektivitetsgranskning. Enligt kommitténs bedömning skulle, trots utformningen av det nya tillsynsorganets uppdrag, en viss mindre överlappning i granskningen kunna uppstå genom att ett särskilt område inom polisen blir föremål för granskning – dock med olika inriktning – av både Riksrevisionen och tillsynsmyndigheten. En sådan överlappning bör dock, enligt kommitténs mening, kunna hanteras genom samordning mellan myndigheterna. I kommitténs kontakter med Riksrevisionen har revisionen också uttalat att den inte kan se några problem med gränsdragning i förhållande till ett nytt fristående tillsynsorgan över polisen.

#### 16.4 Datainspektionen och den nya tillsynen över polisen samt överlappande uppdrag

**Kommitténs bedömning:** Det finns inte anledning att befara att den nya tillsynen över polisen skulle innebära gränsdragningsproblem i förhållande till Datainspektionen.

Det är för tidigt att utvärdera om den nuvarande överlappande tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling bör utföras i annan ordning än i dag.

<sup>1</sup> Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare (RiR 2010:10) och Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts (RiR 2010:23).

### 16.4.1 Datainspektionen och den nya tillsynen över polisen

Datainspektionens tillsynsverksamhet ska bidra till att behandlingen av personuppgifter inte medför otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Inspektionen ska också säkerställa att reglerna för sådan personuppgiftsbehandling följs. Datainspektionen utövar tillsyn över polisens behandling av personuppgifter (se avsnitt 6.4.1). Det tillsynsuppdrag som Datainspektionen har är tydligt avgränsat och enligt Datainspektionen har tillkomsten av nya sektoriella tillsynsmyndigheter därför inte påverkat inspektionens verksamhet. Det finns, enligt kommitténs bedömning, inte heller anledning att befara att den nya tillsynen över polisen skulle innebära gränsdragningsproblem i förhållande till Datainspektionen.

Däremot har Datainspektionen lyft fram att det i förhållande till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är olyckligt att vissa områden för tillsyn är överlappande och vad gäller känsliga personuppgifter till och med identiska. Det kräver, enligt inspektionen, löpande samordning för att inte belasta en verksamhet med tillsyn från två olika håll men är också en onödig kostnad för staten.

### 16.4.2 Överlappande uppdrag när det gäller polisens personuppgiftsbehandling

*Bakgrunden till att parallell tillsyn i dag utövas över polisens personuppgiftsbehandling.*

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen med uppgift att bl.a. verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Denna tillsyn omfattar även den behandling av personuppgifter som sker med stöd av polisdatalagen. Därutöver har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till uppgift att granska polisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, och när det gäller Säkerhetspolisen också enligt den äldre polisdatalagen, samt lagen om polisens allmänna spaningsregister, särskilt med avseende på behandlingen av känsliga personuppgifter (se avsnitt 6.4.1 och 6.4.2). När det gäller polisens behandling av personuppgifter utövar i dag alltså både Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tillsyn över det området.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Det ingår vidare i nämndens uppgifter att på begäran av en enskild kontrollera bl.a. om han eller hon har varit föremål för otillåten personuppgiftsbehandling hos såväl Säkerhetspolisen



En anledning till att Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden inrättades - och fick det tillsynsuppdrag som nämnden i dag har - var att Europadomstolen i målet Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige fann att i fråga om Säkerhetspolisens registrering av personuppgifter så uppfyllde varken JO, JK, den dåvarande Registernämnden eller Datainspektionen, ens sammantaget, kravet på enskilda tillgång till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen (se vidare avsnitt 13.4).

I förarbetena inför att Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, från och med den 1 mars 2012, även fick i uppdrag att utöva tillsyn över den öppna polisens personuppgiftsbehandling, behandlades frågan om hur tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling bäst organiseras.<sup>3</sup> En möjlighet var, enligt regeringen, att anförtro Datainspektionen tillsynen i dess helhet. En sådan lösning skulle innebära en begränsning vad gäller tillsynen över Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling. En annan möjlighet var att överlåta hela tillsynen till ett fristående organ som är särskilt inriktat på att granska brottsbekämpande verksamhet. En tredje möjlighet var att - med vad som gäller i fråga om personuppgiftsbehandling inom Säkerhetspolisen som förebild - anförtro tillsynsuppgifterna åt två olika myndigheter<sup>4</sup> som båda har den nödvändiga fristående rollen.

Regeringen uttalade i förarbetena att det finns skäl som talar för att *all* tillsyn över myndigheternas personuppgiftsbehandling borde ligga på en enda myndighet.<sup>5</sup> Det står då klart vilken myndighet som bär ansvaret för att tillsynen är effektiv. Regeringen redogjorde också för att Datainspektionen anfört att den ansåg att man av principiella skäl bör undvika att två myndigheter parallellt utövar tillsyn över samma verksamhet, eftersom det finns risk för att en sådan lösning kan leda till oklarheter för allmänheten, tillsynsobjektet och tillsynsmyndigheten.<sup>6</sup> Denna uppfattning har Datainspektionen vidhållit i sina kontakter med kommittén (se avsnitt 16.4.1).

Regeringen menade dock att det även finns fördelar med en ordning där två myndigheter, var och en med utgångspunkt i sitt

---

som hos den öppna polisen. Nämnden är skyldig att utföra kontrollen och att underrätta den enskilde som begärt kontrollen om att den har utförts. Se avsnitt 6.4.2.

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:85 s. 272.

<sup>4</sup> Datainspektionen och en myndighet vars verksamhet är inriktad på granskning av brottsbekämpande verksamhet.

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:85 s. 273.

<sup>6</sup> A.a.

uppdrag, utövar tillsyn över personuppgiftsbehandlingen i polisens brottsbekämpande verksamhet.

Inom Datainspektionen finns det en väl utvecklad kompetens och erfarenhet vad gäller personuppgifts- och integritetsfrågor. En tillsyn genom Datainspektionen ger därför goda förutsättningar att framför allt kontrollera att allmänna principer för behandling av personuppgifter tillämpas också inom den brottsbekämpande verksamheten. Datainspektionen ställer sig också positiv till att myndigheten ges ansvaret för en sådan tillsyn. Samtidigt kan man utgå ifrån att ju större insikt i och erfarenhet av den granskade verksamheten som tillsynsmyndigheten har, desto lättare kan tillsynen inriktas på de områden som kan ge upphov till särskilda risker från integritetssynpunkt. I sammanhanget måste också beaktas att Datainspektionens tillsynsområde är omfattande. I det perspektivet är det av värde om Datainspektionens tillsyn kan kompletteras med tillsyn genom en myndighet som har till särskild uppgift att utöva tillsyn över brottsbekämpande verksamhet. En sådan ”dubbel” tillsyn förekommer, som nyss har nämnts, redan nu, när det gäller behandling av personuppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet. På försvarsunderrättelseområdet gäller också sedan länge en liknande ordning; jfr propositionen Personuppgiftsbehandling hos Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (prop. 2006/07:46). Tillsynen över Försvarsmaktens och Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling utövas dels av Datainspektionen, dels av Försvarets underrättelsenämnd.<sup>7</sup>

Regeringen gjorde den sammantagna bedömningen att övervägande skäl talade för att den personuppgiftsbehandling som förekommer i polisens brottsbekämpande verksamhet bör stå under tillsyn av både Datainspektionen och en annan fristående myndighet, inriktad på tillsyn över brottsbekämpande verksamhet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle därför anförtros uppgiften att utöva ytterligare tillsyn över personuppgiftsbehandlingen inom polisen.<sup>8</sup>

*Kommitténs överväganden i fråga om den överlappande tillsyn som i dag utövas över polisens personuppgiftsbehandling*

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har, i likhet med Datainspektionen (se avsnitt 16.4.1), till kommittén uttalat att det är ett problem att det i dag finns överlappande granskningsområden mellan myndigheterna. Båda myndigheterna har tillsyn över

<sup>7</sup> A.a. s. 273–274.

<sup>8</sup> A.a. s. 272 f.

polisens, den öppna polisens och Säkerhetspolisens, behandling av personuppgifter. Det riskerar att orsaka problem för den granskade verksamheten, tillsynsorganen och allmänheten. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen har därför behövt upparbeta en samverkan för att i möjligaste mån undvika att myndigheterna samtidigt granskar personuppgiftsbehandlingen i en och samma verksamhet. Detta gäller särskilt för tillsynen över den öppna polisen. Även om denna samverkan – enligt uppgifter till kommittén – fungerar bra kan det, enligt kommitténs mening, ändå sättas i fråga om det är lämpligt att två granskningsorgan i vissa delar har identiska tillsynsuppdrag.

I tillsynsskrivelsen uttalar regeringen att det är viktigt för förtroendet för tillsynen att det står klart för de objektsansvariga, men också för allmänheten, vilken myndighet som ansvarar för en viss tillsyn.<sup>9</sup> Att det i dag råder oklarhet för de objektsansvariga och för allmänheten om vilket tillsynsorgan som ytterst ansvarar för granskningen av så viktiga frågor som polisens behandling av känsliga personuppgifter är mindre lämpligt. Överlappande granskningsuppdrag leder dessutom sannolikt till en mindre effektiv tillsyn som orsakar störningar i den granskade verksamheten som sådan.

Kommittén kan också se vissa andra problem med att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen har delvis samma granskningsområde, exempelvis att dessa tillsynsorgan skulle kunna komma till olika slutsatser vid sina respektive granskningar. Det kan också vara svårare för polisen att tillgodogöra sig resultatet av granskningar från två olika tillsynsorgan. Det gäller särskilt om besluten är olika till sin karaktär, exempelvis genom att uttalandena om verksamheten är mer reaktiva/bakåtblickande eller mer proaktiva/framåtsyftande.

Mot denna bakgrund konstaterar kommittén att det finns flera omständigheter som talar för att de tillsynsuppgifter som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har överlappande med Datainspektionen bör hanteras endast inom en av dessa organisationer. Enligt kommitténs mening är det dock för tidigt att utvärdera om tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling – som vad avser den öppna polisen så sent som i mars 2012 lades till Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsområde – bör utföras i annan ordning än i dag. Med beaktande av vad som fram-

---

<sup>9</sup> Tillsynsskrivelsen s. 26

kommit vid kommitténs kontakter med Säkerhets- och integritets- skyddsämnden samt Datainspektionen bör dock denna fråga, inom inte allt för lång tid, följas upp och närmare utvärderas av regeringen.

## 16.5 Brå och Statskontoret

**Kommitténs bedömning:** Kommittén kan inte se att verksamheten hos Tillsynsmyndigheten för polisen skulle innebära kolliderande uppgifter i granskningen av polisens verksamhet i förhållande till Brå.

Kommittén kan inte heller se att det föreligger någon risk för överlappningar mellan Statskontoret och ett fristående tillsynsorgan för polisen.

Brå och Statskontoret utövar inte tillsyn över polisens verksamhet men bidrar till viss insyn och utvärdering av polisverksamheten.

Brå har till uppgift att följa upp och utvärdera rättsväsendets insatser. Utifrån Brås uppdrag och de ökade anslag som Brå fått för att stärka rådets roll som hela rättsväsendets kunskapscentrum, kan inte kommittén se att en tillsynsmyndighet för polisen skulle innebära att kolliderande uppgifter utförs vad gäller granskningen av polisen.

Statskontoret initierar inte själva några insatser utan agerar på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet eller en kommitté och fokus för insatserna ligger som regel på vissa bestämda frågor. Genom att det handlar om styrda utredningsinsatser som Statskontoret vidtar kan kommittén inte se att det föreligger någon risk för överlappningar i förhållande till en tillsynsmyndighet för polisen.

## 16.6 Samverkan och samarbete

**Kommitténs förslag:** I instruktionen till tillsynsmyndigheten ska det slås fast att myndigheten ska samverka och samarbeta med övriga tillsynsmyndigheter som utför tillsyn eller granskning på polisens område.

Regeringen har i tillsynsskrivelsen redogjort för att en generell kritik som har riktats mot tillsynsverksamhet är att den är dåligt samordnad. Bristande samordning kan leda till att tillsynen varierar mer än vad som är motiverat. I förlängningen riskerar detta att leda till bristande rättssäkerhet. I regelverken bör det, enligt regeringens uppfattning, finnas en tydlig uppgiftsfördelning mellan de inblandade organen inom ett tillsynsområde, dvs. de som utövar tillsyn enligt samma eller närliggande regelverk.<sup>10</sup>

Regeringen har dock gjort bedömningen att även om samordningen mellan olika tillsynsorgan är viktig bör den inte särregleras i sektorslagarna. Den reglering som finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen bedömer regeringen som tillräcklig.<sup>11</sup>

Under 2000-talet har riksdagens och regeringens krav på samverkan mellan statliga myndigheter ökat. Ett av syftena med samverkan är att den ska leda till förbättrad kvalitet i statsförvaltningen genom att flera olika verksamheter kan bidra med kompletterande resurser, kunskap och kompetens som kan leda till ett effektivare resursutnyttjande.<sup>12</sup> Allt fler myndighetsgemensamma samarbeten har också etablerats. På polisens område kan bl.a. nämnas satsningen mot grov organiserad brottslighet, där ett tiotal myndigheter samverkar, och samverkansrådet mot terrorism, som samlar 14 myndigheter. Inom området för tillsyn finns ett annat exempel på etablerad samverkan; Tillsynsforum. Forumet är ett nätverk för tillsynsmyndigheter som vill utbyta erfarenheter, kunskap och information, där ett sjuttioal tillsynsmyndigheter är medlemmar.

Utifrån den nya tillsynsmyndighetens breda tillsynsuppdrag, och vad som ovan redovisats om eventuella gränsdragningsfrågor som kan uppkomma mellan den myndigheten och redan befintliga tillsyns- eller granskningsorgan, finns det anledning att särskilt

---

<sup>10</sup> Tillsynsskrivelsen s. 28 f.

<sup>11</sup> A.a.

<sup>12</sup> SOU 2008:10 s. 79.

lyfta fram betydelsen av en väl fungerande samverkan med olika tillsynsmyndigheter på polisens område. Granskningsinsatser kan exempelvis behöva samordnas för att polisverksamheten inte ska bli belastad från flera håll samtidigt, vilket annars skulle kunna gå ut över verksamheten. Vidare kan samverkan bidra till att den samlade tillsynen över polisen utövas mer effektivt och att samhällets resurser därigenom används bättre. En annan aspekt är att samverkan är väsentlig för att göra tydligt vilket ansvarsområde respektive tillsynsorgan har. Därigenom undviks "över-tillsyn" eller att ett särskilt område inom polisverksamheten helt faller utanför all tillsyn.

Samverkan är följaktligen väsentlig för att tydliggöra och skapa förutsättningar för att ange vilka olika syften, frågeställningar, arbetsuppgifter och ansvar de olika tillsynsorganen har när det gäller granskning av polisens verksamhet.

Kommittén gör, mot denna bakgrund, bedömningen att det är angeläget att slå fast i tillsynsmyndighetens instruktion att myndigheten ska samverka och samarbeta med andra tillsynsorgan som har uppdrag som rör polisens verksamhetsområde. Samordningen bör så långt som möjligt ske informellt genom kontakter och ömsesidigt samarbete mellan tillsynsorganen. Sådant samarbete kan även ges fastare former genom exempelvis överenskommelser.

# 17 Sekretess och tillsynsmyndighetens tillgång till information

## 17.1 Inledning

För att Tillsynsmyndigheten för polisen ska kunna fullgöra sitt uppdrag behöver myndigheten få tillgång till uppgifter från de myndigheter som omfattas av tillsynen. I detta kapitel belyser kommittén tillsynsmyndighetens behov av tillgång till olika uppgifter. Detta aktualiserar frågan om tillsynsmyndighetens åtkomst till sådant granskningsmaterial som omfattas av sekretess, vilket i sin tur sätter fokus på hur materialet kan skyddas om uppgifterna lämnas ut till tillsynsmyndigheten.

## 17.2 Tillsynsmyndighetens tillgång till uppgifter

En grundläggande förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag är att myndigheten kan få ta del av uppgifter från de myndigheter som tillsyn ska utövas över, dvs. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (jfr avsnitt 12.9). För det särskilda beslutsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden krävs också tillgång till uppgifter från de övriga brottsbekämpande myndigheter som nämnden har tillsyn över, vilka i nuläget är Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket. De uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver få tillgång till kommer således främst från den granskade verksamheten, men behov av uppgifter från andra myndigheter än de granskade kan också uppkomma, t.ex. för att kunna kontrollera vilken information polisen har fått från andra myndigheter.

Kommittén har bedömt att enskilda inte ska kunna anmäla olika frågor och händelser till granskning (se avsnitt 12.5). För Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden föreslås dock att nämnden även fortsättningsvis ska vara skyldig att utföra vissa kontroller på begäran av enskild (se avsnitt 14.3). I samband med en sådan begäran kan enskilda komma att lämna olika typer av uppgifter till myndigheten. Det kan inte heller uteslutas att enskilda även i övrigt kan komma att lämna in tips eller andra uppgifter på eget initiativ, som blir att anse som inkomna till myndigheten.

#### *Att lämna uppgifter mellan myndigheter*

En allmän föreskrift om att myndigheterna ska samverka och lämna varandra hjälp finns i 6 § förvaltningslagen. I 6 kap. 5 § OSL anges – när det gäller uppgiftsskyldighet mellan myndigheter – att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Uppgifter som är sekretessbelagda omfattas således inte av detta stadgande.

#### *Befintliga sekretessbrytande bestämmelser*

När det är fråga om att lämna ut sekretessbelagda uppgifter från en myndighet till en annan måste bestämmelserna i OSL beaktas. Som huvudregel gäller sekretess mellan myndigheter. För att kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet finns det särskilda bestämmelser som bryter sekretessen. Huvudsakligen finns dessa bestämmelser i 10 kap. OSL. I 10 kap. 2 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt. Sekretessen får bara efterges i sådana fall då utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra ett visst åliggande.<sup>1</sup> I 10 kap. 17 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där ”för tillsyn över den myndighet där uppgiften förekommer”. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar vidare inte sekretess att en uppgift

---

<sup>1</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.



lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Om det finns en sådan preciserad skyldighet kan en myndighet lämna ut en uppgift utan att göra någon sekretessprövning.

### 17.3 Skyldighet att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten

**Kommitténs förslag:** Det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse med en uttrycklig uppgiftsskyldighet för de förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynsmyndighetens tillsyn. Dessa myndigheter ska på begäran av tillsynsmyndigheten lämna de upplysningar, tillhandahålla de handlingar och annat material samt ge det biträde som tillsynsmyndigheten begär.

Även domstolar och andra myndigheter som kan lämna upplysningar eller innehar handlingar och annat material som avser den granskade verksamheten ska vara skyldiga att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar, handlingar och annat material.

I föregående avsnitt beskriver kommittén att om det finns en i lag eller förordning preciserad skyldighet att lämna ut en uppgift till en annan myndighet, kan myndigheten lämna denna utan att göra någon sekretessprövning. Av tydlighetsskäl och för att bredda uppgiftsskyldigheten föreslår kommittén att det ändå ska införas en uttrycklig bestämmelse om att de granskade myndigheterna ska lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten. Även andra myndigheter som kan lämna upplysningar eller innehar handlingar och annat material som avser den verksamhet som tillsyn utövas över, ska vara skyldiga att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar, handlingar och annat material. Detta innebär att även myndigheter som inte står under tillsynsmyndighetens tillsyn, som t.ex. domstolar och förvaltningsmyndigheter som bistår polisen på olika sätt, är skyldiga att lämna upplysningar till tillsynsmyndigheten.

Även om uppgiftsskyldighet föreslås föreligga för de granskade myndigheterna, är det viktigt att påpeka att tillsynsmyndigheten måste beakta den princip som allmänt gäller vid informationsutlämnande, nämligen att en myndighet inte ska begära in fler upp-

gifter än vad som behövs för det aktuella ändamålet. Självfallet bör berörda myndigheter också lämna de upplysningar i övrigt som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn. I skyldigheten att lämna upplysningar ligger en sanningsplikt. Någon straffsanktion för de som lämnar uppgifter till förmån för tillsynen behöver dock, enligt kommitténs mening, inte införas. Skyldigheten att lämna uppgifter bör regleras i den av kommittén föreslagna lagen (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet.<sup>2</sup>

## 17.4 Sekretess för uppgifter som finns hos tillsynsmyndigheten

**Kommitténs bedömning:** Genom att tillämpa befintlig reglering i OSL uppnås ett fullgott sekretesskydd för uppgifter i tillsynsmyndighetens tillsynsverksamhet.

Något behov att hos tillsynsmyndigheten sekretesskydda uppgifter som inte omfattas av sekretess i den verksamhet som granskas torde inte finnas.

### *Sekretesskydd för uppgifter i förberedande tillsynsverksamhet*

Enligt 17 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Paragrafen innehåller ett rakt skaderekvisit enligt vilket sekretess gäller endast om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.<sup>3</sup> Tillsynsmyndigheten kan följaktligen tillämpa bestämmelsen för att sekretessbelägga viss information som gäller förberedande av ett tillsynsärende.

<sup>2</sup> Jfr SOU 2008:10 s. 103.

<sup>3</sup> Se Zeteos lagkommentar till 17 kap. 1 § OSL.

*Sekretesskydd för uppgifter som tillsynsmyndigheten hämtat in*

I 11 kap. 1 § OSL regleras förhållandet att om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. En förutsättning för att bestämmelsen ska bli tillämplig är att myndighetens tillsynsbefogenhet har författningsstöd.<sup>4</sup> Eftersom den verksamhet som tillsynsmyndigheten ska ägna sig åt kommer att ha författningsstöd – och då den kan anses utgöra tillsyn i tryckfrihetsförordningens (TF) och OSL:s mening<sup>5</sup> – bör bestämmelsen om överföring av sekretess vara tillämplig på tillsynsmyndighetens verksamhet.

Om en uppgift för vilken överförd sekretess gäller begärs ut hos Tillsynsmyndigheten för polisen ska tillsynsmyndigheten göra en självständig prövning av om uppgiften omfattas av sekretess enligt 2 kap. 14 § TF.

Det framgår av förarbetena till den tidigare sekretesslagen att en tillsynsmyndighet i många fall omfattas av samma primära sekretessbestämmelser som den kontrollerade myndigheten.<sup>6</sup> För tillsynsmyndigheten för polisen skulle det kunna bli aktuellt att tillämpa de primära sekretessbestämmelser som rör utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL), försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL), förundersökningssekretess (18 kap. 1–2 §§ OSL) och vissa bestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas hälsa, sexualliv och bostadsadress (21 kap. 1 och 3 §§ OSL) på uppgifter som inhämtats inom ramen för tillsynsverksamheten.

Genom att tillämpa befintlig reglering i OSL uppnås, enligt kommitténs mening, ett fullgott sekretesskydd för uppgifter i tillsynsmyndighetens verksamhet. Något behov att hos tillsynsmyndigheten sekretesskydda uppgifter som inte omfattas av sekretess i den verksamhet som granskas torde, enligt kommitténs mening, inte finnas. Det ska särskilt påpekas att tillsynsmyndighetens verksamhet måste präglas av öppenhet och insyn. Myndighetens arbete kommer att mynna ut i rapporter och sammanställningar. Handlingar som tas fram i tillsyns- och granskningsarbetet och som rör granskningens inriktning, vidtagna åtgärder och analyser blir

<sup>4</sup> A.a. 11 kap. 1 § OSL.

<sup>5</sup> När det gäller diskrepansen mellan tillsynsbegreppet i TF och OSL å ena sidan och tillsynsbegreppet i förvaltningsrätten å andra sidan, se prop. 2008/09:150 s. 355 f., prop. 2009/10:231 s. 30 och 36, prop. 2010/11:116 s. 67 f., RÅ 2010 ref. 121 samt artikeln Allmänna handlingar och sekretess i myndigheternas kvalitetsarbete, U. von Essen i FT 2010 s. 53. Se Zeteos lagkommentar till 11 kap. 1 § OSL.

<sup>6</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 317.

generellt sett allmänna och bör i regel utformas så att de inte omfattas av sekretess. Det bör dock, mot bakgrund av definitionen av överförd sekretess i 3 kap. 1 § OSL, noteras att det inte är självklart att en överförd (sekundär) sekretess till tillsynsmyndigheten kan överföras i ytterligare ett led.

## 17.5 Särskilt om viss sekretess för de särskilda beslutsorganen

### 17.5.1 42 kap. 5–8 §§ OSL och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

**Kommitténs bedömning:** 42 kap. 5–8 §§ OSL bör tillämpas på Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet även efter att nämnden ombildats till ett särskilt beslutsorgan.

I 42 kap. 5 § OSL anges att sekretess gäller hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i dess tillsynsverksamhet enligt lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet endast i den utsträckning som följer av 6–8 §§ samma kapitel. 42 kap. 5 § OSL, i förening med 6–8 §§ samma kapitel, reglerar uttömmande i vad mån sekretess gäller i nämndens tillsynsverksamhet.

42 kap. 6 § OSL innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter som nämnden i sin tillsynsverksamhet har fått från en enskild. Uppgifterna kan lämnas inom ramen för nämndens löpande tillsyn eller i ett särskilt kontrollärende på begäran av enskild. I 42 kap. 7 § OSL finns en bestämmelse om sekretess för uppgift som nämnden har fått direkt från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Enligt bestämmelsen gäller sekretess under förutsättning att uppgiften skulle ha varit sekretessreglerad om den funnits hos myndighet som det aktuella tillsynsärendet får anses avse. 42 kap. 8 § OSL reglerar överföring av sekretess. Kommittén bedömer att det är ändamålsenligt att de nuvarande bestämmelserna i OSL som gäller nämndens verksamhet kan tillämpas även fortsättningsvis. Mindre ändringar i de befintliga sekretessbestämmelserna bör dock genomföras för att anpassa bestämmelserna till den nya organisationen.

Kommittén har under sitt arbete blivit uppmärksam på att det finns vissa sekretessfrågor som skulle kunna ses över när det

gäller nämndens verksamhet. Detta ligger dock utanför kommitténs uppdrag. Bland annat rör det frågor om när sekretess i nämndens verksamhet får brytas, t.ex. i samband med underrättelse till enskild, och om den överförda sekretess som gäller hos nämnden gäller även hos exempelvis JK när nämnden anmäler förhållanden dit.

### **17.5.2 18 kap. 1–2 §§ OSL och Registerkontrolldelegationen**

I 18 kap. 1 § OSL finns regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Denna bestämmelse kan även efter den föreslagna organisationsförändringen tillämpas på Registerkontrolldelegationens verksamhet.

I 18 kap. 2 § OSL anges bl.a. att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 7 § 1 eller 5 kap. 1 § 1 polisdatalagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Även denna bestämmelse bör fortsättningsvis kunna tillämpas på delegationens verksamhet. Naturligtvis kan även vissa andra primära sekretessbestämmelser tillämpas för delegationens verksamhet, exempelvis utrikes- och försvarssekretessen (se avsnitt 17.4).

### **17.5.3 18 kap. 5 § OSL och Skyddsregistreringsdelegationen**

I 18 kap. 5 § OSL regleras att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den ansökande myndighetens verksamhet motverkas. Bestämmelsen kommer även efter den föreslagna organisationsförändringen att vara tillämplig på Skyddsregistreringsdelegationens verksamhet.

I likhet med vad som gäller för Registerkontrolldelegationen kan även vissa andra primära sekretessbestämmelser tillämpas för delegationens verksamhet.

#### 17.5.4 Blir de särskilda beslutsorganen självständiga verksamhetsgrenar?

Om olika delar av en myndighets verksamhet tillämpar helt olika uppsättningar av sekretessbestämmelser är det fråga om olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening. För att en sekretessgräns ska uppstå måste dock verksamhetsgrenarna, enligt 8 kap. 2 § OSL, ha organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständiga till varandra.<sup>7</sup>

Kommitténs förslag innebär att nämnden inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och delegationerna blir särskilda beslutsorgan inom Tillsynsmyndigheten för polisen. Det innebär dock inte, enligt kommitténs mening, att nämnden eller delegationerna bör betraktas som självständiga verksamhetsgrenar i den mening som avses i 8 kap. 2 § OSL.

Som särskilt beslutsorgan kommer Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden visserligen att fatta självständiga beslut om uttalanden i initiativärenden och kontrollärenden, men nämnden och övriga delar av tillsynsmyndigheten ska utöva samma typ av verksamhet, dvs. tillsyn. Dessutom ska tillsynen avse delvis samma myndigheter. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kommer också att delta i beslutsprocessen när det gäller den allmänna inriktningen på tillsynsmyndighetens tillsyn genom det förfarande som föreslås för antagande av tillsynsplanen. Det administrativa stödet för nämnden föreslås bestå av samma tjänstemän som för myndigheten i övrigt. Vidare ska nämnden inte ha någon egen budget eller ekonomisk ram. Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att nämndens verksamhet inte kommer att vara en självständig verksamhetsgren inom tillsynsmyndigheten. Några sekretessgränser kommer alltså inte att uppstå mellan nämnden och övriga delar av tillsynsmyndigheten, och handlingar som utväxlas inom myndigheten – exempelvis utkast till tillsynsplan – kommer inte att anses expedierade.

När det gäller delegationerna kommer primära sekretessbestämmelser att gälla, vilka i viss mån också kan tillämpas på verksamheten i övrigt vid tillsynsmyndigheten. Utgångspunkten, enligt kommittén, bör därför vara att delegationerna inte kommer att utgöra olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Prop. 2008/09:150 s. 357 f.

<sup>8</sup> Beroende på hur delegationernas verksamhet slutligt organiseras skulle de dock kunna ses som självständiga verksamhetsgrenar i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF (jfr prop. 2003/04:152 s. 250 f.).

Sammanfattningsvis kan inga sekretessgränser anses uppstå mellan de särskilda beslutsorganens verksamhet och övriga delar av tillsynsmyndighetens verksamhet. Detta innebär dock inte att anställda vid olika delar av myndigheten fritt kommer att kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter. Uppgifter som omfattas av sekretess ska i princip bara lämnas till andra anställda vid myndigheten om det framstår som objektivt försvarbart, såsom till personal som deltar i beredningen av samma ärende.<sup>9</sup>

## 17.6 Tillsynsmyndighetens samverkan med andra tillsynsorgan

När flera myndigheter har ett gemensamt intresse behöver de samverka. I föregående kapitel har kommittén föreslagit att Tillsynsmyndigheten för polisen ska samverka och samarbeta med andra tillsynsorgan som har uppdrag som rör polisens verksamhetsområde. En sådan samverkan kan ske på olika sätt och i olika omfattning. Exempelvis kan samverkan ske genom gemensamma tillsynsbesök, fortlöpande diskussioner och gemensam planering.

Gemensamt för all form av samverkan är dock att den förutsätter visst utbyte av information. Utbyte av information kräver i sig särskilda hänsyn till de sekretessbestämmelser som finns. Även om en uppgift kan beläggas med sekretess så finns, som ovan beskrivits, s.k. sekretessbrytande regler som gäller mellan myndigheter.<sup>10</sup> Dessa bestämmelser återfinns generellt i 10 kap. OSL, och även i de speciella bestämmelserna för varje enskild myndighet.

---

<sup>9</sup> Se t.ex. prop. 2003/04:152 s. 251 och JO 1983/84 s. 262.

<sup>10</sup> 3 kap. 1 § OSL. En sekretessbrytande bestämmelse är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar

# 18 Kompetens, volym, kostnader och finansiering

## 18.1 Inledning

Kommittén har lämnat förslag om Tillsynsmyndighetens för polisen uppdrag och uppgifter (kapitel 12), liksom om den organisationsform som myndigheten bör ha (kapitel 14). Utifrån de förslagen tar kommittén i detta kapitel ställning till frågor som rör behovet av kompetenser vid den nya myndigheten, antalet medarbetare samt kostnader och finansiering.

## 18.2 Behov av hög kompetens

**Kommitténs bedömning:** Tillsynsmyndigheten för polisen har behov av kvalificerad personal med bakgrund i och erfarenheter från polisverksamheten, men också av personal med goda tillsynskunskaper samt kompetens inom exempelvis juridik, statistik och statskunskap.

Tillsynsmyndigheten har vidare behov av att behålla den kompetens som i dag finns hos Säkerhets- och integritets- skyddsnämnden.

Tillsyn som förvaltningspolitiskt instrument behandlades bl.a. i Riksrevisionens årliga rapport 2007. Där konstateras att tillsynen inte fått en tillräckligt stark position och att tillsynsmyndigheterna själva anger kompetensproblem som en av orsakerna till detta.<sup>1</sup> När det gäller kunskaper om själva sakområdet råder det ibland obalans mellan den verksamhet som står under tillsyn och tillsyns-

---

<sup>1</sup> Riksrevisionens rapport 2007:14 s. 8 ff.



funktionen. Djupare kunskap om verksamheten, dess förutsättningar och problem finns vanligen hos tillsynsobjektet.

Vad gäller Tillsynsmyndigheten för polisen är det en förutsättning för att det ska vara hög kvalitet i utövandet av den nya tillsynen att tillsynsmyndigheten har medarbetare med en bred sakkompetens inom polisområdet samt att det finns medarbetare som är väl förtrodda med förhållandena inom polisen och hur polisen arbetar. Tillsynsmyndigheten behöver vidare juridisk kompetens för att kunna utöva tillsyn i form av granskning av regel efterlevnad, dvs. analysera hur väl polisen följer lagar och andra bindande föreskrifter.

Flera av de företrädare för befintliga tillsynsorgan som kommittén har träffat har betonat att det, utöver personal med insyn i själva sektorsområdet och verksamheten, även finns behov av personal med goda generella kunskaper inom tillsyn. Kommittén anser därför att det hos tillsynsmyndigheten behöver finnas medarbetare som har en god metodkompetens inom tillsyn samt stor analytisk förmåga. Sådan kompetens finns som regel hos personer med utbildningsbakgrund inom samhällsvetenskapliga discipliner såsom statsvetenskap och nationalekonomi. Det bör i sammanhanget noteras att Tillsynsforum har inlett ett samarbete med Förvaltningshögskolan i Göteborg som numera har kurser som riktar sig till medarbetare vid myndigheter och enheter som har gransknings- och tillsynsuppdrag. Tillsynsmyndigheten behöver också statistiker som kan bidra med att ta fram uppgifter till underlag för tillsynsplaneringen.

En samlad kompetens från polisområdet men också personal med goda tillsynskunskaper och med annan akademisk bakgrund kan, enligt kommittén, bidra till en enhetlig och professionell tillsyn, vilket är av yttersta vikt för tillsynsmyndighetens trovärdighet hos både tillsynsobjekten och medborgarna.

Eftersom kommittén har föreslagit att verksamheten vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska fogas till Tillsynsmyndigheten för polisen, kommer tillsynsmyndigheten att ha behov av att också behålla den kompetens som i dag finns inom nämnden. Detta kompetensbehov borde bli tillgodosett genom att den personal som i nuläget arbetar vid nämnden följer med organisationen till den nya tillsynsmyndigheten.

Utöver personal till granskningsverksamheten behövs administrativt stöd bl.a. i form av funktioner för it, personal, ekonomi m.m. Här kan tillsynsmyndigheten lämpligen bygga vidare på de personal-

funktioner som i dag finns hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Information och kommunikation om resultaten av tillsynsmyndighetens granskning är väsentligt för att den ordinära tillsynen ska få genomslag i polisverksamheten. Särskild kompetens behövs därför på det området. Tillsynsmyndigheten kan dock sannolikt inte vara utrustad med egna anställda på alla de områden som verksamheten kommer att omfatta, utan det kan, enligt kommitténs mening, i vissa fall bli aktuellt att på konsultbasis anlita personer med relevant kompetens. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anlitar i dag Statens servicecenter för ekonomiadministration och det är sannolikt så att även den nya tillsynsmyndigheten behöver göra det.

### 18.3 Tillsynsmyndighetens volym

**Kommitténs bedömning:** Tillsynsmyndighetens volym bör byggas upp successivt. En utgångspunkt kan vara att myndigheten efter två år ska ha minst cirka trettio årsarbetskrafter, inklusive den personal som i dag hör till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Verksamhetsmässigt finns det skäl för att i förlängningen bygga upp en större organisation. Volymen på tillsynsmyndigheten fullt utbyggd bör därför fortsatt övervägas.

Kommittén har träffat företrädare för en rad befintliga tillsynsfunktioner både på polisområdet och inom andra samhällssektorer. Genom dessa möten har kommittén försökt få underlag för en bedömning av bemanningsbehovet hos den nya tillsynsmyndigheten. Den bild som kommittén fått är dock inte enhetlig eftersom variationerna i storlek på tillsynsorganen är stora. Variationerna beror bl.a. på antalet tillsynsobjekt, tillsynsobjekten som sådana, verksamheten vid tillsynsobjekten och omfattningen av tillsynen. Som jämförelse kan nämnas att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring respektive Inspektionen för socialförsäkring har cirka 50–60 anställda.

Avgörande för hur stor Tillsynsmyndigheten för polisen bör vara är den inriktning och de uppgifter som kommittén föreslår att tillsynsverksamheten ska ha samt omfattningen av polisens verk-

samhet. Enligt kommitténs förslag ska myndigheten ha som huvuduppdrag att granska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med avseende på regelefterlevnad. Det rör sig om organisationer med närmare 30 000<sup>2</sup> anställda som bedriver omfattande och bred verksamhet över hela landet. En väl utvecklad tillsynsverksamhet kräver en viss volym för att granskningen ska kunna utövas effektivt, men också för att kunna rekrytera och behålla kompetent personal vid myndigheten. En risk med en underdimensionerad verksamhet är att vissa viktiga områden kan komma att bli eftersatta och att tillsynen inte kan ske med tillräckligt hög kvalitet.

De uppgifter som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i dag utövar ska infogas i organisationen för den nya tillsynsmyndigheten. Nämnden har i dag 14 anställda vid kansliet, varav ett tiotal utövar faktisk tillsynsverksamhet. De flesta som arbetar i kansliet är kvalificerade jurister.

Kommittén gör bedömningen att verksamheten vid tillsynsmyndigheten bör byggas upp successivt. En utgångspunkt kan vara att myndigheten efter två år ska ha minst cirka trettio årsarbetskrafter, inklusive de anställda som i dag hör till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Verksamhetsmässigt finns det skäl för att i förlängningen bygga upp en större organisation. Volymen på tillsynsmyndigheten fullt utbyggd bör därför fortsatt övervägas.

#### 18.4 Tillsynsmyndighetens kostnader

<p><b>Kommitténs bedömning:</b> Kostnaderna för Tillsynsmyndigheten för polisen beräknas för 2015 till cirka 29 130 000 kronor, för 2016 till 31 250 000 kronor, samt – med nu föreslagna volym – från och med 2017 till 34 600 000 kronor per år.</p>
--

Det är viktigt att inrättandet av Tillsynsmyndigheten för polisen samordnas i tiden med organisationsförändringen av polisen. Det är, enligt kommitténs mening, därför rimligt att beräkna kostnaderna för tillsynsmyndigheten från och med den 1 januari 2015 (se kapitel 20).

---

<sup>2</sup> Antalet anställda vid Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna var vid utgången av 2011 totalt 28 382 ([www.rikspolisstyrelsen.se](http://www.rikspolisstyrelsen.se)) och vid Säkerhetspolisen cirka 1 000 ([www.sakerhetspolisen.se](http://www.sakerhetspolisen.se)).

I detta inledande sammanhang bör nämnas att anslaget till Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten för budgetåret 2013 uppgår till 18 392 000 kronor, inklusive anslagssparande från 2012.<sup>3</sup>

#### 18.4.1 Personalkostnader

Med hänsyn till den tid det kommer att ta att rekrytera kvalificerade medarbetare bedömer kommittén att i genomsnitt 20 personer kommer att vara verksamma vid Tillsynsmyndigheten för polisen under 2015. Vid det årets utgång beräknas antalet medarbetare vara uppe i närmare 25 personer. Inledningsvis är det i en nyinrättad organisation ofta fråga om att besätta chefspositionerna. Tillsynsmyndigheten kommer i uppstartsfasen att vila på Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten organisation. De flesta av nämndens nuvarande personal är kvalificerade jurister och har en lön som är relaterad till deras arbetsbakgrund. Den genomsnittliga kostnaden per årsarbetskraft kommer, mot bakgrund av nämndens nuvarande personalsammansättning, sannolikt att vara något högre 2015 jämfört med kommande år.

Av budgeten för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten 2013 framgår att lönekostnaderna, inklusive sociala avgifter, för nämndens 14 anställda uppgår till 10 232 000<sup>4</sup> kronor, vilket ger en genomsnittlig kostnad per årsarbetskraft om cirka 730 000 kronor. Kommittén uppskattar utifrån den siffran att kostnaderna för löner, inklusive sociala avgifter, kommer att uppgå till 16 000 000 kronor för 2015 vilket ger en genomsnittlig kostnad per årsarbetskraft om 800 000 kronor. För år 2016 uppskattar kommittén lönekostnaderna, inklusive sociala avgifter, till 20 250 000<sup>5</sup> kronor och för 2017 och åren därefter till 22 500 000 kronor, vilket ger en genomsnittlig kostnad per anställd om 750 000 kronor.

---

<sup>3</sup> Regeringsbeslut 2012-12-20 med diarienummer Ju2012/8172/Å och Ju2012/8527/KRIM (delvis).

<sup>4</sup> Därutöver tillkommer lönekostnader inklusive sociala avgifter för nämndens ledamöter. Dessa anges i 2013-års budget till 863 000 kronor.

<sup>5</sup> Siffran är beräknad utifrån att i genomsnitt 27 årsarbetskrafter är verksamma vid myndigheten under 2016.

### 18.4.2 Lokalkostnader

Kommittén har i kapitel 14 föreslagit att Tillsynsmyndigheten för polisen ska vara lokaliserad till Stockholmsområdet. En inledande uppgift vid inrättandet av myndigheten blir att hitta ändamålsenliga lokaler.

Som rikthyra för lokaler som är belägna centralt i Stockholm anger Ekonomistyrningsverket (ESV) för år 2013 2 700 kronor per kvadratmeter och för lokaler i närområdet till centrala Stockholm 1 375 kronor. Kommittén utgår i den fortsatta beräkningen – för att ha god marginal i beräkningarna – från en kostnad per kvadratmeter om 2 700 kronor.

När det gäller lokalstorleken anger ESV 42 kvadratmeter per medarbetare som ett genomsnitt för statliga kontorsmyndigheter. Den relativt stora ytan kan förklaras av gamla och ineffektiva lokaler. Statskontoret har vid flera tillfällen påpekat att myndigheternas ytanvändning inte är effektiv.<sup>6</sup> Kommittén förutsätter att det går att hitta moderna lokaler och använder därför 30 kvadratmeter – vilket är ett rekommenderat nyckeltal – som schablon i kalkylen.

Kommitténs förslag är att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska infogas i Tillsynsmyndigheten för polisen. Nämndens nuvarande hyreskontrakt löper ut den 1 januari 2016. Nämndens lokal kommer inte att rymma hela den nya tillsynsmyndighetens verksamhet. Verksamheten vid tillsynsmyndigheten bör dock vara samlokaliserad och därför behövs en lokal för detta ändamål. En större lokal har ofta lägre hyra per kvadratmeter än vad en mindre lokal har.

Lokalkostnaderna måste beräknas på full personalstyrka redan från första året eftersom det är svårt att successivt anpassa lokaler till ett utökat antal medarbetare. Därför grundas kommitténs beräkning på att lokalerna för tillsynsmyndigheten redan från början hyrs för det lokalbehov som förutses för år 2017. Kostnaden för lokaler skulle därmed schabloniserad bli 2 430 000 kronor per år vilket motsvarar 81 000 kronor per medarbetare. Till detta ska läggas hyreskostnaden för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens lokaler under år 2015. Dessa lokaler kan lämpligen nyttjas under en övergångsperiod för att nämndens verksamhet ska kunna fortsätta obehindrat.

---

<sup>6</sup> Se bl.a. ESV 2005:3 s. 20 och hänvisningen till Statskontorets påpekanden.

I sammanhanget kan nämnas att den genomsnittliga lokalkostnaden per medarbetare vid statliga kontorsmyndigheter i Stockholm åren 2002–2003 var 79 000 kronor.<sup>7</sup> Den genomsnittliga lokalkostnaden för en medarbetare vid en statlig myndighet som använder statsredovisningssystemet<sup>8</sup> var år 2005 84 709 kronor.<sup>9</sup>

### 18.4.3 Engångskostnader

Medel behöver också avsättas för engångskostnader som är hänförliga till inrättandet av tillsynsmyndigheten. Det kan gälla kostnader för anlita konsulter för förhandlingar om lokaler, iordningsställande av lokaler och utrustning etc. Vidare behövs inköp av bl.a. möbler och utrustning. Kommittén konstaterar att myndigheten kommer att utöva tillsyn över regelefterlevnaden på områden i polisverksamheten som kan vara omgärdad av sträng sekretess. Tillsyn över sådan verksamhet kräver högt säkerhetstänkande även hos tillsynsmyndigheten. Det kan i sig föranleda högre kostnader än för andra statliga kontorsmyndigheter för inköp av bl.a. dokumentförstörare, säkerhetsskåp och ett mer omfattande och kostsamt förfarande, innefattande en säkerhetsprövning, vid rekrytering av personal.

Kommittén uppskattar engångskostnaderna för att inrätta tillsynsmyndigheten till 50 000 kronor per medarbetare och år under uppbyggnadsfasen, vilket sammantaget motsvarar 1 500 000<sup>10</sup> kronor per år under två år.

### 18.4.4 It-kostnader

Tillsynsmyndighetens it-kostnader måste, enligt kommittén, beräknas särskilt. Myndigheternas kostnader för it växer relativt sett och har, enligt ESV, för många myndigheter blivit nästan lika höga per medarbetare som lokalkostnaderna.<sup>11</sup>

Eftersom kommitténs förslag bygger på tanken att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande verksamhet införlivas i Tillsynsmyndigheten för polisen bör kostnaderna för it-lösningar

<sup>7</sup> ESV 2005:3 s. 20, tabell B.2.1.

<sup>8</sup> ESV har tillgång till finansiell information genom statsredovisningssystemet som är en integrerad del av statens koncerninformationssystem Hermes.

<sup>9</sup> ESV 2006:31 s. 19.

<sup>10</sup> Beräknat på 30 årsarbetskrafter.

<sup>11</sup> SOU 2008:10 s. 93.

kunna beräknas något lägre än vad som hade varit fallet om tillsynsmyndigheten hade byggts upp från grunden. Myndigheten kan därigenom eventuellt komma att slippa eller få lägre kostnader för investeringar i ny hårdvara eller licenser. Samtidigt måste det vägas in att den nya tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över regel efterlevnaden på områden i polisverksamheten som är omgärdade av sträng sekretess. Sådan tillsyn innebär hantering av uppgifter som kan kräva mer avancerade it-lösningar och tillförlitliga system. Kostnaderna för it är därför svåra att beräkna, varför kalkylen blir schablonmässig och uppskattas till 3 000 000 kronor för de första två verksamhetsåren och därefter till 2 500 000 kronor per år. Beloppen förutsätts täcka kostnaderna för drift och underhåll, utvecklingen av gemensamma it-system, nya system, utbildning och support samt återinvesteringar i hårdvara.

#### 18.4.5 Övriga löpande kostnader

Som kommittén tidigare beskrivit kommer tillsynsmyndigheten inte att kunna hålla alla kompetenser som behövs i verksamheten inom organisationen utan vissa tjänster kommer att behöva upphandlas. För detta krävs medel som föreslås stå i proportion till lönekostnaderna. Kommittén uppskattar att ett belopp motsvarande tjugo procent av lönesumman årligen bör läggas till för ändamålet. För 2015 blir summan 3 200 000 kronor, för 2016 4 050 000 kronor och för 2017 och åren därefter 4 500 000 kronor. Som jämförelse kan nämnas att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i sin budget för 2013 satt upp 900 000 kronor för konsultkostnader.

Medel behöver också avsättas för resor, utbildning, telefon, städning, kontorsmaterial, el, litteratur, personalförmåner, avsättningar m.m. När det gäller den sistnämnda kostnaden kan den – mot bakgrund av de investeringar (inköp av inventarier, system m.m.) som behöver göras – komma att uppgå till betydande belopp. Kommittén uppskattar kostnaden för avskrivning till 500 000 kronor per år.

Eftersom tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över polisens verksamhet som bedrivs över hela landet bör särskilt kostnaderna för resor uppskattas till ett högre belopp än för många andra myndigheter. I beräkningen har ett belopp motsvarande tio procent av lönesumman tagits upp. Även här kan en jämförelse med

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens budget vara av intresse. Kostnaden för resor för år 2013 är i den budgeten beräknad till 595 000 kronor och för utbildning till 430 000 kronor, vilket totalt blir 1 025 000 kronor.

Summorna blir därmed 3 700 000 kronor för 2015, 4 550 000 kronor för 2016 och 5 000 000 kronor för 2017 och åren därefter.

#### 18.4.6 Sammanfattande kostnadsuppskattning

De uppskattade årskostnaderna är sammanställda i tabellen nedan. När myndigheten är utbyggd 2017 blir årskostnaden – med i betänkandet föreslagen volym – cirka 34 600 000 kronor.

Tabell 18.1 Uppskattade kostnader för verksamheten åren 2015–2017

Kostnadspost	Sort/enhet	2015	2016	2017–
Genomsnittligt antal årsarbetare	Åak	20	27	30
Lönekostnad per årsarbetare	Tkr	800	750	750
Summa lönekostnader inkl. LKP etc.	Mnkr	16,0	20,2	22,5
<b>Summa personalkostnader</b>	<b>Mnkr</b>			
Lokalkostnader	Mnkr	3,33 <sup>12</sup>	2,4	2,4
Engångskostnader	Mnkr	1,5		
IT-kostnader	Mnkr	3,0	2,5	2,5
Övriga kostnader	Mnkr	3,7	4,55	5
Projektmedel initial	Mnkr	1,6	1,6	2,2
Projektmedel löpande	Mnkr			
Övrigt				
<i>Totalsumma</i>	<i>Mnkr</i>	<i>29,13</i>	<i>31,25</i>	<i>34,6</i>

<sup>12</sup> Här räknas Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande lokaler in. Lokalhyra om 930 tkr.



## 18.5 Tillsynsmyndighetens finansiering

**Kommitténs förslag:** Tillsynsmyndigheten för polisen ska finansieras med skattemedel.

Enligt tillsynsskrivelsen bör tillsyn i normalfallet finansieras genom avgifter. Beroende på bl.a. vilken verksamhet som tillsyn ska utövas över kan det dock, enligt regeringen, ibland vara mer lämpligt att tillsynen är skattefinansierad.

Det kan exempelvis vara fallet då objektsansvarigas eller tillsynsorganens kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiften i övrigt. Det är viktigt att avgifterna är konkurrensneutrala och inte uppfattas som orättvisa. Vidare kan det finnas fördelningspolitiska, effektivitetsmässiga och andra bärande motiv för att låta tillsynen finansieras med skattemedel, särskilt inom områden där tillsynen riktas mot statligt och kommunalt finansierad verksamhet.<sup>13</sup>

Även Tillsynsutredningen ansåg att skattefinansiering bör övervägas när den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. är i huvudsak avgiftsfri för medborgarna oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller privat regi.<sup>14</sup>

Kommittén föreslår att Tillsynsmyndigheten för polisen ska finansieras med skattemedel. Kommitténs förslag till finansiering ansluter till de principer som regeringen uttalade i tillsynsskrivelsen och som också kom till uttryck i Tillsynsutredningen.

Tillsynsmyndigheten för polisen kommer att utöva tillsyn över polisen vars verksamhet direkt eller indirekt berör hela skattekollektivet. Finansiering med skattemedel är en enhetlig finansieringsform som inte riskerar att tillsynen och granskningen styrs av ekonomiska hänsyn som inte har med syftet med tillsynen att göra. Det är, enligt kommittén, angeläget att tillsynsmyndigheten också i ekonomiskt hänseende får ett så högt förtroende som möjligt både hos tillsynsobjekten och hos medborgarna. Även den omständigheten talar för att tillsynsmyndigheten bör finansieras med skattemedel.

Kommittén kan inte se att det finns några andra rimliga alternativa finansieringsformer.

---

<sup>13</sup> Tillsynsskrivelsen s. 19 f.

<sup>14</sup> SOU 2004:100 s. 98.

## 19 Konsekvenser av kommitténs förslag

### 19.1 Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

I detta betänkande gör kommittén bedömningen att det, utifrån skäl som hänför sig till polisverksamhetens särart, finns behov av att utöva tillsyn över polisens verksamhet i de delar där befintliga kontrollorgan inte utövar sådan tillsyn. Den tillsynen över polisväsendet bör utövas av ett från den övriga polisen organisatoriskt avskilt organ. Kommittén gör bedömningen att en fristående tillsynsmyndighet, Tillsynsmyndigheten för polisen, bör ha som huvuduppdrag att kontrollera om polisen uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Vidare har de organisatoriska övervägandena resulterat i att kommittén föreslår att den nuvarande verksamheten vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska fogas till den nya Tillsynsmyndigheten för polisen. De bedömningar och förslag som kommittén gjort respektive lämnat får en rad konsekvenser, vilka dessa är beskrivs nedan.

### 19.2 Konsekvenser ur ett medborgarperspektiv

#### *Ökad enhetlighet och rättssäkerhet*

Den tillsyn av regelefterlevnad som Tillsynsmyndigheten för polisen ska utöva gör att regeringen, och i förlängningen medborgarna, får bättre kontroll över att regler och lagar följs i polisverksamheten. Tillsynsmyndighetens granskning kan också bidra till en större enhetlighet i rättstillämpningen i polisens breda och geografiskt spridda verksamhet. Tillsynsmyndigheten kan exempelvis granska regelefterlevnad inom en viss sektor av polisverksam-

heten över hela landet. På det sättet kan det i förlängningen uppnås en större enhetlighet i verksamheten.

#### *Bibehållet och/eller ökat förtroende*

Tillsynsmyndigheten för polisen kommer, på ett annat sätt än vad Rikspolisstyrelsen i dag är i förhållande till tillsynsobjekten, att vara helt självständig och fristående från den nya Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det gäller bl.a. eftersom det i Rikspolisstyrelsens befintliga inspektionsverksamhet i stor utsträckning är polismyndigheterna som tillhandhåller personalen för att genomföra inspektionerna och utöva granskningen. I allmänhet gäller att ju längre bort i organisatoriskt hänseende ett granskningsorgan befinner sig i förhållande till tillsynsobjekten, desto högre förtroende uppnås för den utövade tillsynen.

Tillsynsmyndigheten för polisen föreslås utöva en bred ordinär tillsyn över polisverksamheten. I förhållande till den extraordinära tillsyn som JO och JK har över polisverksamheten kommer Tillsynsmyndigheten för polisen att utöva en mer löpande och kontinuerlig granskning av polisväsendet. Tillsynsmyndighetens förutsättningar att utföra löpande granskningar kan därför bidra till att medborgarnas förtroende för att polisverksamheten bedrivs på ett korrekt sätt bibehålls och/eller stärks.

Genom att Säkerhets- och integritetsskyddsämnden fogas till Tillsynsmyndigheten för polisen blir förutsättningarna för att hitta en samsyn i begreppet tillsyn inom polisens område goda, vilket i förlängningen kan bidra till en mer effektiv tillsynsverksamhet och till medborgarnas förtroende för den tillsynsverksamhet som utövas.

#### *Den demokratiska insynen och kontrollen*

De granskningar som Tillsynsmyndigheten för polisen föreslås kunna utföra ska ge återkoppling till politiker och lagstiftare om hur regelverken för polisen fungerar och om de i praktiken tillämpas som avsetts. Granskningarna ska vidare tjäna som underlag för regionpolisråden samt för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens insynsråd. Genom det särskilda beslutsorganet

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nya uppgifter skapas ett demokratiskt inflytande över tillsynsmyndighetens verksamhet.

### 19.3 Konsekvenser ur ett rättskedjeperspektiv

I SOU 2012:13 uttalade kommittén följande.

Polisen utgör en del av en kedja av flera myndigheter som hanterar brottslig verksamhet. Hela rättskedjans effektivitet och förmåga att lösa sina uppgifter i enlighet med de förväntningar och krav som allmänheten och regeringen ställer är beroende av hur väl polisen utför sina uppgifter.<sup>1</sup>

Eftersom polisen är en del av rättskedjan får tillsynsmyndighetens granskning av att polisen följer lagar och andra bindande föreskrifter i det brottsutredande arbetet naturligt även vissa konsekvenser för andra myndigheter i rättskedjan. Att det utövas tillsyn över polisens brottsutredande verksamhet bör ge positiva effekter för både åklagar- och domstolsväsendet vad gäller att kunna lösa sina uppgifter i enlighet med de förväntningar och krav som allmänheten och regeringen har.

I kapitel 15 har särskilt behandlats de konsekvenser som kommittén bedömer att inrättandet av Tillsynsmyndigheten för polisen får för åklagarväsendet. Kommittén konstaterar där att det inte kan uteslutas att en utökad fristående granskning av polisens brottsutredande verksamhet i viss utsträckning kan innebära att tillsynsmyndigheten exponerar åklagarens självständiga roll i den brottsutredande verksamheten. De konsekvenser som beskrivs i det nyss nämnda kapitlet är dock inte av sådan tyngd att ett granskningsorgan för polisen inte bör inrättas.

### 19.4 Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området

Kommitténs förslag att tillskapa Tillsynsmyndigheten för polisen aktualiserar en ny statlig arbetsgivare och vissa ytterligare arbetstillfällen. Kvalificerad personal med bakgrund i och erfarenheter från polisverksamheten, men också personal med goda tillsyns-

---

<sup>1</sup> SOU 2012:13 s. 343.

kunskaper samt kompetens inom exempelvis juridik, statistik och statskunskap kommer att efterfrågas (se kapitel 18).

Förslaget att Säkerhets- och integritetsskyddsämnden fogas till Tillsynsmyndigheten för polisen får konsekvenser för den personal som i dag är anställd vid nämnden. De anställda vid nämnden kommer att kunna ha i allt väsentligt samma arbetsuppgifter som de har i dag men de kommer att vara anställda vid en annan myndighet; Tillsynsmyndigheten för polisen. Verksamheten vid tillsynsmyndigheten kommer att vara mer omfattande vad gäller uppdraget och större vad gäller antalet anställda än vad nämndens nuvarande verksamhet är.

I 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) sägs bl.a. att vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Detta gäller även arbetstagare i allmän tjänst. De anställningsavtal som gäller vid verksamhetsövergången följer enligt huvudregeln ”automatiskt” med från Säkerhets- och integritetsskyddsämnden till Tillsynsmyndigheten för polisen.<sup>2</sup> Tillsynsmyndigheten för polisen träder in på arbetsgivarsidan och blir bunden av villkoren i anställningsavtalen på samma sätt som myndigheten Säkerhets- och integritetsskyddsämnden är i dag.

## 19.5 Konsekvenser för Regeringskansliet

För Regeringskansliets, Justitiedepartementets, del kommer förslaget att skapa Tillsynsmyndigheten för polisen att föranleda en del arbete. Under en initial period aktualiseras bl.a. förberedande av författningar och tillsättningsförfaranden. I de löpande uppgifterna kommer exempelvis myndighetsstyrningen att ingå.

Regeringskansliet kommer regelbundet att behöva analysera vilka nya möjligheter tillsynsmyndighetens verksamhet ger för ledning, styrning och uppföljning av polisverksamheten. Det handlar bl.a. om hur Regeringskansliet ska ta hand om resultatet av de granskningar som tillsynsmyndigheten presenterar.

---

<sup>2</sup> Enligt 6 b § fjärde stycket LAS ska dock ett anställningsavtal inte gå över om arbetstagaren motsätter sig det.

## 19.6 Ekonomiska konsekvenser

Kommitténs förslag att tillskapa Tillsynsmyndigheten för polisen, och till denna myndighet foga Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, får ekonomiska konsekvenser.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i dag ett eget anslag. Det anslaget ska, tillsammans med delar av anslaget till Rikspolisstyrelsen som i nuläget belöper på styrelsens tillsynsverksamhet, omfördelas till Tillsynsmyndigheten för polisen. Omfördelningen från Rikspolisstyrelsen till tillsynsmyndigheten kompliceras dock av flera faktorer. Polismyndigheten måste självklart ha en verksamhet för intern kontroll och utredning av verksamheten även efter det att tillsynsmyndigheten har inrättats. Vidare är det i dag oklart hur stor del av anslaget till Rikspolisstyrelsen som faktiskt avser tillsynsarbete, dels eftersom tillsynsbegreppet inom polisen har fått en vidare innebörd än definitionen av tillsyn i regeringens tillsynsskrivelse, dels eftersom det egentliga tillsynsarbetet i inspektionsverksamheten i huvudsak utförs av personal från polismyndigheterna. Regeringskansliet måste noga överväga och ta hänsyn till dessa faktorer inför omfördelning av anslagen till Tillsynsmyndigheten för polisen.

För att i övrigt finansiera tillsynsmyndighetens verksamhet bör en omfördelning av resurser inom utgiftsområdet göras.

Kommitténs förslag att foga Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till den nya Tillsynsmyndigheten för polisen kan, enligt kommitténs mening, innebära vissa samordningsvinster i tillsynsverksamheten över polisen på så sätt att den huvudsakliga tillsynen över polisväsendet bedrivs av ett och samma organ.

## 19.7 Konsekvenser för sysselsättningen

Den nya tillsynsmyndigheten kommer initialt att sysselsätta minst cirka 30 årsarbetskrafter, inklusive de 14 personer som i dag är anställda vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens kansli. Kommitténs förslag innebär således en mindre ökning av antalet arbetstillfällen. Lämplig volym på tillsynsmyndigheten när den är fullt utbyggd bör fortsatt övervägas (se kapitel 18).

## 19.8 Övriga konsekvenser

Av 15 § kommittéförordningen framgår att kommittén ska bedöma även andra konsekvenser av förslagen än de ekonomiska, exempelvis konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, konsekvenser för jämställdheten och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Enligt kommitténs bedömning medför våra förslag inte några konsekvenser i dessa avseenden.

## 20 Genomförande

**Kommitténs bedömning:** Tillsynsmyndigheten för polisen bör starta verksamheten den 1 januari 2015.

**Kommitténs förslag:** En organisationskommitté ska inrättas skyndsamt för att vidta nödvändiga förberedande åtgärder för tillskapandet av Tillsynsmyndigheten för polisen.

Kommittén föreslår att regeringen skyndsamt inrättar en fristående organisationskommitté för att förbereda och vidta de åtgärder som behövs för tillskapandet av Tillsynsmyndigheten för polisen.

Uppdraget bör ges med förbehåll att riksdagen fattar de beslut som är nödvändiga för att den nya tillsynsmyndigheten ska inrättas.

Organisationskommitténs uppgift bör vara att med utgångspunkt i de förslag som lämnats i denna utredning

- precisera Tillsynsmyndighetens för polisen ansvar och uppgifter samt utforma förslag till verksamhetsmål
- överväga lämpliga arbetsformer för tillsynsmyndigheten samt lämna förslag om arbetsordning
- föreslå en verksamhets- och kostnadseffektiv lokalisering för myndigheten
- precisera resursbehov och utarbeta budgetunderlag för perioden 2015–2016
- närmare överväga vilka kompetenser som behöver knytas till verksamheten vid Tillsynsmyndigheten för polisen, besluta om bemanning och i detta avseende utöva arbetsgivarens befogenheter



- fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
- teckna avtal avseende exempelvis lokaler och it
- analysera hur Tillsynsmyndighetens för polisen rätt att ta del av uppgifter ska tillgodoses i praktiken

Som en förutsättning för organisationskommitténs arbete bör gälla att tillsynsmyndigheten formellt startar sin verksamhet den 1 januari 2015. Det är samma tidpunkt som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska starta sina respektive verksamheter. Det är angeläget att den nya typen av tillsyn över polisen som kommittén föreslår i detta betänkande kan starta samtidigt som organisationerna förändras inom polisväsendet. I kapitel 18 har kommittén dock betonat att verksamheten vid Tillsynsmyndigheten för polisen i sin helhet inte kommer att ha förutsättningar att vara igång från den 1 januari 2015, utan det kommer att vara fråga om en successiv uppbyggnad av den nya tillsynsmyndigheten.

## 21 Författningskommentar

### 21.1 Förslaget till lag (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet

I den föreslagna lagen (xxxx:xx) om tillsyn över polisverksamhet och viss annan brottsbekämpande verksamhet finns bestämmelser om hur tillsyn över polisen och viss annan brottsbekämpande verksamhet ska utövas. Lagen utgör ett ramverk för Tillsynsmyndighetens för polisen verksamhet. Lagstiftningen bygger på den nuvarande lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

#### 1 §

I 1 § definieras innebörden av den tillsyn som tillsynsmyndigheten ska utöva.

Grunden för den nya tillsynen över polisväsendet är en snäv ram i lag, se avsnitt 12.2 och 12.3. Hur den nya tillsynen över polisen bör utövas beskrivs i avsnitt 12.4. I sistnämnda avsnitt anges bl.a. att tillsynsmyndigheten främst bör granska regelefterlevnaden i verksamhet och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden inom polisverksamheten. Det innebär att tillsynen över polisväsendet i normalfallet inte bör utmynna i uttalanden om enskilda fall.

För de särskilda beslutsorganens del, dvs. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen, motsvarar bestämmelsen vad som stadgas i nuvarande 1 § tredje stycket lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

## 2 §

I denna bestämmelse anges vilka områden som tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över.

Vad gäller första punkten finns i kapitel 10 tillsynsområden för polisens verksamhet exemplifierade utifrån vad som anges i 2 och 2 a §§ polislagen. Eftersom polisverksamheten är reglerad i en stor mängd författningar måste tillsynsmyndigheten löpande analysera vilka områden inom polisens verksamhet som är författningsreglerade och som därmed går att granska ur ett regelefterlevnads-perspektiv. En sådan analys kan också ligga till grund för vilka områden som myndigheten väljer att granska (se avsnitt 12.5 och 12.6). Verksamheten med särskilda utredningar, enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., vid Polismyndigheten omfattas inte av den tillsyn som anges i första punkten, se avsnitt 12.11.

Bestämmelsens andra och tredje punkt motsvarar, för de särskilda beslutsorganens del, vad som anges i nuvarande 1 § första och andra styckena lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

## 3 §

I bestämmelsen regleras på vilket sätt tillsynsmyndigheten ska utöva sin tillsyn. Tillsynsmyndighetens löpande tillsyn ska genomföras i form av inspektioner eller andra slag av undersökningar. Undersökningarna får utformas efter omständigheterna i det enskilda tillsynsärendet och kan alltså vara av olika art och omfattning. Med "andra undersökningar" avses exempelvis att tillsynsmyndigheten kan begära in uppgifter från polisen för att sedan granska dessa.

I andra stycket anges att tillsynsmyndigheten har möjlighet att genom uttalanden rikta kritik mot den granskade verksamheten. Tillsynsmyndigheten har inte några sanktionsmöjligheter när det gäller felaktigheter som upptäckts vid tillsyn över regelefterlevnaden inom polisverksamheten. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.8. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens skyldighet att anmäla förhållanden som kan utgöra brott till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet kvarstår oförändrad.

3 § motsvarar, för de särskilda beslutsorganens del, vad som anges i nuvarande 2 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

#### 4 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.6. Vad som anges i paragrafen gäller också för de särskilda beslutsorganens verksamhet.

#### 5 §

Bestämmelsen motsvarar vad som anges i nuvarande 3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

#### 6 §

I denna paragraf regleras tillsynsmyndighetens förutsättningar att få tillträde till den granskade verksamhetens lokaler och andra utrymmen.

#### 7 §

Den granskade verksamhetens uppgiftsskyldighet regleras i denna bestämmelse. Paragrafen behandlas i avsnitt 17.3 och motsvarar nuvarande 4 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

## 21.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

42 kap.

5 § OSL

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 17.5.1.

42 kap.

6–8 §§ OSL

I bestämmelserna har endast de organisatoriska begreppen justerats, se avsnitt 17.5.1.

# Referenser

## Riksdagens beslut

Bet. 2009/10:FiU12

## Regeringens propositioner och skrivelser m.m.

Prop. 1962:148, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående huvudmannskapet för polisväsendet m.m.; given Stockholms slott den 30 mars 1962.*

Prop. 1971:173, *Kungl. Maj: ts proposition nr 30 år 1971.*

Prop. 1979/80:2, *Proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1980/81:13, *Proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.*

Prop. 1983/84:89, *Proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m.m.*

Prop. 1983/84:111, *Regeringens proposition med förslag till polislag m.m.*

Prop. 1985/86:80, *Om ny förvaltningslag.*

Prop. 1989/90:155, *Om förnyelse inom polisen.*

Prop. 1991/92:52, *Regional ledningsorganisation inom polisen.*

Prop. 1993/94:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95.*

Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Prop. 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999.*

Prop. 2003/04:152, *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.*

- Prop. 2004/05:26, *En ny åklagarorganisation.*
- Prop. 2005/06:177, *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.*
- Prop. 2006/07:01, *Budgetpropositionen för 2007.*
- Prop. 2006/07:46, *Personuppgiftsbehandling hos Försvarmakten och Försvarets radioanstalt.*
- Prop. 2006/07:133, *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*
- Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008.*
- Prop. 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag.*
- Prop. 2009/10:85, *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet.*
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2009/10:231, *Tredje sjösäkerhetspaketet - del I.*
- Prop. 2010/11:116, *Genomförande av tredje sjösäkerhetspaketet - del 2.*
- Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013.*
- Prop. 2012/13:20, *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*
- Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Dir. 2000:62, *Tydligare och effektivare statlig tillsyn.*
- Dir. 2000:101, *Tillsynen över polisen och åklagarväsendet m.m.*
- Dir. 2007:24, *Direktiv för översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet.*
- Dir. 2010:75, *En ny organisation för polisen?*
- Dir. 2011:94, *En modern säkerhetskyddslag.*
- Dir. 2012:13, *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén.*
- Dir. 2012:129, *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet.*

Lagrådsremiss den 7 juni 2007 (Justitiedepartementet), *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel.*

Ju2009/9595/PO

Ju2012/8172/Å

Ju2012/8527/KRIM

## Departementspromemorior, Ds-serien

Finansdepartementet, *Effektiv styrelse, Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2008.

Ds 2005:21, *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet.*

## Statens offentliga utredningar, SOU

SOU 1979:6, *Polisen. Betänkande av 1975 års polisutredning.*

SOU 1993:92, *Den centrala polisorganisationen.*

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten.*

SOU 1998:74, *Styrningen av polisen.*

SOU 2000:25, *Den centrala polisen.*

SOU 2002:14, *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag.*

SOU 2003:41, *Förstärkt granskning av polis och åklagare.*

SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning.*

SOU 2004:100, *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

SOU 2006:98, *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*

SOU 2007:5, *Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare?*

SOU 2007:75, *Att styra staten.*

SOU 2008:10, *21 + 1 - > 2 En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen.*



- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.
- SOU 2009:70, *Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel*.
- SOU 2010:103, *Särskilda spaningsmetoder*.
- SOU 2011:35, *Bättre insatser vid missbruk och beroende*.
- SOU 2011:81, *Myndighetschefers villkor*.
- SOU 2012:13, *En sammanhållen svensk polis*.
- SOU 2012:44, *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott*.
- SOU 2012:77, *En tydligare organisation för Säkerhetspolisen*.
- SOU 2012:78, *En sammanhållen svensk polis – Följändringar i författningar*.

## Litteratur

- Ahlbäck Öberg, S, "Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningsambället" i Rothstein, B (red.), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, Fjärde upplagan, SNS förlag 2010.
- Berggren, N-O, Munck, J, *Polislagen En kommentar*, Nionde upplagan, Norstedts juridik, 2011.
- Bladh, A, *Decentraliserad förvaltning Tre ämbetsverk i nya roller*, Studentlitteratur, 1987.
- Ek, E, *De granskade – Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*, 2012.
- Ekman, G, *Från text till batong – Om poliser, busar och svennar – Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm*, 1999.
- Essen von, U, *Allmänna handlingar och sekretess i myndigheternas kvalitetsarbete*, artikel i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2010.
- Hansén, D, Hagström, A-Z, *I krisen prövas ordningsmakten*, Jure, 2004.
- Hellners, T, Malmqvist, B. *Förvaltningslagen – med kommentarer*, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, 2003.

- Holstad, S, *Sekretess i allmän verksamhet Vägledning till reglerna i grundlag och i den nya offentlighets- och sekretesslagen*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik, 2009.
- Johansson, V, *Tillsyn och effektivitet*, Boréa, 2006.
- Molander, P, *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingsarbetet*, En utredning genomförd på uppdrag av Utrikesdepartementet, 2004.
- Sandstig, G, *Förtroendet för polisen, En analys av medborgarnas syn på polisen och dess roll i samhället 1986–2006*, Göteborgs universitet, 2007.
- Sarnecki, J, *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:3 Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet*.
- Thunholm, P, *Lag om omhändertagande av berusade LOB – En vårdlag eller ett maktmedel?*, Linnéuniversitetet, 2011.

### Övriga utredningar och rapporter m.m.

- Boverkets webbplats, [www.boverket.se](http://www.boverket.se)
- Brottsförebyggande rådet, *Budgetunderlag för 2013-2015*.
- Datainspektionens beslut med dnr. 1398-2011.
- Datainspektionens beslut med dnr. 1399-2011.
- Datainspektionens beslut med dnr. 604-2012.
- Datainspektionens beslut med dnr. 605-2012.
- Datainspektionens beslut med dnr. 1849-2012.
- Ekonomistyrningsverket, ESV 2005:3.
- Ekonomistyrningsverket, ESV 2006:31.
- Europadomstolen, målet Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige (Appl. No. 62332/00).
- Inspektionens för socialförsäkring webbplats, <http://www.inspsf.se>
- JK, beslut 2009-06-23, *Skadestånd på grund av uppgifter i Säkerhetspolisens register*.
- JK:s webbplats, <http://www.jk.se>
- JO:s ämbetsberättelse för 1983/84.

- JO:s ämbetsberättelse för 2002/2003.
- JO:s beslut 2005-03-22, dnr 2169-2005.
- JO:s beslut 2011-08-24, dnr 4217-2010.
- JO, remissvar med dnr 2496-2003 (över betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare [SOU 2003:41]).
- JO:s jubileumsskrift, *JO – Lagarnas väktare*, 2009.
- Kompetensrådet för utveckling i staten och Tillsynsforum, *Vår syn på tillsyn – principer för tillsynsarbete i praktiken*, 2011.
- Länsstyrelsens i Blekinge län webbplats, [www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se)
- Naturvårdsverket, *Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll – En utvärdering*, 2012.
- Naturvårdsverkets webbplats, <http://www.naturvardsverket.se>
- Polisens webbplats, <http://www.polisen.se>
- Regeringens webbplats, <http://www.regeringen.se>
- Rikspolisstyrelsen, *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten*, Delredovisning 2010-09-30.
- Rikspolisstyrelsen, *Polisens Årsredovisning 2011*.
- Riksrevisionsverket, RRV 1996:10, *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*.
- Riksrevisionen, RiR 2007:14, *Riksrevisionens årliga rapport 2007*.
- Riksrevisionen, RiR 2010:10, *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*.
- Riksrevisionen, RiR 2010:23, *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?*
- RÅ 2010 ref. 121.
- Soop, M, Socialstyrelsen, *Enhetliga termer, begrepp och definitioner – en förutsättning för erfarenhetsutbyte*.
- Statskontorets rapport 2006:9, *Samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård? Tre möjliga organisationsmodeller*.
- Statskontorets rapport 2007/136-5, *Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel*.

- Statskontorets rapport 2008:11, *Förändrade ledningsformer Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*.
- Statskontorets rapport 2011:12, *Polisens förtroendemannaorganisation*.
- Statskontorets rapport 2011:20, *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen*.
- Statskontorets rapport, *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, 2012.
- Sveriges radios webbplats, intervju med JO, ”Behövs en skarpare tillsyn över polisen”, inslag den 28 september 2012.
- Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens webbplats, <http://www.sakint.se> samt den där publicerade promemorian, *Information om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens kontroller på begäran av enskilda*.
- Säkerhetspolisens webbplats, <http://www.sakerhetspolisen.se>
- Warnlig-Nerep, W, Fakultetskurser, kursmaterial ”Tillsyn, sanktionsavgifter och e-förvaltningsrättsliga perspektiv”, 2012.
- Zeteos lagkommentar, rättsdatabasen Zeteo, Norstedts Juridik, <http://www.nj.se>
- Åklagarmyndigheten, *Hagamansutredningen – en utvärdering enligt metodiken i Polisens Underrättelsemodell*, ÅM-A 2007/0604.
- Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, *Gemensam inspektion – granskning av det s.k. Knuthbyärendet*, RPS/ÅM 2/05.
- Åklagarmyndigheten, skriften *Åklagare – ett yrke för dig?*, 2011.
- Åklagarmyndigheten, Åklagarmyndighetens tillsynsutredning, *Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn*, 2010.
- Åklagarmyndigheten, *Åklagarväsendets rättsliga tillsyn – Rapport till regeringen*, Riksåklagarens kansli, Rättsavdelningen, 2011.

## Internationellt material

### Finland

Polisens webbplats, [www.police.fi](http://www.police.fi)

Inrikesministeriet (2011), *Intern laglighetsövervakning vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde*. Anvisning 26.8.2011. IMDnr/2011/700.

Polisstyrelsen (2012), *Intern laglighetsövervakning vid polisen*, Anvisning 10.2.2012.

Polisstyrelsen (2011), Reglemente för polisstyrelsens interna granskning. Föreskrift 22.11.2011. POHADnr/2010/14.

Polisstyrelsen (2011), Annual Police Report 2011.

Lagutskottet (2010), Lagutskottets betänkande, LaUB 44/2010 Rd.

### **Norge**

Politidirektoratet (2012): 22.juli 2011. Evaluering av politiets innsats. Oslo.

Politiets sikkerhetstjeneste (2012): Evalueringsrapport PST.

Regeringen, NOU 2012:14, Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

### **Danmark**

Betænkning om PET og FE nr. 1529

### **Nederländerna**

Det holländska tillsynsorganet CTIVD (2012), Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD) – Annual report 2011-2012.

### **England och Wales**

HMIC Annual Report 2011/2012.

Justice and Security Bill [HL] 2012-13.

Review Committee on the Intelligence and Security Services (CTIVD) – Annual report 2011-2012.

# Kommittédirektiv 2010:75

## En ny organisation för polisen?

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juli 2010

### Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén finner att nuvarande organisationsform utgör ett hinder i dessa avseenden ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation för polisen som undanröjer hindren lämnas.

Kommittén ska också föreslå hur ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet kan tydliggöras. Vidare ska kommittén ta ställning till och lämna förslag i frågor om polisens tillgänglighet, synlighet och polisens samarbete med andra.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

### Framväxten av polisens nuvarande organisation

Polisens organisation har vuxit fram genom ett flertal reformer de senaste decennierna. År 1965 övergick polisen från kommunal verksamhet till statlig. Innan dess var det riksdagen och regeringen som lade fast riktlinjer för polisen men kommunerna som bedrev verksamheten. Polisen förstatligades för att bli mer effektiv och enhetlig. Samtidigt bildades den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen, men länsstyrelserna hade kvar sin roll som polismyndigheternas högsta polisorgan.

*Modernisering har skett i flera steg*

Polisens organisation moderniserades i flera steg under 1970-, 1980- och 1990-talen. Syftet var att effektivisera polisen genom att minska detaljstyrningen och öka det lokala självbestämmandet. Bland annat fick polisstyrelserna 1984 ökade befogenheter att fatta beslut om den övergripande inriktningen av verksamheten. Vidare fattade riksdagen 1990 beslut om den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) som innebar en fortsatt decentralisering av polisen. Tyngdpunkten i den operativa polisverksamheten placerades därmed på regional och lokal nivå. I samband med förändringen renodlades Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet. Den så kallade länspolismästarmodellen med 21 myndighetschefer länsvist fördelade infördes successivt med utgångspunkt i förslagen i 1975 års polisutredning (SOU 1979:6). Modellen innebar att den regionala polischefen inte längre var en del av länsstyrelsen utan blev chef för länets polismyndighet. Denna ordning infördes som en generell organisationsmodell i hela landet 1992 och var helt införd 1998. Då fick också polisstyrelserna den roll de har i dag.

Under 2000-talet har omfattande verksamhetsutveckling pågått inom organisationen. Samtidigt har riksdagen och regeringen fortsatt att modernisera polisen, men polisens organisation har i allt väsentligt varit oförändrad. De senaste åren har polisen även tillförts mycket omfattande ekonomiska resurser i syfte att möjliggöra en kraftig ökning av antalet poliser. Sedan halvårsskiftet 2010 finns det fler än 20 000 poliser. Dimensioneringen av polisen är därmed den största i modern tid.

Polisens grundläggande uppdrag att förebygga och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet har dock sedan förstatligandet 1965 varit detsamma.

*Förändringar i omvärlden har påverkat polisen*

De senaste decennierna har det skett stora förändringar i omvärlden som ändrat förutsättningarna för att bedriva polisverksamhet. Sveriges befolkning har ökat, och tendensen har samtidigt varit att små kommuner och landsbygdsområden blivit glesare befolkade medan befolkningen i de större städerna har ökat. Ökad befolkning leder vanligtvis till fler anmälda brott. Ungdomsåren är den

generellt mest brottsaktiva perioden. Befolkningsstorleken och ungdomskullarnas storlek påverkar alltså den rapporterade brottsligheten och därmed också polisens uppgift. Antalet anmälda brott har ökat sedan 1950-talet fram till i dag. Brottslighetens sammansättning har förändrats, med en ökning av bl.a. anmäld våldsbrottslighet och bedrägeribrott under senare tid.

Samhället har också utvecklats när det gäller användning av teknik och nya kommunikationsformer. Det har lett till att nya brott tillkommit men också att väl kända brottstyper som t.ex. bedrägerier genomförs med ny teknik. Polisen har samtidigt fått nya, viktiga verktyg för att bekämpa brott, bl.a. genom utökade rättsliga befogenheter, IT-utveckling och stora framsteg i forensisk verksamhet. Polisen har även rekryterat specialister med civil kompetens för att möta denna utveckling.

Sveriges medlemskap i EU och därefter inträde i Schengensamarbetet har medfört nya förutsättningar för polisen när det gäller bl.a. gränskontroll och internationellt samarbete. Svensk polis är i dag mer beroende av ett gott samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder än vad den har varit tidigare.

### **Kvaliteten i polisens verksamhet behöver höjas**

Hur förändringar i samhället påverkar polisen har de senaste decennierna varit föremål för flera statliga utredningar. Det grundläggande uppdraget att förebygga och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet är dock i allt väsentligt detsamma. Däremot har förändringarna skapat nya förutsättningar för att bedriva polisverksamhet.

Polisen har under senare år tillförts omfattande resursökningar. All statlig verksamhet förväntas använda medel effektivt oavsett anslagens storlek och kraven är desamma även när anslagen ökar. Regeringen gör emellertid bedömningen att polisen inte fullt ut lever upp till de krav som ställs på ett effektivt resursutnyttjande. Ett tecken på det är att verksamhetsresultatet varierar kraftigt mellan de olika polismyndigheterna. Kvaliteten behöver höjas i polisens verksamhet och det samlade resultatet förbättras. Polisens organisation behöver bli mer flexibel så att resurserna snabbt kan flyttas dit där de behövs mest, på både kort och lång sikt.

Polisens organisation har sedan slutet av 1990-talet i allt väsentligt varit densamma. Därför är det angeläget att utreda om



polisen har en organisation som är ändamålsenlig och som ger förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

### Uppdraget att klargöra om polisen behöver en ny organisation

Polisen ska vara organiserad så att den kan bedriva en rättssäker, flexibel och kostnadseffektiv verksamhet av hög kvalitet. Polisen ska kunna prestera ett väsentligt bättre verksamhetsresultat än i dag och dess organisation ska snabbt kunna anpassa sig till de behov som uppstår till följd av förändringar i samhället. Polisens uppdrag enligt 1 och 2 §§ polislagen (1984:387) ska dock vara oförändrat liksom Säkerhetspolisens organisation och uppdrag enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

En parlamentarisk kommitté får därför i uppdrag att förutsättningslöst analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder när det gäller kraven på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade verksamhetsresultat.

Med utgångspunkt i vilka väsentliga hinder som identifierats ska ett fullständigt förslag till en helt eller delvis ny organisation som undanröjer hindren lämnas.

Oavsett resultatet av hinderanalysen ska förslag som rör dels styrningen av polisens verksamhet, dels polisens tillgänglighet, synlighet och samarbete med andra lämnas.

#### *Tydligare ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet*

Regeringen styr polisorganisationen genom bl.a. förordningar, beslut om regleringsbrev och anställning av rikspolischef, överdirektör, rikskriminalchef och länspolismästare. Därtill finns förtroendemannainflytande i polisen. På central nivå sker inflytandet genom att regeringen förordnar ledamöter i Rikspolisstyrelsens styrelse och två ledamöter i Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. På lokal nivå sker inflytandet genom att regeringen förordnar ledamöter i polismyndigheternas polisstyrelser och genom polisenämnderna i vissa av storstädernas polisområden.

En av Rikspolisstyrelsens uppgifter är enligt 1 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger

fast för polisverksamheten och att förmedla detta till polisorganisationen. Rikspolischefen i sin tur ansvarar inför regeringen för verksamheten vid Rikspolisstyrelsen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Rikspolisstyrelsens styrelse ska i detta avseende pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

Länspolismästarna är ansvariga för respektive polismyndighets verksamhet. De ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Till polismyndigheternas styrelsernas uppgifter hör att se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten.

Styrkedjan i polisen är i förhållande till andra statliga myndigheter komplex genom att regeringen förordnar chefer och förtroendemän, och därigenom fördelar ansvar, i flera olika instanser. Bland annat Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten Polisen – styrning och uppföljning (ESV 2009:6) konstaterat att fördelningen av ansvar och befogenheter inom polisorganisationen inte är helt tydlig och uppfattas olika inom organisationen. En orsak till det är att myndighetsförordningen (2007:515) i relevanta delar inte tillämpas för polisorganisationen. Enligt ESV behöver regeringen förtydliga uppdrag, ansvar och befogenheter för Rikspolisstyrelsen, rikspolischefen, Rikspolisstyrelsens styrelse, länspolismästarna och polisstyrelserna.

Företaget Enhancer har i rapporten Organisationskartläggning Polisen (dnr Ju2009/954/PO) framfört att den befintliga organisationsstrukturen med en blandning av stora och små polismyndigheter gör det svårt att styra och samordna verksamheten på ett effektivt sätt. Enhancer har även föreslagit att de högsta chefernas ansvar och befogenheter ska förtydligas.

Utgångspunkter för kommittén ska vara dels de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet, och tillväxt (prop. 2009/10:175) dels att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för polisen. Ledningens ansvar för polisverksamheten i hela landet ska vara tydligt reglerad. Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan de högsta cheferna inom polisen ska vara tydlig och främja ett effektivt och enhetligt arbetssätt. Även delegeringen inom polis-

organisationen av polisens övergripande uppdrag enligt lag, förordning och regleringsbrev ska vara tydlig.

Förtroendemannainflytandet i polisorganisationen är en central del av den demokratiska insynen och den lokala förankringen av polisens verksamhet och ska därför finnas kvar i någon form. Det är samtidigt angeläget att den roll som förtroendemännen har är väl avvägd i förhållande till det uppdrag och de befogenheter som polisledningen har på central och lokal nivå.

Kommittén ska därför

- föreslå ledningsform för den eller de polismyndigheter som föreslås,
- lämna förslag på fördelning av ansvar och befogenheter för de högsta cheferna inom polisen när det gäller styrningen av polisens verksamhet,
- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilka nivåer förtroendemannainflytande ska förekomma för att säkerställa demokratisk insyn och lokal förankring i polisorganisationen, och
- lämna förslag på vilken roll förtroendemännen ska ha.

Förslaget om förtroendemännens roll ska vara väl avvägt i förhållande till polisledningens uppdrag och befogenheter på central respektive lokal nivå i polisorganisationen.

*En tillgänglig och synlig polis med befogenhet och kompetens att bekämpa brott i hela landet*

Polisen ska vara närvarande i hela landet. Enligt 6 § polisförordningen (1998:1558) bör polisen utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande till allmänheten. Polisen bör se till att vara tillgänglig och synlig.

Brottsligheten ser olika ut i och utanför större städer. Polismyndigheter i glesare befolkade delar av landet rapporterar ett lägre antal brott per invånare. Det rapporteras t.ex. i det närmaste dubbelt så många brott per invånare i Stockholms län och Skåne län som i Västerbottens län och Norrbottens län (Brottsförebyggande rådet, officiell kriminalstatistik 2008). Den nationella trygghetsundersökningen (NTU, Brottsförebyggande rådet 2010) visar att rädslan och oron för att utsättas för brott är lägre i små kommuner och i

landsbygdsområden. De ibland stora avstånden i landsbygdsområden gör förutsättningarna för att bedriva polisverksamhet annorlunda där jämfört med i större städer. Samtidigt ställer människorna utanför de större städerna krav på en tillgänglig och trygghetsskapande polis.

I dagens polisorganisation är ansvaret för brottsbekämpning uppdelat mellan den nationella och den lokala nivån. Enligt gällande reglering i polislagen leder polismyndigheterna polisverksamheten i sitt geografiska ansvarsområde, men regeringen kan i vissa fall uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet på nationell nivå. Styrelsen leder, med stöd av bestämmelser i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen, polisverksamhet bl.a. för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och för att bekämpa terrorism. Polisverksamheten leds i sådana fall av Säkerhetspolisen. Rikspolisstyrelsen får också leda polisverksamhet i vissa andra fall, t.ex. om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller har internationell anknytning. Polisverksamheten leds i sådana fall av Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisens roll är i övrigt bl.a. att ansvara för de internationella kontakterna, samordna kriminalunderrättelseverksamheten och insatserna mot grov organiserad brottslighet och att förstärka polismyndigheterna vid särskilda händelser. Förstärkningen sker främst genom att polismyndigheterna begär biträde av specialistkompetens inom olika områden. Rikskriminalpolisens roll som en kvalificerad förstärkning av polismyndigheterna har förändrats i takt med att länskriminalpolisavdelningar med egen specialistkompetens har byggts upp, framför allt i storstäderna.

Dagens polisorganisation har 21 polismyndigheter som i stor utsträckning själva ansvarar för brottsbekämpningen inom det egna geografiska ansvarsområdet. Rikskriminalpolisen har en i huvudsak stödjande roll i förhållande till polismyndigheterna. Det kan ibland bidra till att polisen inte är tillräckligt flexibel och effektiv när det gäller bekämpningen av t.ex. rörlig seriebrottslighet, där varje enskilt brott kan betraktas som ett mindre allvarligt brott i mängden, men där en samlad analys visar att det är fråga om grov och organiserad brottslighet.

Polisens brottsbekämpning ska vara lokalt förankrad. En utgångspunkt ska samtidigt vara att polisen har en organisation där det finns förutsättningar för att brott ska kunna bekämpas med hög effektivitet, med tillräcklig uthållighet och med den kompetens

som krävs, oavsett var i landet det sker. Allmänheten ska kunna ställa krav på en tillgänglig polis oavsett var i landet man bor.

Kommittén ska därför

- föreslå en organisation för polisen som är väl avvägd när det gäller kraven på dels specialisering och kraftsamling mot brottslighet som kräver spetskompetens och uthållighet, dels lokalt förankrad brottsbekämpning,
- föreslå en organisation som är väl avvägd när det gäller dels kravet på att polisen ska ha organisatoriska förutsättningar att kunna arbeta effektivt, dels kravet på att polisen ska vara tillgänglig och synlig i hela landet, och
- föreslå en organisation som ger polisen en flexibilitet när det gäller att snabbt omfördela polisens resurser dit de behövs mest.

*En organisation för ett effektivare samarbete med andra, både nationellt och internationellt*

Polisorganisationen är beroende av ett nära samarbete och en nära samverkan med andra myndigheter och organisationer för att kunna fullgöra sitt uppdrag. I vissa fall är polisens samarbete med andra reglerat i författning. Enligt t.ex. 3 § polislagen ska polisen samarbeta med åklagarmyndigheterna. Vidare ska polisen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt är polisen skyldig att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Polisen samarbetar i dag med ett stort antal myndigheter och organisationer, utöver åklagarmyndigheterna och socialtjänsten. Samverkan med flera myndigheter sker inom ramen för samarbetet mot grov organiserad brottslighet t.ex. strategiskt i det nationella underrättelsecentret (NUC) och på operativ nivå inom ramen för åtta regionala underrättelsecentra (RUC). Ett organ för samarbete på lokal nivå är de lokala brottsförebyggande råden. Rådets ledamöter är lokalt förankrade och består ofta av företrädare för kommunstyrelsen, polisen, frivilligorganisationer och det lokala näringslivet.

Flera viktiga samarbetsparter har de senaste åren genomgått omfattande organisatoriska förändringar. Till exempel har Åklagar-

myndigheten, Tullverket och Kriminalvården gjorts om till s.k. enmyndigheter. Vidare har regeringen nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att utreda om bekämpningen av ekonomisk brottslighet kan bli mer effektiv och rättssäker genom att Ekobrottsmyndigheten tilldelas ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som myndigheten handlägger (dir. 2010:33). Förutsättningarna för samverkan och samarbete mellan polisen och flera viktiga samarbetsparter har därmed förändrats.

För att utveckla polisen och nå framgång i kampen mot gränsöverskridande och organiserad brottslighet är det också viktigt med ett effektivt samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder och internationella polisorganisationer. Samarbetsformerna har blivit allt fler och det polisiära samarbetet har under de år som gått sedan dagens polisorganisation fick sin form ökat väsentligt i omfattning och betydelse.

Den operativa delen i det internationella samarbetet är i stor utsträckning koncentrerad till Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen). Där hanteras i enlighet med 2 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen bl.a. samarbete inom ramen för Interpol, Europol, Schengens datasystem SIS/Sirene, EU:s gränskontrollbyrå Frontex, det nordiska polis- och tullsamarbetet samt Östersjösamarbetet mot organiserad brottslighet. Det ligger också på Rikskriminalpolisen att organisera en styrka inom polisen för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarsmakten och andra berörda.

En viktig orsak till att det internationella polisiära samarbetet vuxit i omfattning och betydelse under senare tid är att gemensam lagstiftning inom vissa områden och verktyg för att underlätta operativt samarbete vuxit fram inom EU. Polisen har därigenom fått förutsättningar för att effektivare bekämpa brott. Polisen har t.ex. fått utökade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter i andra EU-länder. Dessutom har sättet som information utbyts på effektiviserats.

Utvecklingen inte minst inom EU pekar på att både omfattningen och betydelsen av det internationella polisiära samarbetet kommer att fortsätta att öka.

Kommittén ska därför

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar för ett effektivt samarbete med övriga rättsväsendet, statliga

myndigheter, kommuner och organisationer i Sverige vars verksamhet berör polisverksamheten, och

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar på såväl central som lokal nivå för att effektivt och flexibelt delta i och tillgodogöra sig det internationella samarbetet.

### Samråd och konsekvensbeskrivning

Kommitténs uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Vidare ska kommittén samråda med utredningen En samlad ekobrottsshantering? (dir. 2010:33) och med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62).

Kommittén ska inhämta synpunkter från Statskontoret och Riksrevisionen och därigenom ta tillvara de erfarenheter som finns från när andra statliga myndigheter organiserats om till s.k. enmyndigheter.

Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittén ska bedöma vilken påverkan på andra myndigheter och organisationer som de lämnade förslagen får om de genomförs. Om målkonflikter uppstår med anledning av förslagen, ska en redovisning lämnas över vilka intressen som behöver vägas samman.

Kommittén ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

I den utsträckning kommittén lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska också fullständiga författningsförslag lämnas.

Kommittén ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska kommittén föreslå en finansiering av dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv 2012:13

## **Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2012

### **Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv om ett antal frågor om polisens organisation (dir. 2010:75).

Kommittén får nu i uppdrag att även utreda behovet av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet. Om kommittén kommer fram till att övervägande skäl talar för att inrätta ett sådant organ, ska ett fullständigt förslag om organisation och verksamhet lämnas.

Kommittén ska också analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet och lämna de förslag som en sådan ombildning i så fall kräver.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012. Utredningstiden förlängs nu. En delredovisning ska fortfarande göras den 31 mars 2012. De delar som avser följdändringar i författningar med anledning av organisationsförändringen inom polisen och överväganden med anledning av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, redovisas senast den 30 november 2012. När det gäller den fristående granskningen ska delen om polisens verksamhet redovisas senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.



*Ett fristående organ som granskar polisens och Kriminalvårdens verksamhet?*

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete, enligt 1 § polislagen (1984:387), syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Detta uppdrag innebär att polisen har långtgående befogenheter att ingripa i enskildas liv, bl.a. genom att begränsa de grundläggande fri- och rättigheter som finns fastslagna i regeringsformen. Polisen har också anförtrodd samhällets våldsbefogenheter och har bl.a. till uppgift att bistå domstolar och myndigheter när en uppgift förutsätter våldsutövning. Samtidigt är mycket av den verksamhet som bedrivs inom polisen föremål för sekretess, vilket försvårar allmänhetens insyn. Inom delar av verksamheten är dessutom möjligheterna att få till stånd en rättslig prövning av polisens beslut och åtgärder begränsade.

Medborgarnas förtroende för polisens verksamhet är grundläggande för att upprätthålla respekten för demokratin och demokratiskt fattade beslut. En nödvändig förutsättning för medborgarnas förtroende är att polisens verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter och i övrigt utförs på ett korrekt och konsekvent sätt. Det är därför viktigt att polisens verksamhet kan bli föremål för kvalificerad granskning. Någon heltäckande granskning av det slaget finns inte i dag. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har enligt 7 § polislagen tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsens tillsyn preciseras i 2 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Där anges att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt ska beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom polisen fungerar väl.

Tillsyn över polisväsendet utövas även av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Dessutom utövas tillsyn över behandling av personuppgifter av Datainspektionen. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har också ett tillsynsuppdrag och granskar bl.a. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter samt utövar tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter. Förutom

dessa tillsynsorgan har Riksrevisionen i uppgift att granska resursanvändningen och effektiviteten i den statliga verksamheten.

Frågan om fristående granskning av polisens verksamhet har tidigare varit föremål för översyn. I betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41) fann Kommittén om tillsynen över polis och åklagare att det behövs en ambitiös tillsyn över polis- och åklagarmyndigheterna, bl.a. med hänvisning till att det i dessa verksamheter avgörs frågor som är ingripande för den enskilde och som avser grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Kommittén fann emellertid att det inte fanns tillräckliga skäl att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisen och åklagarna.

Inte heller Kriminalvårdens verksamhet är föremål för ordinär fristående granskning. Kriminalvården är sedan år 2006 en myndighet. I propositionen som låg till grund för enmyndighetsreformen (prop. 2004/05:176) gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att den centrala ledningen och styrningen av myndigheten skulle komma att effektiviseras genom den föreslagna organisationsförändringen. Det framhölls att det är mycket viktigt att tillsynen inom Kriminalvården fungerar väl samt att den tillsynsverksamhet som skulle inrättas vid huvudkontoret skulle innebära en förstärkt tillsyn.

Även Kriminalvården granskas av JO, JK, Datainspektionen och Riksrevisionen. När det gäller medicinsk behandling inom Kriminalvården utövas tillsyn av Socialstyrelsen. Den vuxenutbildning som Kriminalvården anordnar står under tillsyn av Skolinspektionen.

Behovet av en fristående granskningsverksamhet för Kriminalvården har påtalats av flera utredningar, senast i betänkandet Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80). Där föreslås en extern och oberoende granskningsfunktion inom Kriminalvården, och utredningen framhåller att en förstärkt tillsyn genom en fristående tillsynsmyndighet skulle leda till en större öppenhet och ett högre förtroende för Kriminalvården. I betänkandet framhålls också att det tyngst vägande skälet för en extern tillsynsfunktion är värnandet om de intagnas rättssäkerhet.

JO har i bl.a. ämbetsberättelser från senare år uppmärksammat riksdagen på att det inom vissa samhällsområden saknas reguljär tillsyn. Det gäller bl.a. verksamheter där människor hålls frihetsberövade. JO har pekat på situationen inom Kriminalvården, som saknar ett oberoende tillsynsorgan. Enligt JO är många av de frågor

som ombudsmännen utreder inte rättsliga frågor i egentlig mening utan handlar om bemötande och levnadsvillkor, frågor som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang. JO har framhållit att dess tillsyn är extraordinär och inte avsedd att ersätta en reguljär tillsyn, men att avsaknaden av ordinära tillsynsorgan har inneburit att JO får ersätta reguljär tillsyn på dessa områden. JO har också pekat på att dess uppdrag i dag även omfattar tillsyn över tillsynsorganen.

Det finns alltså anledning att undersöka om det bör inrättas ett fristående organ med uppdrag att bedriva kvalificerad granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet och hur organet och dess verksamhet i så fall bör utformas.

I det arbetet kan vägledning hämtas från regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) där generella bedömningar av hur en tillsynsreglering bör vara utformad redovisas. Riksdagen har välkomnat skrivelsen och därtill angett att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig samt bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp (bet. 2009/10:FiU12). Skrivelsen ska enligt 2010 års förvaltningspolitiska proposition vara vägledande för det fortsatta arbetet med att se över tillsynsregleringen och utgöra en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas (prop. 2009/10:175 s. 96).

Regeringen förespråkar i skrivelsen att begreppet tillsyn främst bör användas när det är fråga om självständig granskning för att kontrollera om en viss verksamhet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Tillsynen ska även vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den verksamhet som är föremål för tillsynen. Tillsynen bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot, vilket garanterar trovärdigheten i tillsynen.

Polisens verksamhet omfattar bl.a. brottsförebyggande arbete, övervakning av allmän ordning och säkerhet samt spaning och utredning av brott, inklusive handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen. Polisen har även stödjande och hjälpande verksamhet och andra, särskilt författningsreglerade uppgifter. En utgångspunkt för övervägandena om en fristående granskning av polisen bör vara de verksamheter som anges i 2 § polislagen, men det ingår i kommitténs uppdrag att överväga hur det nya granskningsorganets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

I fråga om tillsyn över polisens brottsutredande verksamhet måste också vägas in att den verksamheten bedrivs i nära samarbete

mellan polis och åklagare. Därför bör det analyseras vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet.

Kriminalvårdens uppgifter framgår av förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården och omfattar bl.a. att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra transporter och personutredningar i brottmål. Kriminalvården får även bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten. Utgångspunkten för övervägandena om fristående granskning bör vara dessa uppgifter, men det ingår i kommitténs uppdrag att inom den ramen överväga hur det nya organets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

Den del av polisens och Kriminalvårdens verksamhet som består av tillsyn av effektiviteten i verksamheten och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen bör även fortsättningsvis utföras inom respektive myndighet.

Om det finns behov av att inrätta ett fristående organ för granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet ska utgångspunkten vara att granskningen ska utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot det. Frågan om organets befogenheter bör också övervägas.

Kommittén ska

- ta ställning till om ett fristående organ ska granska polisens, inklusive Säkerhetspolisens, och Kriminalvårdens verksamhet,
- om övervägande skäl talar för ett inrättande av ett sådant organ, lämna ett fullständigt förslag om hur organet och dess verksamhet bör utformas,
- föreslå vilken verksamhet inom polisen som granskningen i så fall ska avse, med utgångspunkt i de verksamheter som anges i 2 § polislagen,
- föreslå vilken verksamhet inom Kriminalvården som granskningen ska avse, med utgångspunkt i förordningen med instruktion för Kriminalvården,
- analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet,
- analysera och föreslå vilka ingripandemöjligheter eller andra befogenheter ett eventuellt granskningsorgan bör ha,

- analysera hur ett fristående granskningsorgans verksamhet ska utformas i förhållande till de uppdrag som andra myndigheter har i fråga om tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet.

De uppdrag som JK, Socialstyrelsen och Skolinspektionen har ska vara oförändrade. Även JO:s uppdrag faller utanför det som kommittén har att överväga.

*Behovet av analys för det fall Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet*

I direktiven till Polisorganisationskommittén (dir. 2010:75) anges att Säkerhetspolisens organisation och uppdrag enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen ska vara oförändrat. Säkerhetspolisen utgör i dag en del av Rikspolisstyrelsen, men åtnjuter ett stort mått av självständighet med bl.a. en egen generaldirektör som utses av regeringen, eget regleringsbrev och ett eget anslag på statsbudgeten.

Kommittén har i sitt pågående arbete funnit skäl för att Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet och har därför begärt tilläggsdirektiv för att kunna analysera vissa frågor som väcks med anledning av det.

Att skilja Säkerhetspolisen från övriga polisen får ett antal konsekvenser. Det handlar främst om vilken ledningsform den fristående Säkerhetspolisen ska ha och frågor i anslutning till detta. Det väcker även frågor som rör samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen, där man i dag i viss utsträckning bidrar med resurser till varandras verksamheter. Den nuvarande organisationsformen, där de utgör två verksamheter inom samma myndighet, ger utrymme för ett nära samarbete. Om Säkerhetspolisen däremot ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet, finns det behov av att identifiera och eventuellt formalisera detta samarbete. Utöver det nära samarbetet med Rikskriminalpolisen har Säkerhetspolisen också ett utvecklat samarbete med länspolismyndigheterna. Även här medför en separation av Säkerhetspolisen från den övriga polisen konsekvenser som behöver analyseras. Ytterligare en fråga av organisatorisk art är förhållandet mellan Säkerhetspolisen och polisens personalansvarsnämnd.

Om kommittén finner att Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet ska kommittén

- analysera konsekvenserna av att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet,
- lämna de förslag som en sådan ombildning kräver.

*Vilka följdändringar krävs i andra författningar med anledning av en förändrad organisation för polisen?*

De huvudsakliga bestämmelser som rör polisen och dess organisation finns i polislagen, polisförordningen (1998:1558) och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Därutöver omnämns polisen i ett mycket stort antal andra författningar, där polisen ges olika befogenheter eller berörs på andra sätt.

Polisorganisationskommitténs förslag om en ny organisation för polisen ska innehålla de förslag till författningsändringar som krävs i de för polisen centrala författningarna, dvs. polislagen, polisförordningen och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

I vilken utsträckning en förändrad organisation även kräver följdändringar av andra författningar där polisen omnämns är dock en fråga som kräver omfattande analys och kommer därför inte att kunna slutföras inom utredningens ursprungliga tidsramar. Kommitténs redovisning av uppdraget i den delen bör därför senareläggas. De följdändringar som har samband med tillsynen över polisens verksamhet bör redovisas tillsammans med övriga överväganden i den delen.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012. Utredningstiden förlängs nu. En delredovisning ska fortfarande göras den 31 mars 2012. De delar som avser följdändringar i författningar med anledning av organisationsförändringen inom polisen och överväganden med anledning av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, redovisas senast den 30 november 2012. När det gäller den fristående granskningen ska delen om polisens verksamhet redo-

visas senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.

Kommittén ska samråda med Arbetsgivarverket.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2013

*Kronologisk förteckning*

---

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket  
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta  
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.



# Statens offentliga utredningar 2013

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]

### Försvarsdepartementet

---

- Den svenska veteranpolitiken
  - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
  - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

### Socialdepartementet

---

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
  - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
  - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]

### Finansdepartementet

---

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
  - uppfyller det EU:s direktiv? [32]

### Utbildningsdepartementet

---

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
  - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
  - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
  - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
- Förskolegaranti. [41]

### Landsbygdsdepartementet

---

- Djurhållning och miljön
  - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

### Miljödepartementet

---

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

### **Näringsdepartementet**

---

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt

– samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst

– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer  
och drivkrafter. [31]

### **Kulturdepartementet**

---

Mera glädje för pengarna. [19]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Det svenska medborgarskapet. [29]