

Tillsyn över polisen och Kriminalvården

Slutbetänkande av Polisorganisationskommittén

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:57

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24309-1

ISSN 0375-250X

Till statsråden Morgan Johansson och Anders Ygeman

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv för ett antal frågor om polisens organisation (dir. 2010:75). Kommittén antog namnet Polisorganisationskommittén. Den 23 februari 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén för att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska polisens och Kriminalvårdens verksamhet samt att analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet (dir. 2012:13).

Den 30 mars 2012 lämnade kommittén 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). Kommittén lämnade den 11 juni 2013 betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42).

Härefter beslutade regeringen den 6 februari 2014 om tilläggsdirektiv med uppdrag till kommittén att samlat överväga frågan om tillsynen över polisens och Kriminalvårdens verksamhet (dir. 2014:17). I tilläggsdirektiv som beslutades den 26 februari 2015 fick kommittén dessutom i uppdrag att överväga om uppgiften att övervaka påtvingade återvändanden kan läggas på den tilltänkta tillsynsmyndigheten (dir. 2015:20).

Den 25 augusti 2010 förordnades som ordförande för kommittén dåvarande expeditionschefen vid Justitiedepartementet, numera generaldirektören för Kriminalvården, Nils Öberg. Som ny ordförande för kommittén förordnades den 18 november 2013 dåvarande lagmannen för Nacka tingsrätt, numera generaldirektören för Domstolsverket, Martin Holmgren.

Den 15 september 2010 förordnades som ledamöter gruppledaren i Stockholms läns landsting, tillika ledamoten i regionpolisråd Stockholm, Gunilla Roxby Cromvall (V), dåvarande riksdagsledamoten Inger Davidson (KD), riksdagsledamoten, tillika dåvarande förste vice talmannen, Susanne Eberstein (S), riksdagsledamoten Krister Hammarbergh (M), dåvarande riksdagsledamoten Johan Linander (C), riksdagsledamoten Johan Löfstrand (S), dåvarande kommunstyrelsens ordförande i Skara kommun Charlotte Nordström (M), dåvarande partistyrseledamoten Anna Norrman (MP), dåvarande riksdagsledamoten Johan Pehrson (FP) och dåvarande riksdagsledamoten Henrik von Sydow (M). Den 21 mars 2011 förordnades som ledamöter dåvarande politiske sekreteraren Christoffer Dulny (SD) och kommunstyrelsens ordförande i Landskrona kommun Torkild Strandberg (FP). Den 8 april 2012 förordnades partistyrseledamoten Jon Karlfeldt (MP) som ersättare för Anna Norrman. Den 11 december 2012 förordnades riksdagsledamoten Elin Lundgren (S) som ersättare för Johan Löfstrand. Den 22 oktober 2014 förordnades riksdagsledamoten Kent Ekeroth (SD) som ersättare för Christoffer Dulny. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Sanne Eriksson (S) som ersättare för Susanne Eberstein.

Experter för den del av tilläggsuppdraget som rör att samlat överväga frågan om tillsyn över polisen och Kriminalvården samt övervakning av påtvingade återvändanden har varit polismästaren, tillika dåvarande chefen för enheten för inspektionsverksamhet vid Rikspolisstyrelsen, Carin Ewald, polismästaren, tillika chefen för den operativa enheten i region mitt, Mattias Fällström, ämnessakkunnige vid Justitiedepartementet Elisabeth Kullman Gunnarsson, hovrättsrådet, tillika vice ordföranden vid Svea hovrätt, Erik Lindberg, kanslirådet vid Justitiedepartementet Sofie Lindblom, chefsåklagaren vid Åklagarmyndigheten Per Nichols, f.d. generaldirektören för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring Anne-Marie Qvarfort samt kanslichefen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden Eva Melander Tell. Dåvarande chefsjuristen vid Säkerhetspolisen Lars-Åke Johansson entledigades den 19 juni 2014 från funktionen som expert och ersattes av polisöverintendenten vid Säkerhetspolisen Peter Waldenström. Dåvarande verksamhetscontrollern vid Kriminalvården Martin Gillå entledigades den 13 september 2014 och ersattes av kriminalvårdschefen Jörgen Nordin.

Sekreterare för denna del av uppdraget har varit hovrättsassessorn Malin Käll och kammarrättsassessorn Johan Lindström.

Härmed överlämnas betänkandet Tillsyn över polisen och Kriminalvården, SOU 2015:57. Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 11 juni 2015

Martin Holmgren

Gunilla Roxby Cromvall

Kent Ekeröth

Krister Hammarbergh

Johan Linander

Charlotte Nordström

Torkild Strandberg

Inger Davidson

Sanne Eriksson

Jon Karlfeldt

Elin Lundgren

Johan Pehrson

Henrik von Sydow

/Malin Käll
Johan Lindström

Innehåll

Sammanfattning	21
Summary	33
1 Författningsförslag.....	47
1.1 Förslag till lag om tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården.....	47
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	50
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	51
1.4 Förslag till förordning med instruktion för Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården	53
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten	57
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten	58
1.7 Förslag till förordning om ändring i polisdataförordningen (2010:1155)	59
2 Kommitténs uppdrag och arbete	61
2.1 Polisorganisationskommitténs tidigare förslag.....	61
2.2 Definitioner av centrala begrepp.....	61

2.3	Nu aktuellt uppdrag	63
2.3.1	Uppdraget enligt direktiven	63
2.3.2	Kommittén utgår från att den ordinära tillsynen över polisen ska utökas.....	65
2.3.3	Uppdraget omfattar granskning, inte bara tillsyn	65
2.3.4	Tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling	66
2.4	Utgångspunkt i betänkandet Tillsyn över polisen	67
2.5	Arbetets genomförande	68
2.6	Betänkandets disposition	69
3	Kriminalvårdens uppgifter.....	71
3.1	Inledning	71
3.2	Uppgifter enligt instruktionen för Kriminalvården	71
3.3	Häktena.....	73
3.4	Anstalterna.....	74
3.5	Frivårdskontoren.....	78
3.6	Nationella transportenheten.....	81
3.6.1	Allmänt om nationella transportenheten	81
3.6.2	Verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning	82
4	Regeringens och riksdagens styrning och kontroll	89
4.1	Regeringens ansvar inför riksdagen och myndigheternas lydnadsplikt.....	89
4.2	Styrning.....	90
4.2.1	Lag och förordning	90
4.2.2	Budgetproposition	91
4.2.3	Regleringsbrev och uppdrag genom särskilda regeringsbeslut	91
4.2.4	Regeringen tillsätter ledningen.....	92
4.2.5	Informella kontakter.....	92

4.3	Kontroll	92
4.3.1	Årsredovisning, budgetunderlag och rapporter.....	92
4.3.2	Granskning genom myndigheter m.m.	93
5	Kriminalvårdens och polisens organisation och internkontroll	95
5.1	Inledning	95
5.2	Kriminalvården.....	95
5.2.1	Arbete med att förändra den interna styrningen och kontrollen	95
5.2.2	Organisatoriska nivåer	97
5.2.3	Ansvar för intern styrning och kontroll	99
5.2.4	Intern styrning.....	100
5.2.5	Intern kontroll.....	102
5.3	Polismyndigheten	111
5.3.1	Organisatoriska nivåer	111
5.3.2	Ansvar för intern styrning och kontroll	114
5.3.3	Intern styrning.....	115
5.3.4	Intern kontroll.....	117
5.4	Säkerhetspolisen.....	122
5.4.1	Organisatoriska nivåer	122
5.4.2	Ansvar för intern styrning och kontroll	124
5.4.3	Intern styrning.....	124
5.4.4	Intern kontroll.....	126
6	Extern granskning av Kriminalvården	131
6.1	Inledning	131
6.2	Internationell tillsyn	132
6.3	Extraordinär tillsyn.....	134
6.3.1	Riksdagens ombudsmän (JO)	134
6.3.2	Justitiekanslern (JK).....	140
6.4	Ordinär tillsyn.....	144
6.4.1	Datainspektionen	144
6.4.2	Arbetsmiljöverket.....	146
6.4.3	Inspektionen för vård och omsorg	148

6.4.4	Statens skolinspektion	151
6.4.5	Diskrimineringsombudsmannen.....	154
6.4.6	Konkurrensverket	156
6.4.7	Kommunala nämnder och länsstyrelser.....	157
6.5	Annan granskning av Kriminalvårdens verksamhet	159
6.5.1	Riksrevisionen	159
6.5.2	Statskontoret	163
6.5.3	Ekonomistyrningsverket	164
6.5.4	Barnombudsmannen	166
6.5.5	Brottsförebyggande rådet	167
6.5.6	Möjligheten att överklaga	168
6.5.7	Insynsrådet, offentlighetsprincipen och ideella frivilligorganisationer.....	171
7	Internationell utblick.....	173
7.1	Inledning	173
7.2	Finland	174
7.3	Danmark	175
7.4	Norge	176
7.5	Kanada.....	178
7.6	England och Wales	181
8	Tidigare utredningar.....	187
8.1	Inledning	187
8.2	Centrala utredningar om tillsyn	187
8.3	Nyligen publicerade utredningar m.m. om granskning	188
8.4	Tidigare utredningar angående granskning av kriminalvården	191
8.5	Tidigare utredningar angående granskning av polisen	193

9	En ny myndighet för tillsyn över polisen och Kriminalvården.....	197
9.1	Inledning	197
9.2	Den ordinära tillsynen över polisen ska utökas	197
9.3	Den ordinära tillsynen över Kriminalvården ska utökas	198
9.3.1	Vikten av en rättssäker kriminalvård.....	198
9.3.2	Tillsyn kan stärka rättssäkerheten och därigenom allmänhetens förtroende	200
9.3.3	Det är inte tillräckligt med intern kontroll.....	201
9.3.4	Nuvarande tillsyn är inte tillräcklig utan ska utökas	205
9.3.5	Tillsynen ska inte utökas genom att JO eller JK tillförs mer resurser.....	210
9.3.6	Definitionen av tillsyn ska motsvara regeringens definition av begreppet	212
9.4	En ny myndighet under regeringen ska bildas	213
9.4.1	Utökning kan ske genom en ny myndighet eller genom utvidgat uppdrag för befintlig myndighet	213
9.4.2	Sammanföring ska inte ske med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet	214
9.4.3	Det är inte lämpligt att utvidga uppdraget för annan befintlig myndighet	217
9.4.4	En ny tillsynsmyndighet under regeringen ska utföra tillsynen över polisen och Kriminalvården	219
10	Kontroll av regelefterlevnad i Kriminalvårdens verksamhet	223
10.1	Inledning	223
10.2	Tillsynen kan avse Kriminalvårdens samtliga uppgifter	223
10.3	Tillsynen kan ske mot samtliga bindande föreskrifter	224
10.3.1	Tillsynen ska ske mot bindande föreskrifter	224
10.3.2	Vilka bindande föreskrifter som tillsyn kan ske mot ska inte begränsas	227

10.4	Systemtillsyn.....	228
10.5	Proportionalitets- och lämplighetsbedömningar.....	232
10.5.1	Befogenhet att granska proportionalitets- och lämplighetsavvägningar som styrs av bindande föreskrifter.....	232
10.5.2	Ingen befogenhet att kritisera lämplighetsbedömningar som inte styrs av bindande föreskrifter	235
10.6	Lagprövning och kontroll av normbeslut	237
10.7	Tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.....	240
10.8	Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn	241
10.8.1	Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn bör inte uteslutas från tillsynsansvaret	242
10.8.2	Tillsynsmyndigheten ska uppmärksamma, inte utreda, frågor som faller under annan ordinär tillsyn	244
10.8.3	Särskilt om förhållandet till Statens skolinspektion	246
10.9	Enskilda fall får granskas.....	247
10.10	Beslut som kan överklagas	248
10.11	Anmälan när det finns anledning att anta att brott har begåtts	250
10.11.1	En anmälningsskyldighet ska föreligga.....	250
10.11.2	Information till mottagande myndighet.....	253
10.12	Tillsynen ska riktas mot myndigheten	255
10.12.1	Kritik ska inte riktas mot enskilda befattningshavare	255
10.12.2	Tillsynen ska endast avse den verksamhet som Kriminalvården bedriver	257
10.13	Exempel på föreskrifter som kan tillämpas vid tillsynen ...	258

11	Kontroll av regelefterlevnad i polisens verksamhet	263
11.1	Inledning	263
11.2	Tillsynen kan avse polisens samtliga uppgifter	263
11.2.1	Utgångspunkt i betänkandet Tillsyn över polisen	264
11.2.2	Ändrad beskrivning av polisens uppgifter i polislagen.....	264
11.2.3	Verksamheten vid Nationellt forensiskt centrum	265
11.2.4	Verksamheten med särskilda utredningar	266
11.2.5	Den polisiära verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten	268
11.2.6	Verksamheten med utrikestransporter	269
11.3	Tillsynen kan ske mot samtliga bindande föreskrifter	269
11.4	Systemtillsyn	270
11.5	Proportionalitets- och lämplighetsbedömningar	272
11.6	Lagprövning och kontroll av normbeslut.....	274
11.7	Tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda	275
11.8	Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn.....	276
11.9	Enskilda fall får granskas	277
11.9.1	Kommitténs tidigare bedömning.....	277
11.9.2	Remissyttranden	279
11.9.3	Kommitténs nuvarande bedömning	281
11.10	Beslut som kan överklagas eller prövas av åklagare	284
11.10.1	Beslut som kan överklagas	285
11.10.2	Beslut som kan prövas av åklagare.....	286
11.11	Anmälan när det finns anledning att anta att brott har begåtts.....	290

11.12	Tillsynen ska riktas mot myndigheterna.....	291
11.12.1	Kritik ska inte riktas mot enskilda befattningshavare	291
11.12.2	Tillsynen ska endast avse den verksamhet som myndigheterna bedriver.....	292
12	Initiering, planering, metoder och handläggning.....	295
12.1	Inledning	295
12.2	Initiering och planering av tillsynsärenden.....	295
12.2.1	Tillsynen ska bedrivas strategiskt med utgångspunkt i egna riskanalyser	295
12.2.2	Krav på tillsynsplan.....	298
12.3	Tillsynsmetoder	299
12.3.1	Inspektioner	300
12.3.2	Övervakning av utrikestransporter.....	303
12.3.3	Utredning av klagomål.....	312
12.3.4	Andra undersökningar	316
12.4	Handläggning av klagomål.....	316
12.4.1	Process för hur klagomål tas emot och bearbetas	317
12.4.2	Frihetsberövade barns behov ska särskilt beaktas	319
12.4.3	Möjligheten för intagna och befattningshavare att ge in klagomål eller andra upplysningar	323
12.5	Handläggning av tillsynsärenden.....	325
13	Medel för att brister ska rättas eller förebyggas	329
13.1	Inledning	329
13.2	Tillsynsskrivelsen, tidigare bedömning och remissinstanser.....	329

13.3	Beslut med uttalanden om regelefterlevnaden	332
13.3.1	Uttalanden om regelefterlevnaden – inga sanktioner vid utebliven rättelse	332
13.3.2	Uttalandena ska göras i skriftliga beslut	334
13.3.3	Besluten ska skickas eller lämnas till de objektsansvariga.....	336
13.4	Förelägganden om återredovisning.....	338
13.5	Anmälan eller överlämnande till annan myndighet	340
13.5.1	Kontakter med andra tillsynsorgan och anmälan av brott	340
13.5.2	Tillsynsmyndigheten bör inte göra anmälan om disciplinpåföljd	340
13.5.3	Ingen skyldighet att anmäla till Justitiekanslern	342
13.6	Rådgivning är en del av uppdraget	343
13.7	Verka för att brister i föreskrift avhjälpas	345
13.8	Spridning av resultatet av tillsynen till andra än de objektsansvariga	346
13.8.1	Regeringen ska få del av resultatet av tillsynen....	347
13.8.2	Rapportering till Frontex.....	348
13.8.3	Spridning av resultatet till andra tillsynsmyndigheter	350
13.8.4	Spridning av resultatet till allmänheten.....	350
14	Granskningsuppdrag utöver tillsyn över polisen och Kriminalvården.....	353
14.1	Inledning	353
14.2	Inga andra granskningsuppdrag än tillsyn i förhållande till polisen och Kriminalvården	353
14.2.1	Inga granskningsuppdrag utöver tillsyn i förhållande till Kriminalvården.....	354
14.2.2	Inga granskningsuppdrag utöver tillsyn i förhållande till polisen.....	358

14.3	Rätt att bistå annan stat med övervakning.....	359
14.4	Eventuella framtida uppgifter för tillsynsmyndigheten.....	363
15	Informationsinhämtning, personuppgiftsbehandling och sekretess	367
15.1	Inledning.....	367
15.2	Skyldighet enligt gällande rätt att lämna information.....	368
15.3	Uppgiftsskyldighet i förhållande till tillsynsmyndigheten	369
15.3.1	För de myndigheter som omfattas av tillsynen...	370
15.3.2	För andra förvaltningsmyndigheter och domstolar.....	374
15.3.3	För anställda, uppdragstagare m.fl.	375
15.4	Förelägganden om att fullgöra uppgiftsskyldigheten	378
15.4.1	Beslut om föreläggande att fullgöra uppgiftsskyldigheten.....	379
15.4.2	Föreläggandena ska kunna förenas med vite	379
15.4.3	Rätten att vara passiv	383
15.5	Straffsanktion för den som lämnar osann uppgift.....	386
15.6	Tillträde till lokaler m.m. samt omhändertagande av handlingar och föremål.....	390
15.6.1	Allmänt om tillträdes- och undersökningsrätt....	390
15.6.2	Tillträdes- och undersökningsrätt för tillsynsmyndigheten.....	391
15.6.3	Samtycke krävs för att undersöka intagnas bostadsrum och tillhörigheter	393
15.6.4	Ingen rätt att omhänderta handlingar eller föremål.....	394
15.7	Skyldighet att lämna biträde	395
15.8	Personuppgiftsbehandling	396
15.8.1	Allmänt om regleringen av personuppgiftsbehandling	396
15.8.2	Utlämnande av personuppgifter till tillsynsmyndigheten.....	398

15.8.3	Personuppgiftslagen är tillräcklig för tillsynsmyndighetens behandling av personuppgifter	403
15.9	Sekretesskydd av uppgifter i tillsynsmyndigheten	409
15.9.1	Sekretesskyddet enligt gällande rätt	410
15.9.2	Ny reglering om sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden	413
15.9.3	Inga ändringar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	418
16	Samverkan med och gränsdragning till andra myndigheter.....	419
16.1	Inledning	419
16.2	Myndigheterna som omfattas av tillsynen	419
16.3	Andra granskningsorgan och Frontex.....	421
16.4	Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten	428
17	Organisatoriska överväganden	433
17.1	Inledning	433
17.2	Ledningsform	433
17.2.1	Ledningsformer – återblick.....	433
17.2.2	Tre alternativa ledningsformer	434
17.2.3	Ledningsformer för olika tillsynsmyndigheter....	436
17.2.4	Ledningsform för tillsynsmyndigheten	437
17.3	Insynsråd	438
17.3.1	Allmänt om insynsråd	439
17.3.2	Tillsynsmyndigheten ska ha ett insynsråd	440
17.3.3	Insynsrådets sammansättning och reglering.....	441
17.3.4	Insynsråd bedöms tillräckligt	442
17.4	Personalansvarsnämnd och personalföreträdarförordningen	443
17.5	Central, regional eller lokal organisation	444

17.6	Ska tillsynsmyndighetens organisation regleras i övrigt? ..	445
17.7	Tillsynsmyndighetens namn	446
17.8	Anställningar.....	447
17.8.1	Myndighetschefen.....	447
17.8.2	Andra anställningar	447
17.9	Kompetens	448
17.10	Lokalisering.....	451
17.11	Volym, kostnader och finansiering	453
17.11.1	Tillsynsmyndighetens volym.....	453
17.11.2	Tillsynsmyndighetens kostnader	455
17.11.3	Tillsynsmyndighetens finansiering	460
18	Reglering av tillsynsmyndighetens verksamhet i lag och förordning.....	463
19	Genomförande.....	467
20	Konsekvensutredning	469
20.1	Inledning	469
20.2	Vad kommittén vill uppnå med förslaget.....	469
20.3	Effekterna om det inte skapas någon ny tillsynsmyndighet	470
20.4	Vilka som berörs av regleringen	471
20.4.1	Konsekvenser för de objektsansvariga.....	471
20.4.2	Konsekvenser för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.....	473
20.4.3	Konsekvenser för andra myndigheter.....	474
20.4.4	Konsekvenser ur ett medborgarperspektiv.....	476
20.4.5	Konsekvenser för Regeringskansliet.....	477
20.5	Kostnaderna för en ny tillsynsmyndighet.....	477
20.6	Finansiering	478
20.7	EU-rätt.....	479

20.8	Konsekvenser för sysselsättningen	480
20.9	Konsekvenser för den personliga integriteten	480
20.10	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	481
20.11	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för de integrationspolitiska målen	481
20.12	Övriga konsekvenser	482
20.13	Ikraftträdande och information	482
21	Författningskommentar	483
21.1	Förslaget till lag om tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården.....	483
21.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	490
21.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	491
	Reservationer	493
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2010:75.....	497
	Bilaga 2 Kommittédirektiv 2012:13.....	509
	Bilaga 3 Kommittédirektiv 2013:115.....	517
	Bilaga 4 Kommittédirektiv 2014:17.....	519
	Bilaga 5 Kommittédirektiv 2015:20.....	523

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Polisorganisationskommittén har till uppgift att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet. Kommittén redovisade uppdraget såvitt avser granskning av polisen i betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42). I betänkandet föreslogs att en fristående tillsynsmyndighet skulle kontrollera att polisens verksamhet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

Kommittén utgår i det här betänkandet från att den ordinära tillsynen över Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens verksamhet ska utökas och överväger därför inte den frågan på nytt. När det gäller den närmare utformningen av denna ordinära tillsyn över polisen prövar kommittén om det finns anledning att ändra de förslag och bedömningar som gjordes i betänkandet Tillsyn över polisen.

Kommitténs uppdrag är nu således att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska Kriminalvårdens verksamhet. Kommittén ska också lämna förslag om hur den fristående granskningen av polisen och, i förekommande fall, Kriminalvården ska organiseras och vilken verksamhet inom myndigheterna som granskningen ska avse. Därtill ska kommittén överväga om uppgiften att övervaka påtvingade återvändanden kan läggas på den tilltänkta tillsynsmyndigheten.

Några centrala begrepp

Med begreppet *tillsyn* avses i betänkandet självständig granskning för att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter, dvs. kontroll av regelefterlevnad. För att vara tillsyn ska verksamheten också vid behov leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. *Ordinär tillsyn* avser sådan tillsyn som utövas av ett organ som har till uppgift att utöva kontroll över viss verksamhet, t.ex. Datainspektionens tillsyn över viss behandling av personuppgifter. Därutöver finns *extraordinär tillsyn*, som utövas av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). *Granskning* är ett vidare begrepp än tillsyn och inkluderar även andra typer av granskning, som exempelvis revision. Begreppet *polisen* används som ett samlingsbegrepp för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Nuvarande extern granskning av Kriminalvårdens verksamhet

Kommittén beskriver i betänkandet den externa granskningen av Kriminalvården. Kommittén har redan i betänkandet Tillsyn över polisen redogjort för den huvudsakliga externa granskningen av polisens verksamhet. Ett flertal myndigheter och internationella organ granskar i dag Kriminalvårdens verksamhet. Däribland finns följande tillsynsmyndigheter.

- Datainspektionen (personuppgiftsbehandling)
- Arbetsmiljöverket (arbetsmiljö och arbetstid)
- Inspektionen för vård och omsorg (hälso- och sjukvård)
- Statens skolinspektion (formella vuxenutbildningen)

Tillsynen över Kriminalvårdens verksamhet i förhållande till klienterna bedrivs dock i dag i praktiken till stor del av JO.

Den ordinära tillsynen över Kriminalvården ska utökas

Kriminalvårdens uppdrag innebär långtgående befogenheter att ingripa i och påverka tillvaron för enskilda. Den reglering som styr Kriminalvårdens verksamhet tillåter i flera fall inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Kriminalvårdens klienter står dessutom i ett påtagligt beroendeförhållande till personalen inom myndigheten. Det måste därför säkerställas att rättssäkerheten inom Kriminalvården upprätthålls. Flera för individen viktiga myndighetsåtgärder kan dock inte överklagas. Med tillsyn kan rättsäkerheten stärkas även vad gäller dessa åtgärder.

Vikten av en rättssäker kriminalvård talar inte bara för att det finns behov av extern kontroll av regelefterlevnaden utan även för att den bör ha en betydande omfattning. Nuvarande extern kontroll av regelefterlevnaden i Kriminalvårdens verksamhet är enligt kommittén inte tillräcklig. Det behövs mer egeninitierad och strategiskt styrd tillsyn. Kommittén har i den bedömningen bland annat beaktat att Kriminalvården har genomgått en enmyndighetsreform. I samband med reformen försvann den centrala granskningen av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Den interna kontroll som ledningen för Kriminalvården utövar i dag är inte fristående i lika hög grad. Organisatorisk åtskillnad mellan granskningen och den operativa verksamheten skapar, enligt kommitténs mening, grund för en trovärdig granskningsverksamhet.

JK:s och JO:s uppdrag faller enligt kommittédirektiven utanför det som kommittén har att överväga. Det finns således ett behov av att utöka den ordinära tillsynen över Kriminalvårdens verksamhet.

En ny myndighet under regeringen ska bildas

Kommittén föreslog i betänkandet Tillsyn över polisen att en ny tillsynsmyndighet skulle bildas. Utöver den föreslagna nya tillsynen över polisen skulle Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet ingå i tillsynsmyndigheten. Kommittén finner dock nu att skälen för att föra samman dessa verksamheter inte kan anses vara så starka att så bör ske. Enligt kommittén finns det inte någon annan myndighet vars verksamhet lämpligen kan slås samman med den nya tillsynsverksamheten. En ny myndighet för tillsyn över

polisen och Kriminalvården ska därför bildas. Tillsynsmyndigheten ska vara en förvaltningsmyndighet under regeringen.

Vad tillsynen ska innefatta

Tillsynen ska kunna avse all verksamhet som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården bedriver. Den ska kunna ske i förhållande till samtliga lagar och andra bindande föreskrifter som reglerar dessa verksamheter. Detta inkluderar föreskrifter som ställer krav på intern styrning och kontroll samt föreskrifter som innefattar proportionalitets- och lämplighetsavvägningar. Tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn över enskilda fall. För att tillsynen ska bli effektiv bör enskilda fall där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser prioriteras. I samband med utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång finns det en sådan risk för regelöverträdelser att tillsyn regelbundet bör utövas över enskilda fall.

Tillsynsmyndigheten ska således ha ett brett tillsynsmandat. Det huvudsakliga skälet för att utvidga den externa tillsynen är att stärka rättssäkerheten i verksamheter som innefattar för enskilda mycket ingripande åtgärder som inte kan överklagas. Mot den bakgrunden ska tillsynen riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda. Med denna inriktning bör tillsynen över Kriminalvården vara fokuserad på den klientnära verksamheten. Tillsynen över polisen bör vara fokuserad på verksamhet som begränsar enskildas rörelsefrihet, inkräktar på deras privatliv, påverkar deras möjligheter att förfoga över sin egendom, som innebär att våld utövas eller liknande. Förhållanden som rör utrikestransporter som utförs med tvång, frihetsberövade barn eller barn med nära anhöriga som är frihetsberövade bör ofta falla inom inriktningen.

Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn utesluts inte från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar. Genom att inte helt utesluta sådana förhållanden undviks gränsdragningsproblem. Förutsättningarna för att upptäcka regelöverträdelser och risker för sådana förbättras också. Tillsynsmyndigheten ska dock normalt inte granska förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över. Detta innebär att tillsynsmyndigheten för det mesta

endast ska uppmärksamma den andra tillsynsmyndigheten på frågor som faller under dess tillsyn och inte själv utreda dem. På så sätt undviks parallella utredningar och motstridiga beslut av olika tillsynsmyndigheter samt att flera myndigheter lägger resurser på att bygga upp kompetens inom samma områden.

Av betydelse för tillsynens inriktning är även att tillsynsmyndigheten inte i sak ska uttala sig om ett enskilt beslut om det kan överklagas. För sådana beslut finns redan en fungerande kontroll. Tillsynsmyndigheten ska inte heller i sak uttala sig om ett enskilt beslut av polisen, om det är eller har varit föremål för åklagares prövning. Om tillsynsmyndigheten gjorde det skulle det i praktiken innebära en prövning av åklagares rättstillämpning i ett enskilt fall. Åklagarväsendet omfattas inte av tillsynen.

Tillsynsmyndigheten ska inte utreda brott. Ett tillsynsorgan har inte de befogenheter som krävs för det. Om tillsynsmyndigheten i sin tillsyn finner anledning att anta att brott har begåtts ska den som huvudregel anmäla det till Åklagarmyndigheten. För det fall det finns anledning att tro att bakgrunden till de förhållanden som kan utgöra brott är generella brister i visst avseende, t.ex. felaktiga rutiner, kan dock dessa utredas ur ett övergripande perspektiv.

Tillsynen ska kunna avse enskilda befattningshavares agerande. Eventuell kritik ska dock inte riktas mot enskilda befattningshavare utan mot myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården. Enskilda befattningshavare agerar på myndighetens vägnar. Den enskildes prestation är starkt beroende av vilken position han eller hon erhållit, arbetsbelastning, utbildning, ansvarsfördelning, rutiner samt andra förhållanden som myndighetens ledning styr över. Myndighetens ledning ansvarar för den interna styrningen och kontrollen och har bäst förutsättningar för att vidta åtgärder så att fel inte upprepas. Därtill finns det redan processer för individuellt ansvarsutkrävande. Enskilda kan ställas till svars vid respektive myndighets personalansvarsnämnd och även åtalas för brott.

Tillsynen ska inte avse verksamhet som bedrivs av privaträttsliga subjekt med koppling till de granskade myndigheterna, t.ex. ett familjehem som Kriminalvården anlitar. Åtgärder och underlåtenheter av anställda vid privaträttsliga subjekt, frivilliga etc. kan dock falla inom tillsynsansvaret. Detta under förutsättning att de har agerat under myndighetens ledning och under förhållanden som

huvudsakligen liknar dem som hade gällt för myndighetens egna anställda. Exempelvis ska åtgärder som har utförts av en väktare som förordnats av den granskade myndigheten för ett bevakningsuppdrag falla under tillsynen.

Initiering, planering, metoder och handläggning

Det går inte att bestämt förutse vad som kommer att vara mest angeläget att granska i framtiden. Den mest ändamålsenliga tillsynen uppnås därför om tillsynsmyndigheten, inom ramen för det reglerade uppdraget, i hög grad själv får prioritera vilka tillsynsändamålen som ska inledas. Av instruktionen för tillsynsmyndigheten ska det framgå att tillsynen ska bedrivas strategiskt och att myndigheten ska använda sig av riskanalyser. Syftet med regleringen är att motverka att den planerade tillsynen trängs undan av den händelsestyrda. Verksamheten ska vara välplanerad, framsynt och metodisk. Tillsynsmyndigheten ska i en särskild tillsynsplan ange vilken huvudsaklig inriktning tillsynen ska ha.

Tillsynsmyndigheten ska vara fri att själv utveckla en effektiv tillsynsmetodik. Inspektioner ska dock vara en del av tillsynsmyndighetens verksamhet. Det ska även övervakning av utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång vara. En medlemsstat ska enligt det så kallade återvändandedirektivet sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden.¹ Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården deltar på olika sätt i utrikestransporter som utförs med tvång. Sådana transporter är särskilt känsliga och medför ofta risk för olika typer av incidenter. Tillsynsmyndigheten ska därför regelbundet övervaka utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång. Det bör överlämnas åt myndigheten att utifrån en riskanalys fortlöpande pröva med vilken frekvens övervakning ska ske och vilka typer av utrikestransporter som bör prioriteras.

Tillsynsmyndigheten ska också ta emot och utreda klagomål från enskilda. Vilka klagomål som ska utredas avgör myndigheten själv. Eftersom tillsynsmyndigheten ska bedriva en systematisk och

¹ Art. 8.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

riskbaserad tillsyn bör klagomål från enskilda inte bara användas för att få information om enstaka händelser som kan vara aktuella att utreda. Klagomålen bör även ingå i det samlade underlag som ligger till grund för myndighetens planering av tillsynen. Tillsynsmyndigheten ska vid handläggningen av klagomål särskilt beakta frihetsberövade barns behov.

Medel för att brister ska rättas eller förebyggas

Tillsynsärenden ska avgöras genom skriftliga beslut. I dessa ska tillsynsmyndigheten få uttala sig om konstaterade förhållandens förenlighet med lagar och andra bindande föreskrifter.

Besluten ska inte vara bindande. Om tillsynsmyndigheten skulle ha rätt att tvinga fram förändringar skulle det påverka de granskade myndigheternas möjligheter att ta ansvar för den egna verksamheten. I ett längre tidsperspektiv kan även en rätt till tvingande sanktioner riskera att minska de granskade myndigheternas vilja att samarbeta under utredningen. De föreskrifter som uttalandena ska bygga på är dock bindande. Om verksamheten i visst avseende inte är förenlig med bindande föreskrifter, är den granskade myndigheten skyldig att vidta åtgärder redan mot bakgrund av dessa föreskrifter. Om så behövs kan regeringen utöva sin möjlighet till styrning och kontroll för att få till stånd förändringar i de granskade verksamheterna. Eftersom besluten inte ska vara bindande behöver de inte heller vara överklagbara. På så sätt undviks att statens resurser används till att två statliga myndigheter processar mot varandra i domstol.

Beslut i tillsynsärenden ska skickas eller lämnas till den granskade verksamheten. En rapport med de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna av tillsynen ska också årligen lämnas till regeringen. Tillsynsmyndigheten kan även, vid behov, på annat sätt informera regeringen om enskilda beslut. Den europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens yttre gränser (Frontex) bistår medlemsstaterna med organisering av gemensamma insatser för återsändande av tredjelandsmedborgare som olagligen uppehåller sig i unionen. Efter att ha övervakat en gemensam återsändandeinsats samordnad av Frontex bör tillsynsmyndigheten rapportera dit. Resultatet av tillsynen bör även spridas

till andra tillsynsorgan och till allmänheten. Tillsynsmyndigheten bör själv, med beaktande av gällande rätt, bedöma på vilket sätt och i vilken omfattning rapportering eller annan informationsspridning lämpligen ska ske.

I tillsynsmyndighetens uppdrag ingår att den lämnar viss rådgivning och vägledning till de granskade myndigheterna. Myndigheten ska dock inte ge konkreta råd om vad som bör göras för att åtgärda konstaterade brister. Det är den granskade myndigheten, med ansvar för verksamheten, som bäst kan bedöma vilka åtgärder som krävs. Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att förelägga den myndighet som har granskats att inom viss tid redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller ska vidtas.

Tillsynsmyndigheten ska också på annat sätt kunna verka för en förändring i de verksamheter som omfattas av tillsynen. Som ovan nämnts kan den påtala brister och risker för andra tillsynsorgan samt anmäla till åklagare om det finns anledning att anta att brott har begåtts. Myndigheten kan även informera enskilda om möjligheten att vända sig till JK och begära ersättning från staten. För att myndigheten ytterligare ska kunna främja hög kvalitet inom den granskade verksamheten ska den ha i uppgift att inom sitt verksamhetsområde verka för att brister i lagar eller andra bindande föreskrifter avhjälpas.

Rätt att bistå annan stat med övervakning

Enligt den Europeiska kommissionen bör en oberoende övervakare vara närvarande vid varje gemensam insats för återsändande, eftersom dessa är så uppmärksammade och känsliga. I de fall Sverige organiserar en gemensam transport har andra deltagande staters behandling av de som transporteras ett särskilt nära samband med Kriminalvårdens och polisens verksamhet. Tillsynsmyndigheten ska därför, i de fall Sverige är organiserande medlemsstat, få bistå annan stat med övervakning vid gemensamma återsändandeinsatser som samordnas av Frontex. Sådan övervakning får endast ske efter överenskommelse därom.

Informationsinhämtning, personuppgiftsbehandling och sekretess

En grundläggande förutsättning för att tillsyn ska kunna utövas är att tillsynsmyndigheten får tillgång till den information den behöver. De förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska lämna de upplysningar och yttranden samt tillhandahålla de handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten begär. Detsamma ska gälla andra förvaltningsmyndigheter och domstolar, om det begäran avser behövs för tillsynen. Vissa enskilda som deltar eller har deltagit i en förvaltningsmyndighets eller domstols verksamhet ska också vara skyldiga att på begäran lämna de upplysningar och yttranden som behövs för tillsynen.

På begäran av tillsynsmyndigheten ska uppgifterna lämnas skriftligen samt på heder och samvete. Om oriktiga uppgifter då lämnas kan straffansvar enligt 15 kap. 10 § brottsbalken om osann eller vårdslös försäkran aktualiseras. Möjligheten att begära att uppgifterna lämnas på heder och samvete bör användas återhållsamt.

Tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet. Sådana förelägganden ska kunna förenas med vite, även i förhållande till staten. Möjligheten att förena förelägganden om att fullgöra uppgiftsskyldighet med vite bör dock användas med stor försiktighet. Om uppgifter tvingas fram under hot om vite kan det på sikt underminera den granskade verksamhetens förtroende för och vilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten. Passivitetsrätten medför vidare att ett föreläggande inte ska få förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

De myndigheter som omfattas av tillsynen ska lämna tillsynsmyndigheten det biträde den begär för sin tillsyn. Tillsynsmyndigheten ska också ha rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. Den ska ha rätt att få tillträde till och att undersöka utrymmen och utrustning som används i den granskade verksamheten. För tillträde till eller undersökning av en intagens bostadsrum eller tillhörigheter eller andra slutna förvaringsställen som en intagen disponerar krävs dock hans eller hennes samtycke.

Det behövs inte någon särskild reglering avseende tillsynsmyndighetens personuppgiftsbehandling eftersom personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser är tillräckliga. Det behövs inte heller någon särskild sekretessreglering avseende uppgifter som tillsynsmyndigheten tar emot från andra svenska myndigheter. En ny sekretessreglering föreslås dock för att uppnå ett fullgott sekretesskydd när uppgifter ges in av enskilda, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation.

Samverkan med och gränsdragning till andra myndigheter

I förhållande till andra tillsynsmyndigheter som utövar ordinär tillsyn över Kriminalvården och polisen blir det tal om överlappande tillsynsansvar. Problematiken med överlappningen minskas dock påtagligt av förslaget att tillsyn normalt inte ska ske över sådana förhållanden som annan tillsynsmyndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över. En myndighet för ordinär tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamheter föranleder inte någon gränsdragningsproblematik i förhållande till de extraordinära tillsynsorganen JO och JK. Tillsynsmyndigheten ska samverka med andra myndigheter och internationella organ som kan utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs av polisen eller Kriminalvården. Samverkan med JO och JK bör dock endast syfta till att undvika dubbelarbete och inte avse gemensamma tillsynsinsatser, eftersom JO och JK utövar tillsyn över tillsynsmyndigheten.

Det finns ett nära samband mellan polis och åklagares brottsutredande verksamhet. Därtill bedrivs inom åklagarväsendet vad som benämns rättslig tillsyn. Tillsynsmyndigheten ska därför även samverka med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Organisatoriska överväganden

Tillsynsmyndigheten ska vara en enrådig myndighet under regeringen och ledas av en myndighetschef. Tillsynen kommer att utövas över myndigheter vars uppdrag innebär långtgående befogenheter att vidta ingripande åtgärder som påverkar enskilda. Det är därför betydelsefullt med god medborgerlig insyn och demokratiskt

inflytande i tillsynsverksamheten. Detta kan tillgodoses genom att det vid tillsynsmyndigheten finns ett insynsråd som i vid mening representerar allmänheten. Ledamöterna bör därför ha partipolitisk erfarenhet eller breda kontaktytor i samhället. Insynsrådets erfarenhet, kunskap och åsikter bör särskilt tas tillvara innan tillsynsplanen fastställs.

Tillsynsmyndigheten ska själv besluta sin inre organisation. För att kunna bedriva en effektiv tillsynsverksamhet bör den efter två år ha resurser motsvarande 60 årsarbetskrafter.

Myndigheten ska benämnas Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården.

Konsekvenser av kommitténs förslag

Utövandet av den nya tillsynen kan kräva resurser från de förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen, t.ex. i samband med inspektioner. Tillsynen bidrar samtidigt till deras utvecklingsarbete och höjer kvaliteten i deras verksamhet.

För att tillsynsmyndigheten ska kunna uttala sig om polisens brottsutredande verksamhet måste den ha möjlighet att beskriva under vilka förutsättningar polisen agerat. Det kan därför av tillsynsmyndighetens beslut indirekt framgå att det har förekommit brister i en enskild åklagares handläggning eller systematiska brister i åklagarverksamheten. Detta utgör dock enligt kommittén inte något hot mot åklagarens självständighet och inte heller skäl att undanta polisens brottsutredande verksamhet från tillsynen. Att tillsynsmyndigheten inte i sak ska uttala sig om ett enskilt beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det är eller har varit föremål för åklagares prövning, motverkar dessutom att tillsynsmyndigheten indirekt uttalar sig om en enskild åklagares rättstillämpning.

För att finansiera den nya tillsynsmyndigheten föreslår kommittén en omfördelning av resurser inom utgiftsområde 4, rättsväsendet. En sådan omfördelning kommer att beröra de verksamheter vars ramanslag minskas.

Tillsynen ska leda till att rättssäkerheten i polisens och Kriminalvårdens verksamheter stärks. Det gynnar främst enskilda som är föremål för den granskade verksamheten, dvs. misstänkta, frihetsberövade

m.fl. Stärkt rättssäkerhet kan också leda till högre förtroende hos allmänheten för polisen och Kriminalvården. Tillsynen ska även leda till att regeringen, och i förlängningen medborgarna, får bättre kontroll över att regler och lagar följs i polisens och Kriminalvårdens verksamheter. På detta sätt stärks den demokratiska insynen och kontrollen.

Summary

The Committee's remit

The Police Organisation Committee's task is to investigate the need for an independent body to scrutinise the activities of the police, including the activities of the Swedish Security Service, and the Swedish Prison and Probation Service. The Committee presented its findings with regard to scrutiny of the police in the report 'Supervision of the Police' (SOU 2013:42). The report called for an independent supervisory authority to monitor that police activities meet the requirements that follow from laws and other binding regulations.

In this report, the Committee assumes that the regular supervision of the Swedish Police Authority's and the Swedish Security Service's activities will be expanded and therefore does not readdress this question. With regard to a more detailed design of the regular supervision of the police, the Committee investigates whether there is reason to amend the proposals and assessments presented in the 'Supervision of the Police' report.

The Committee's remit is now thus to investigate the need for an independent body to scrutinise the Swedish Prison and Probation Service's activities. The Committee will also present proposals on how the independent scrutiny of the police and, where relevant, the Swedish Prison and Probation Service will be organised and which activities the scrutiny should cover. Moreover, the Committee will examine whether the task of supervising forced returns could be placed with the intended supervisory authority.

Some central concepts

In the report, the term supervision refers to independent scrutiny to monitor whether the scrutinised activity meets the requirements set out in laws and other binding regulations, i.e. control of regulatory compliance. To serve as supervision, the scrutiny should also, where necessary, lead to decisions on measures that aim to correct any errors. Regular supervision refers to supervision carried out by a body that is tasked with exercising control over a certain activity, for instance the supervision by the Data Inspection Board of certain processing of personal data. In addition, there is extraordinary supervision, exercised by the Parliamentary Ombudsmen (JO) and the Office of the Chancellor of Justice (JK). Scrutiny is a broader term than supervision and also includes other types of scrutiny, such as audits. The term police is used as a collective term for the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service.

Current external scrutiny of the Swedish Prison and Probation Service's activities

In its report, the Committee describes the external scrutiny of the Swedish Prison and Probation Service. The Committee has already, in its report 'Supervision of the Police', described the main external scrutiny of police activity. A number of authorities and certain international bodies currently scrutinise the Swedish Prison and Probation Service's activities. These include the following supervisory authorities:

- Data Inspection Board (personal data processing)
- Swedish Work Environment Authority (work environment and working hours)
- Health and Social Care Inspectorate (health and medical care)
- Swedish Schools Inspectorate (formal adult education)

However, supervision of the Swedish Prison and Probation Service's activities in relation to their clients is currently, in practice, mainly carried out by the Parliamentary Ombudsmen.

The regular supervision of the Swedish Prison and Probation Service should be expanded

The task of the Swedish Prison and Probation Service includes far-reaching exercise of powers of enforcement that affect people's lives. The regulations that govern the Swedish Prison and Probation Service's activities allow, in a number of cases, restrictions in fundamental rights and freedoms for the individual. The Swedish Prison and Probation Service's clients also have a palpable relationship of dependence in relation to the staff. For this reason, it must be ensured that the legal security is upheld at the Swedish Prison and Probation Service. However, several measures taken by the authorities that are important for the individual cannot be appealed. With supervision, the legal security may be strengthened also with regard to these measures.

The importance of legally secure penal care indicates not only that there is a need for external control of regulatory compliance, but also that it should have a considerable scope. The current external control of regulatory compliance of the Swedish Prison and Probation Service's activities is not sufficient, according to the Committee. More self-initiated and strategically governed supervision is needed. The Committee has in this assessment taken into account that the Swedish Prison and Probation Service has undergone a singular authority reform. The central scrutiny of local prison and probation authorities disappeared in connection with the reform. The internal control which the leadership at the Swedish Prison and Probation Service exercises today is not independent to the same degree. In the Committee's view, an organisational distinction between scrutiny and operational activities creates grounds for a credible monitoring activity.

Under the terms of reference, the tasks of the Office of the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsmen fall outside what the Committee is responsible for examining. Thus, there is a need to expand the regular supervision of the Swedish Prison and Probation Service's activities.

A new authority under the Government should be established

In the 'Supervision of the Police' report, the Committee proposed the establishment of a new supervisory authority. In addition to the proposed new supervision of the police, the activities of the Swedish Commission on Security and Integrity Protection would be covered by the supervisory authority. However, the Committee now considers that the reasons for merging these activities are not strong enough to warrant this. In the Committee's view, there is no other authority with activities that may be suitable to merge with the new supervisory authority. A new authority for the supervision of the police and the Swedish Prison and Probation Service should therefore be established. The supervisory authority should be an administrative authority directly accountable to the Government.

What supervision is to include

It should be possible for supervision to cover all activities carried out by the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service and the Swedish Prison and Probation Service. It should be possible to conduct with regard to all laws and other binding regulations that govern these activities. This includes regulations that place demands on internal governance and controls, as well as regulations that include proportionality and suitability considerations. It should be possible for the supervisory authority to exercise supervision in individual cases. To ensure efficient supervision, priority should be given to individual cases where there are indications of structural or grave infringements of the regulations. In connection with transports abroad which may come to include coercive measures, there is such a risk of infringement of the regulations that supervision should be regularly exercised in individual cases.

The supervisory authority should thus have a broad supervisory mandate. The principal reason for expanding external supervision is to strengthen legal security in activities that involve very intrusive measures for the individual that cannot be appealed. In light of this, supervision should be focused on conditions that are particularly

intrusive or are of great importance in another way for the individual. In line with this, supervision of the Swedish Prison and Probation Service should focus on client-oriented activities. Supervision of the police should focus on activities that limit the individual's freedom of movement, infringe on their private life, affect their possibilities of disposing of their property or involve the use of violence or similar. Conditions with regard to transports abroad carried out using coercive measures, children deprived of their liberty or children with close relatives who are deprived of their liberty should often fall within this scope.

Conditions that fall under other regular supervision are not excluded from the authority's supervisory responsibility. By not entirely excluding such conditions, problems of demarcation are avoided. The possibilities of discovering infringements and risks of infringements of the regulations are also improved. However, the supervisory authority should not normally scrutinise conditions where another authority has a special responsibility to exercise supervision. This means that the supervisory authority should mainly only alert the other supervisory authority to issues that fall within its supervision and not investigate them itself. In this way, parallel investigations and conflicting decisions by different supervisory authorities are avoided as is the use of resources to build up skills in the same areas.

It is also important for the focus of the supervision that the supervisory authority is not to comment on the substance of an individual decision if it can be appealed. There is already a functioning control mechanism for such decisions. Neither is the supervisory authority to comment on the substance of an individual decision by the police, if it is or has been the subject of a prosecutor's examination. If the supervisory authority did make comments, it would mean in practice an examination of the prosecutor's application of the law in an individual case. The prosecution authorities are not covered by this supervision.

The assignment of the supervisory authority would not be to investigate crimes. A supervisory body does not have the necessary powers for this. If the supervisory authority, in its supervision, finds reason to assume that a crime has been committed, as a general rule, it would report this to the Swedish Prosecution Authority. When there is reason to believe the background to the

conditions that may constitute crimes is due to general shortcomings in some respect, such as faulty routines, these may nevertheless be investigated from an overall perspective.

It should be possible to carry out supervision concerning the actions of an individual official. However, any criticism would not be directed at individual officials, but at the authorities – the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service and the Swedish Prison and Probation Service. Individual officials act on behalf of the authority. The performance of the individual is strongly dependent on which position he or she has held, the workload, education, division of responsibility, routines and other circumstances that are governed by the authority leadership. The authority leadership is responsible for internal governance and controls and has the best possibilities to take measures to ensure that mistakes are not repeated. In addition, there are already processes in place for individual accountability. Individuals can be held accountable by the authority's staff disciplinary board and even prosecuted for an offence.

Supervision is not to cover activities conducted by bodies subject to private law linked to the scrutinised authorities, such as a foster home engaged by the Swedish Prison and Probation Service. However, measures and omissions by employees at bodies subject to private law, volunteers, etc. may fall within the supervisory responsibility. This is on the condition that they acted under the leadership of the authority and under conditions that are largely similar to those that would have applied to the authority's own employees. For instance, measures that have been carried out by a security guard appointed by the scrutinised authority for a security task should be included in the supervision.

Initiation, planning, methods and administration

It is not possible to predict with any certainty what will be most important to scrutinise in future. The most effective supervision is therefore achieved if the supervisory authority, within the framework of the regulated mandate, is permitted to largely prioritise on its own which supervisory matters should be initiated. Instructions for the supervisory authority should specify that

supervision is to be carried out strategically and that the authority is to utilise risk analyses. The purpose of this regulation is to counteract planned supervision being pushed aside by events-based supervision. The activities should be well-planned, forward-looking and methodical. The supervisory authority is to specify the main focus of supervision in a special supervisory plan.

Although the supervisory authority should be free to develop an effective supervisory methodology by itself, inspections are to constitute part of the supervisory authority's activities. Monitoring of transports abroad that may include coercive measures are also to constitute part of the supervisory authority's activities. A Member State shall, under the Return Directive, provide for an effective forced-return monitoring system.¹ The Swedish Police Authority, the Swedish Security Service, and the Swedish Prison and Probation Service participate in various ways in transports abroad that is carried out using coercive measures. Such transports are especially sensitive and often involve the risk of different types of incidents. The supervisory authority should therefore regularly monitor transports abroad that may involve coercive measures. It should be left up to the authority to, based on a risk analysis, continually assess the frequency with which supervision should be carried out, and which types of transport abroad should be prioritised.

The supervisory authority is also to receive and investigate complaints from individuals. The authority itself may determine which complaints to investigate. Since the supervisory authority should pursue systematic and risk-based supervision, complaints from individuals should not only be used to collect information about individual incidents which may be relevant for investigation. Complaints should also be included in the collective documentation on which the authority's supervisory planning is based. In handling complaints, the supervisory authority should pay particular attention to the needs of children deprived of their liberty.

¹ Art. 8.6 in Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

Means for correcting or preventing shortcomings

Supervisory matters are to be settled by written decisions. In these, the supervisory authority may have the opportunity to comment on the established circumstances' conformity with laws and other binding regulations.

The decisions are not to be binding. If the supervisory authority had the right to enforce changes, it would affect the scrutinised authorities' possibilities to take responsibility for their own activity. In a longer perspective, a right to impose binding sanctions may jeopardise the scrutinised authorities' willingness to cooperate in the investigation. On the other hand, the regulations on which the statements will be based are binding. If activities are not compatible with the binding regulations in some respect, the scrutinised authority is obliged to take measures against the background of these regulations. If necessary, the Government may exercise its option for governance and control to bring about changes in the scrutinised activities. Since the decisions are not to be binding, neither do they need to be appealable. This will avoid the State's resources being used for the purpose of two government agencies litigating against each other in a court of law.

Decisions in supervisory matters are to be sent or submitted to the scrutinised authority. A report with key findings and supervision conclusions is also to be submitted annually to the Government. The supervisory authority may also, where necessary, inform the Government in another way with regard to individual decisions. The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) assists Member States with the organisation of joint return operations for removals of third-country nationals residing illegally in the European Union. After monitoring a joint return operation coordinated by Frontex, the supervisory authority should report to Frontex. The outcome of the supervision should also be disseminated to other supervisory bodies and to the general public. The supervisory authority should, taking into account the applicable legislation, for itself assess in which way and to what extent reporting or other information dissemination would be appropriate.

The task of the supervisory authority includes providing the scrutinised authorities with certain counselling and guidance. The authority should not, however, give concrete advice on what should be done to resolve the established shortcomings. It is the scrutinised authority, with responsibility for the activities, that can best determine which measures are needed. The supervisory authority is to have the right to demand that the scrutinised authority, within a certain period, report which measures have been taken or will be taken.

The supervisory authority should also have other ways of working for a change in the activities under supervision. As mentioned above, it may alert other supervisory bodies of shortcomings and risks and report them to a prosecutor if there is reason to assume that a crime has been committed. The authority may also inform individuals of the possibility to contact the Office of the Chancellor of Justice and request compensation by the State. To further enable the authority to promote quality within the scrutinised authority, it should be tasked with, within its area of activity, working to remedy shortcomings in legislation or other binding regulations.

The right to assist another State with monitoring

According to the European Commission, an independent monitor should be present at each joint return operation, since these are sensitive and attract much attention. In cases where Sweden organises a joint transport, the other participating States' treatment of those being transported is closely linked to the activities of the Swedish Prison and Probation Service and the police. In cases where Sweden is the organising Member State, the supervisory authority should, therefore, be permitted to assist the other State in monitoring joint return operations coordinated by Frontex. Such monitoring may only take place following agreement.

Information gathering, personal data processing and secrecy

A fundamental prerequisite for exercising supervision is that the supervisory authority is given access to the information it needs. The administrative authorities under supervision are to submit the information and statements and make available documents and other material requested by the supervisory authority. The same is to apply to other administrative authorities and courts of law, if what the request refers to is necessary for supervision. Certain individuals who participate or have participated in the activities of an administrative authority or court of law are also to be obliged to, on request, submit information and statements necessary for supervision.

At the request of the supervisory authority, the information is to be submitted in writing and with a declaration that the information provided is correct. If incorrect information is submitted, penal liability may be relevant under Chapter 15, Section 10 of the Penal Code with regard to untrue or negligent affirmation. The possibility to request that submitted information be solemnly declared to be truthful should be used with restraint.

The supervisory authority is to be able to demand that those who have a duty to report fulfil their obligation. Such demands should be possible to combine with penalties, even in relation to the State. The possibility to combine a demand to fulfil their duty to report with a penalty should, however, be used with restraint. If information is extracted under threat of penalty, in the long term this can undermine the scrutinised authority's confidence in and willingness to cooperate with the supervisory authority. The individual's right to remain silent also means not combining a demand with a penalty if there is reason to assume that the individual to be ordered to report information has committed an act that can result in punish or a similar sanction and the demand refers to the investigation of a question in connection to the suspected act.

Authorities under supervision are to submit to the supervisory authority the assistance it requests for its supervision. The supervisory authority is also to have the right to scrutinise in situ activities which are under its supervision. It is to have the right to

gain access and investigate spaces and equipment used in the scrutinised activities. However, for access to or investigation of an inmate's rooms or belongings or other closed places of storage which the inmate has at his/her disposal, his or her consent is required.

No special regulation is necessary with regard to the supervisory authority's personal data processing, since the provisions of the Personal Data Act (1998:204) are sufficient. Nor is any special secrecy regulation necessary with regard to data that the supervisory authority receives from other Swedish authorities. Nonetheless, a new secrecy regulation is proposed to achieve fully adequate secrecy protection when data is submitted by individuals, a foreign authority or an international organisation.

Cooperation and demarcation lines with respect to other authorities

In relation to other supervisory authorities that exercise regular supervision of the Swedish Prison and Probation Service and the police, there may be a matter of overlapping supervisory responsibility. Yet the problem of overlap is greatly reduced by the proposal that supervision should not normally be carried out in conditions where another supervisory authority has a special task to exercise supervision. An authority for regular supervision of the police's and the Swedish Prison and Probation Service's activities does not entail any demarcation problem with regard to the extraordinary supervisory bodies of the Parliamentary Ombudsmen (JO) and the Office of the Chancellor of Justice (JK). The supervisory authority is to cooperate with other authorities and international bodies that may exercise supervision of activities conducted by the police or the Swedish Prison and Probation Service. Cooperation with the Parliamentary Ombudsmen and the Office of the Chancellor of Justice should, however, only aim to avoid duplication and not refer to joint supervisory operations, since the Parliamentary Ombudsmen and the Office of the Chancellor of Justice exercise supervision of the supervisory authority.

There is a close connection between the police and the prosecutor's criminal investigations. Moreover, prosecution

authorities carry out legal supervision. Therefore, the supervisory authority is also to cooperate with the Swedish Prosecution Authority and the Swedish Economic Crime Authority.

Organisational considerations

The supervisory authority will be a Director-General governed authority directly answerable to the Government. The authorities subject to supervision have tasks involving far-reaching exercise of powers to take measures that affect individuals. For this reason, it is important to ensure good transparency for citizens and democratic influence in the supervisory operations. This may be provided by an advisory council at the supervisory authority, which in a broad sense represents the general public. The members should therefore have experience of party policies or have broad points of contact in society. The experience, knowledge and opinions of the advisory council should be particularly utilised before the supervisory plan is confirmed.

The supervisory authority should determine its own internal organisation. In order to run an effective supervisory operation, it should, after two years, have resources corresponding to sixty full-year equivalent positions.

The authority will be called the Supervisory Authority for the police and the Swedish Prison and Probation Service.

Consequences of the Committee's proposals

Exercising this new supervision may require resources from the administrative authorities under supervision, for instance in connection with inspections. At the same time, supervision helps their development work and raises the quality of their activities.

For the supervisory authority to comment on the police's criminal investigations, the authority must have the possibility to describe the circumstances in which the police acted. A decision by the supervisory authority may therefore indirectly conclude that shortcomings have occurred in the case of an individual prosecutor's handling or that there are systematic shortcomings in the prosecution authorities. However, according to the Committee, this does not constitute a

threat to the prosecutor's independence, nor does it constitute grounds to exempt the police's criminal investigations from supervision. Not permitting the supervisory authority to comment on the substance of an individual decision by the Swedish Police Authority or the Swedish Security Service, if the decision is or has been the subject of examination by a prosecutor, also prevents the supervisory authority from indirectly commenting on the application of the law by an individual prosecutor.

The Committee proposes that the new supervisory authority be financed through a redistribution of resources within expenditure area 4, the judicial system. Such a redistribution will affect the authorities whose budgets are reduced.

Supervision should lead to stronger legal security in the police's and the Swedish Prison and Probation Service's activities. It benefits primarily individuals who are the subject of the examined activity, i.e. are suspects, deprived of their liberty, etc. Stronger legal security may also lead to higher confidence in the police and the Swedish Prison and Probation Service among the general public. Supervision should also lead to the Government, and by extension, the citizens, gaining better control over ensuring that the regulations and laws are respected in the activities of the police and the Swedish Prison and Probation Service. This strengthens democratic insight and control.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om den tillsyn som Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården (tillsynsmyndigheten) ska utöva.

Definition av tillsyn

2 § Med tillsyn avses i denna lag kontroll av om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

Tillsynens omfattning och inriktning

3 § Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kriminalvården.

4 § Tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.

Tillsynsmyndigheten ska normalt inte granska förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över.

Tillträde till lokaler och andra utrymmen

5 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. Den har rätt att få tillträde till och att undersöka byggnader, lokaler, fordon, andra utrymmen och utrustning som används i verksamheten.

För tillträde till eller undersökning av en intagens bostadsrum eller tillhörigheter eller andra slutna förvaringsställen som en intagen disponerar krävs dock hans eller hennes medgivande.

Uppgiftsskyldighet

6 § De förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska lämna de upplysningar och yttranden samt tillhandahålla de handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten begär. Detsamma gäller andra förvaltningsmyndigheter och domstolar, om det begäran avser behövs för tillsynen.

Skyldighet att på begäran lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och yttranden som behövs för tillsynen gäller också för den som för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i en förvaltningsmyndighets eller domstols verksamhet

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten,
2. på grund av tjänsteplikt, eller
3. på annan liknande grund.

7 § Uppgifterna ska lämnas skriftligen samt på heder och samvete om tillsynsmyndigheten så begär.

8 § Tillsynsmyndigheten får förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet.

Föreläggandet får förenas med vite. Detta gäller även ett föreläggande riktat mot staten. Det får dock inte förenas med vite om

a) det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, och

b) föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Biträde

9 § De förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska lämna tillsynsmyndigheten det biträde den begär för sin tillsyn.

Överklagande

10 § Beslut om vitesföreläggande enligt 8 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

<p>1. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, eller Datainspektionen för deras tillsynsverksamhet,</p>	<p>1. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Datainspektionen <i>eller Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården</i> för deras tillsynsverksamhet,</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndighet eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,

3. förvaltningsdomstol för prövning enligt 2 § första stycket 4 eller

4. myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

Regeringen får föreskriva att en myndighet som avses i första stycket får ha direktåtkomst till registret.

Uppgifter som har förts in i registret med stöd av 4 a § och som avser en gärning som inte motsvarar brott enligt svensk lag eller en gärning som någon har begått innan han eller hon har fyllt 15 år, får dock endast lämnas ut till dem som anges i första stycket 1 och endast om uppgifterna behövs för tillsynen över Polismyndighetens personuppgiftsbehandling enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

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

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 32 kap. 2 a §, och närmast före 32 kap. 2 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 kap.

Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården

2 a §

Om Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården i sin tillsynsverksamhet får en uppgift från en enskild, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämelsen tillämplig på uppgiften även hos tillsynsmyndigheten.

Det som föreskrivs i första stycket ska tillämpas också om tillsynsmyndigheten får uppgiften i sitt bistånd åt annan stat med övervakning vid sådana gemensamma insatser för återsändande som avses i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid

*Europeiska unionens medlems-
stater yttre gränser.*

*Första och andra stycket ska
inte tillämpas på en uppgift som
ingår i ett beslut hos tillsyns-
myndigheten.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

1.4 Förslag till förordning med instruktion för Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården (tillsynsmyndigheten) ansvarar för den tillsyn som framgår av lagen (xxxx:xx) om tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården.

2 § Tillsynsmyndigheten får i de fall Sverige är organiserande medlemsstat bistå annan stat med övervakning vid sådana gemensamma insatser för återsändande som avses i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

3 § Tillsynsmyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde verka för att brister i lagar eller andra bindande föreskrifter avhjälpas.

Initiering, planering och handläggning

4 § Tillsynen ska bedrivas strategiskt. Den ska planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen.

5 § Tillsynsmyndigheten ska i en särskild tillsynsplan ange vilken huvudsaklig inriktning tillsynen ska ha.

6 § Tillsynen ska bedrivas genom inspektioner, övervakning av utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång, utredning av klagomål och andra undersökningar.

7 § Tillsynsmyndigheten avgör vilka klagomål som den ska ta upp till utredning.

Vid handläggningen av klagomål ska frihetsberövade barns behov särskilt beaktas.

8 § Tillsynsmyndigheten ska avgöra tillsynsärenden genom skriftliga beslut.

9 § Tillsynsmyndigheten får i beslut enligt 8 § uttala sig om konstaterade förhållandens förenlighet med lagar eller andra bindande föreskrifter.

Tillsynsmyndigheten ska inte i sak uttala sig om ett enskilt beslut om det kan överklagas. Detsamma gäller beslut som kan överklagas först efter att det har omprövats av den beslutande myndigheten.

Tillsynsmyndigheten ska inte heller i sak uttala sig om ett enskilt beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om det är eller har varit föremål för åklagares prövning.

10 § Beslut enligt 8 § ska skickas eller lämnas till den myndighet som har granskats.

Anmälningsskyldighet

11 § Om tillsynsmyndigheten i sin tillsynsverksamhet finner anledning att anta att brott har begåtts ska den anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Anmälan behöver inte ske om den granskade myndighetens personalansvarsnämnd eller Statens ansvarsnämnd redan har anmält saken till åtal eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

Anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Tillsynsmyndigheten ska till den myndighet som tagit emot anmälan lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för brottsutredningen.

Samverkan

12 § Tillsynsmyndigheten ska samverka med andra myndigheter och internationella organ som utövar tillsyn över verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kriminalvården.

Tillsynsmyndigheten ska även samverka med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Årlig rapport

13 § Tillsynsmyndigheten ska senast den 1 mars varje år lämna en särskild rapport till regeringen med en sammanfattande analys av arbetet med tillsyn under det gångna verksamhetsåret. Rapporten ska innehålla de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna av tillsynen.

Ledning

14 § Tillsynsmyndigheten leds av en myndighetschef.

15 § Vid tillsynsmyndigheten finns ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Insynrådets uppgifter framgår av 9 § myndighetsförordningen (2007:515). Insynen ska dock inte avse sådana uppgifter som kan äventyra Säkerhetspolisens samarbete med någon annan underrättelse- eller säkerhetstjänst eller som rör Säkerhetspolisens ledning av polisverksamhet i ett enskilt fall.

Anställningar och uppdrag

16 § Generaldirektören är myndighetschef.

Personalansvarsnämnd

17 § Vid tillsynsmyndigheten finns en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av viss förordning

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

Överklagande

19 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 8 § får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten ska införas en ny paragraf, 2 §, och närmast före 2 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Samverkan

2 §

Har upphävts genom förordning
(2013:244).

*Åklagarmyndigheten ska samverka
med Tillsynsmyndigheten för
polisen och Kriminalvården.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

*Ekobrottsmyndigheten ska sam-
verka med Tillsynsmyndigheten
för polisen och Kriminalvården.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.7 Förslag till förordning om ändring i polisdataförordningen (2010:1155)

Härigenom föreskrivs att 18 § polisdataförordningen (2010:1155) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Om det inte är olämpligt, får fler personuppgifter än vad som anges i 2 kap. 20 § första meningen polisdatalagen (2010:361) lämnas ut på medium för automatiserad behandling till

1. konkursförvaltare,
2. Justitiekansliern,
3. Brottsförebyggande rådet,
4. Europol,
5. Interpol, och
6. en utländsk myndighet som ansvarar för bekämpning av penningtvätt eller finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

4. *Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården,*
5. Europol,
6. Interpol, och
7. en utländsk myndighet som ansvarar för bekämpning av penningtvätt eller finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

Uppgifter får inte lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften kan komma att behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Polisorganisationskommitténs tidigare förslag

Regeringen gav 2010 en parlamentarisk kommitté i uppdrag att analysera om polisens dåvarande organisation utgjorde ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnads-effektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet.¹ Kommittén antog namnet Polisorganisationskommittén. Kommittén har överlämnat följande betänkanden.

- En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13)
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen (SOU 2012:77)
- En sammanhållen svensk polis – Följdändringar i författningar (SOU 2012:78)
- Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)

I enlighet med kommitténs förslag har Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildats till två myndigheter; Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. De nya myndigheterna är operativa sedan den 1 januari 2015.

2.2 Definitioner av centrala begrepp

I detta betänkande används vissa centrala begrepp. I vilken betydelse kommittén använder dessa bör förklaras redan inledningsvis, eftersom det förekommer att de i andra sammanhang används i en annan betydelse.

¹ Kommittédirektiv 2010:75. *En ny organisation för polisen?*

Begreppet *granskning* innefattar tillsyn, utvärdering, uppföljning och revision.

- *Tillsyn* är självständig granskning för att kontrollera om en verksamhet, anläggning etc. uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter, dvs. kontroll av regelefterlevnad. För att vara tillsyn ska verksamheten också vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.²
- *Utvärdering* innebär, i likhet med tillsyn, att verksamheter granskas och bedöms. En viktig skillnad mellan utvärdering och tillsyn är emellertid att bedömningskriterierna vid tillsyn är relaterade till den relevanta lagstiftningen, medan kriterierna vid utvärdering fritt kan väljas utifrån vad utvärderaren eller uppdragsgivaren är intresserad av.³
- *Uppföljning* beskriver hur något har utvecklats, som utfallet av en viss insats, och syftar ofta till att vidta åtgärder eller göra en djupare analys. Uppföljaren är många gånger identisk med den som är ansvarig för verksamheten.⁴
- *Revision* är en form av oberoende granskning. Det finns årlig revision och effektivitetsrevision. Den årliga revisionen innebär en granskning av myndigheternas årsredovisning och om ledningen i sin förvaltning följt tillämpliga föreskrifter. Effektivitetsrevision innebär en granskning av om statliga verksamheter och statliga åtaganden är effektiva, dvs. om verksamheten uppfyller riksdagens och regeringens mål med god resurshushållning.

Tillsyn är alltså en form av granskning. Med *ordinär tillsyn* avses sådan tillsyn som utövas av ett organ som har till uppgift att utöva kontroll över viss verksamhet, t.ex. Datainspektionens tillsyn över viss behandling av personuppgifter. Därtill finns *extraordinär tillsyn*, som utövas av Riksdagens ombudsmän (JO) respektive Justitiekanslern (JK).

Ett *granskningsorgan* är ett organ som utövar tillsyn eller andra former av granskning. Om granskningsorganet huvudsakligen utövar

² Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 1.

³ Jfr Statskontoret, rapport 2011. *Fristående utvärderingsmyndigheter – En förvaltningspolitisk trend*, s. 13 och 15.

⁴ Jfr *ibid*, s. 13.

tillsyn kan det snävare begreppet *tillsynsorgan* användas. *Tillsynsobjektet* är den verksamhet, anläggning etc. som tillsyner riktas mot. *Objektsansvarig* är den som ansvarar för och har möjlighet att råda över tillsynsobjektet.⁵

Begreppet *polisen* används i detta betänkande som ett samlingsbegrepp för både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.⁶

2.3 Nu aktuellt uppdrag

2.3.1 Uppdraget enligt direktiven

Polisorganisationskommittén har enligt tilläggsdirektiv 2012:13 i uppdrag att 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. Av direktiven framgår att granskningen av polisen och Kriminalvården bör utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot det.

Utgångspunkten för övervägandena om fristående granskning bör enligt direktiven vara de uppgifter som för polisen anges i polislagen (1984:387) och för Kriminalvården i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Det ingår i kommitténs uppdrag att överväga hur det nya granskningsorganets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

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 och Kriminalvårdens verksamhet.

De uppdrag som JK, Socialstyrelsen och Skolinspektionen har ska vara oförändrade.⁷ Även JO:s uppdrag faller utanför det som kommittén har att överväga.

⁵ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 5.

⁶ Se prop. 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*, s. 402.

Kommittén redovisade uppdraget såvitt avser granskning av polisen i betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42). Kommittén föreslog att en fristående tillsynsmyndighet i efterhand skulle kontrollera att polisens verksamhet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. I tillsynsmyndigheten skulle Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ingå som ett särskilt beslutsorgan. Betänkandet remissbehandlades under hösten 2013.

Därefter beslutade regeringen om tilläggsdirektiv 2014:17. Enligt dessa direktiv delar regeringen kommitténs bedömning att tillsyn över polisen ska utövas av en från polisen fristående myndighet, men anser att det är lämpligt att frågan om tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet övervägs samlat. Kommittén ska enligt direktiven lämna förslag om hur tillsynen över polisen och, i förekommande fall, Kriminalvården ska organiseras. De remissynpunkter som har lämnats när det gäller tillsynen över polisen ska då beaktas. Utgångspunkten ska vara att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte ska ingå i den nya tillsynsmyndigheten om det inte finns starka skäl för det. Kommittén är i övrigt fri att på nytt överväga alla förslag i betänkandet Tillsyn över polisen. Kommittén ska också analysera hur tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling kan organiseras, så att överlappning mellan olika tillsynsmyndigheter i så stor utsträckning som möjligt undviks.

Slutligen beslutade regeringen om tilläggsdirektiv 2015:20. I direktiven framhålls att en av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter är att verkställa av- eller utvisningsbeslut. Ofta anlitas nationella transportenheten vid Kriminalvården för genomförandet. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, förkortat återvändandedirektivet, ska medlemsstaterna sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden. Kommittén ska enligt direktiven överväga om uppgiften att övervaka påtvingade återvändanden kan läggas på den tilltänkta tillsynsmyndigheten och, i så fall, vilken omfattning övervakningen ska ha och hur den ska organiseras. I

⁷ Sedan direktiven skrevs har Inspektionen för vård och omsorg tagit över den tillsyn över hälso- och sjukvården som Socialstyrelsen tidigare utövade. Prop. 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

uppdraget ingår att redovisa vilka konsekvenser ett övervakningsuppdrag skulle få och ta fram förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga. Kommittén är fri att föreslå att uppgiften att övervaka påtvingade återsändanden organiseras på ett annat sätt om det skulle anses mer ändamålsenligt.

2.3.2 Kommittén utgår från att den ordinära tillsynen över polisen ska utökas

Regeringen har i tilläggsdirektiv 2014:17 förklarat att den delar kommitténs bedömning att tillsyn över polisen ska utövas av en från polisen fristående myndighet och att kommitténs uppdrag nu är att lämna förslag om hur den tillsynen ska organiseras. Utgångspunkten ska enligt tilläggsdirektiven vara att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte ska ingå i *den nya tillsynsmyndigheten* om det inte finns starka skäl för det. Kommittén utgår därför från att den ordinära tillsynen över Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens verksamhet ska utökas och överväger inte den frågan på nytt i det här betänkandet.

När det gäller den närmare utformningen av denna ordinära tillsyn över polisen kommer kommittén att pröva om det finns anledning att ändra de förslag och bedömningar som gjordes i betänkandet Tillsyn över polisen. I enlighet med direktiven kommer de synpunkter som lämnades under remitteringen av betänkandet Tillsyn över polisen att beaktas.

2.3.3 Uppdraget omfattar granskning, inte bara tillsyn

Regeringen använder huvudsakligen begreppet granskning i beskrivningen av kommitténs uppdrag i tilläggsdirektiv 2012:13. I tilläggsdirektiv 2014:17 formuleras uppdraget som att kommittén ska överväga frågan om tillsyn över polisen och Kriminalvården. Begreppet granskning har då alltså ersatts med begreppet tillsyn. Frågan är om kommitténs uppdrag endast omfattar tillsyn över polisen och Kriminalvården, eller om det även omfattar annan granskning av dessa verksamheter.

Enligt tilläggsdirektiv 2012:13 kan kommittén, när den undersöker om det bör inrättas ett fristående organ med uppdrag att

bedriva kvalificerad granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet, hämta vägledning från regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (tillsynsskrivelsen)*.⁸ Kommittén har ovan definierat tillsyn i enlighet med tillsynsskrivelsen. Enligt skrivelsen ska begreppet tillsyn alltså främst användas vid självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Granskningen ska vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. Utgångspunkten i skrivelsen är att regelverket för tillsyn ska vara enhetligt. Det utesluter dock inte att det inom vissa områden finns skäl att göra avsteg från definitionen av begreppet tillsyn i skrivelsen. Det kan också finnas skäl att tillsynsorganet får ytterligare uppdrag, såsom uppföljning och utvärderingar på grundval av icke bindande krav, vid sidan av tillsynen.⁹

Mot bakgrund av att begreppet granskning används i tilläggsdirektiv 2012:13, där uppdraget konkretiseras, utgår kommittén från att det inte bara är det eventuella behovet av ett fristående organ för kontroll av regelefterlevnad som ska utredas. I stället uppfattar kommittén direktiven som att ett eventuellt nytt fristående organ skulle kunna ges ett bredare uppdrag. Detta kan ske antingen genom en vidare tolkning av begreppet tillsyn eller att organet tilldelas uppdrag vid sidan av tillsynen.

2.3.4 Tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling

Kommittén ska enligt tilläggsdirektiv 2014:17 analysera hur tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling kan organiseras, så att överlappning mellan olika tillsynsmyndigheter i så stor utsträckning som möjligt undviks. Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar tillsyn över hela respektive delar av polisens automatiserade personuppgiftsbehandling. Till den del nämnden utövar tillsyn över polisens personuppgiftsbehandling är således tillsynsansvaret parallellt.

I avsnitt 11.8 finner kommittén att den nya tillsynsmyndigheten normalt inte ska granska förhållanden i polisens verksamhet som

⁸ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

⁹ *Ibid.*, s. 1, 13 f., 16 och 18.

annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över. Det innebär att tillsynsmyndigheten i praktiken för det mesta endast ska uppmärksamma den andra tillsynsmyndigheten på frågor som faller under annan ordinär tillsyn, inte själv utreda dem. Tillsynsmyndigheten ska alltså normalt inte utöva tillsyn över sådan personuppgiftsbehandling som faller under Datainspektionens samt, i vissa fall även, Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

Direktiven kan tolkas som att kommittén även ska ta ställning till om Datainspektionens eller Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsansvar i något avseende bör förändras för att undvika överlappning. Regeringen har dock gett en särskild utredare i uppdrag att utreda hur skyddet för enskildas personliga integritet kan förstärkas genom att tillsynen över behandling av personuppgifter i högre grad samlas hos en myndighet. Som exempel på myndigheter som i dag har till uppgift att tillvarata enskildas intresse av skydd för den personliga integriteten nämns både Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.¹⁰

Dessa båda myndigheters tillsyn är alltså föremål för en annan i det avseendet mer heltäckande utredning. Resultatet av den utredningens arbete bör inte föregripas. Kommittén utreder därför inte om Datainspektionens eller Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsansvar i något avseende bör förändras för att undvika överlappning.

2.4 Utgångspunkt i betänkandet Tillsyn över polisen

I betänkandet Tillsyn över polisen har kommittén redogjort för innehållet i tillsynsskrivelsen.¹¹ Kommittén har där också utförligt beskrivit hur den offentliga tillsynen utvecklats på skiftande sätt, vilket medfört att begreppet tillsyn fått olika betydelser i olika sammanhang. Vidare framgår av betänkandet att två granskningsdoktriner inom forskningen har ställts mot varandra. Den ena har haft förvaltningens självständighet och egenkontroll som utgångspunkt, medan den andra har sett extern granskning utförd av fristående tillsynsorgan som norm för statsförvaltningen. I

¹⁰ Kommittédirektiv 2014:164. *En myndighet med ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten.*

¹¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, kap. 2.

betänkandet utvecklas även hur tillsynsorgan kan planera och förbereda tillsynsåtgärder, olika metoder för tillsyn och vägen fram till ett tillsynsbeslut.¹²

Dessa tidigare kapitel om tillsyn mer generellt utgör utgångspunkt för detta betänkande. I samband med att kommittén behandlar olika sakfrågor kommer dock skrivningar i tillsynsskrivelsen som rör det aktuella området att återges. Därtill kommer exempel på planering, metoder osv. att tas upp i samband med olika sakfrågor. För att förstå vad som nu föreslås krävs alltså inte att läsaren tar del av de deskriptiva kapitlen om tillsyn i betänkandet Tillsyn över polisen.

När det gäller granskning av polisen kommer kommittén att kort redogöra för förslagen och bedömningarna i betänkandet Tillsyn över polisen i samband med varje aktuell fråga. Fokus i texten är att peka på eventuella förändringar i vad som tidigare har föreslagits avseende polisen samt att vid behov utveckla och förtydliga vissa av de förslag som kommittén håller fast vid. Det går dock att få en god bild av den granskning av polisen som föreslås utan att läsa det tidigare betänkandet. Vid behov av fördjupning kan läsaren följa de fortlöpande hänvisningarna till det.

2.5 Arbetets genomförande

Kommitténs ledamöter har för denna del av arbetet sammanträtt vid åtta tillfällen, varav ett heldagssammanträde. Kommitténs experter har sammanträtt vid nio tillfällen, varav ett heldagssammanträde. Det har därutöver hållits två gemensamma möten med både experter och kommittéledamöter.

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Kommitténs ordförande och sekretariatet har haft regelbundna kontakter för planering, överläggning, genomgång av texter m.m. Sekretariatet har studerat propositioner, betänkanden och litteratur av relevans för aktuella frågor. I arbetet har också de synpunkter som framfördes under remitteringen av betänkandet Tillsyn över polisen studerats ingående.

¹² Ibid, kap. 3 och 4. För en utförlig beskrivning av vad tillsyn är se även SOU 2015:46. *Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen*, kap. 4 och 5.

Kommittén har samrått med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Migrationsverket, Arbetsgivarverket, Svenska röda korset, Svenska sektionen av Amnesty International, Civil Rights Defenders, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar samt Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (S 2013:10). Information har därutöver hämtats in genom kontakt med The International Centre for Migration Policy (ICMPD), Rikspolisstyrelsen, Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (Ju 2012:16), Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten samt myndigheter som i dag granskar Kriminalvårdens eller polisens verksamhet. Den internationella utblicken bygger huvudsakligen på svar som tillsynsorgan på kriminalvårdens område i de aktuella länderna lämnat direkt till kommittén och på information om aktörerna på officiella webbplatser.

Vidare har studiebesök gjorts vid anstalten i Tidaholm, häktet i Jönköping och frivårdskontoret i Jönköping. Vid besöken har samtal skett med personal samt enskilt med intagna. Sekretariatet har träffat Vicky Johansson (filosofie doktor i statsvetenskap, docent i offentlig förvaltning och universitetslektor) och deltagit vid en konferens om framtiden för tillsyn över polisen som arrangerades av Centrum för polisforskning vid Uppsala universitet. Slutligen har sekretariatet deltagit i ett möte om tillsyn med Miljömyndighetsutredningen (M 2013:02), Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet (S 2013:10), utredningen Översyn av generelläkarfunktionen (Fö 2014:03) och Statskontoret.

2.6 Betänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller kommitténs författningsförslag.

I kapitel 2 beskrivs kommitténs uppdrag och arbete. Kapitel 3 innehåller en beskrivning av Kriminalvårdens uppgifter. Regeringens och riksdagens styrning och kontroll avseende Kriminalvården och polisen beskrivs i kapitel 4. Därefter beskrivs i kapitel 5 Kriminalvårdens och polisens organisation och internkontroll. I kapitel 6 redogör kommittén för den nuvarande externa granskningen av Kriminalvården. En översiktlig redogörelse för hur granskningen av kriminalvårdsverksamheten är organiserad i Finland, Danmark, Norge, Kanada samt England och Wales finns i kapitel 7. Kommittén

beskriver i kapitel 8 såväl tidigare utredningar om granskning generellt som tidigare utredningar avseende granskning av polisen och Kriminalvården.

Efter dessa deskriptiva kapitel följer kapitel 9 med förslag på att en ny myndighet för tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården ska bildas. I kapitel 10 och 11 om kontroll av regel- efterlevnad i Kriminalvårdens respektive polisens verksamhet förklarar kommittén närmare vad denna tillsyn ska avse. Därefter behandlar kommittén i kapitel 12 hur ett tillsynsärende initieras, planeringen av tillsynen, metoder för tillsynen och handläggningen av ärenden. Kapitel 13 handlar om vilka medel tillsynsmyndigheten ska ha att tillgå för att se till så att brister rättas och förebyggs. I kapitel 14 tar kommittén ställning till om tillsynsmyndigheten bör ha några gransk- ningsuppdrag utöver tillsyn över polisen och Kriminalvården. Sedan tar kommittén i kapitel 15 ställning till vilka befogenheter för att få information som tillsynsmyndigheten bör ha. Kapitlet handlar även om personuppgiftsbehandling inom tillsynsmyndigheten och behovet av ytterligare sekretessreglering. I kapitel 16 berör kommittén frågor om samverkan med och gränsdragning till andra myndigheter till följd av tillsynsmyndighetens verksamhet.

Kommittén tar i kapitel 17 ställning till hur tillsynsmyndigheten bör ledas och organiseras. Därefter tar kommittén i samma kapitel ställning till frågor om vilken kompetens som behövs inom tillsyns- myndigheten, dess volym samt kostnader och finansiering av myndig- heten. I vilken mån tillsynsmyndighetens verksamhet bör regleras i lag respektive förordning utvecklas i kapitel 18.

I kapitel 19 om genomförande föreslår kommittén att en organisationskommitté inrättas för bildandet av Tillsynsmyndig- heten för polisen och Kriminalvården. I därpå följande kapitel 20 redogörs för konsekvenserna av kommitténs förslag.

Avslutningsvis finns en författningskommentar i kapitel 21.

3 Kriminalvårdens uppgifter

3.1 Inledning

I det här kapitlet beskrivs Kriminalvårdens uppgifter. Uppdraget för Rikspolisstyrelsen och de 21 lokala polismyndigheterna, dvs. polisen innan myndigheterna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bildades, beskrivs i betänkandena En sammanhållen svensk polis och Tillsyn över polisen.¹ Organisationsförändringen har inte varit tänkt att innebära någon förändring av polisens arbetsuppgifter. Säkerhetspolisen har samma ansvarsområde efter omorganisationen som innan. På samma sätt förhåller det sig med de lokala polismyndigheternas och Rikspolisstyrelsens övriga ansvarsområden, med den skillnaden att det kommer att vara den nya Polismyndigheten som har ansvaret för dessa.² Vidare ingår nu i Polismyndigheten den verksamhet som tidigare bedrevs av Statens kriminaltekniska laboratorium.

3.2 Uppgifter enligt instruktionen för Kriminalvården

Enligt instruktionen för Kriminalvården har myndigheten följande uppgifter.³

- Bedriva häktesverksamhet.
- Verkställa utdömda påföljder.
- Utföra personutredningar i brottmål.

¹ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, avsnitt 3.1. SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, avsnitt 10.3.

² Prop. 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*, s. 395.

³ 1 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

Kriminalvården ska enligt instruktionen verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, att lagföring kan ske på ett effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs. Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.⁴ Kriminalvården har även möjlighet att besluta om statsbidrag till ideella frivilligorganisationer, som bedriver arbete som är ägnat att främja dömdas återanpassning till samhället.⁵ Bidraget går till stor del till besöksverksamhet i häkten och anstalter.⁶

Påföljder ska alltså verkställas på ett sätt så att den dömdes anpassning i samhället underlättas och negativa följder av ett frihetsberövande motverkas. Kriminalvårdens uppdrag att verkställa straff ställer samtidigt krav på att verkställigheten utformas så att det reella innehållet i straffet inte urholkas.⁷

Kriminalvården får också enligt instruktionen bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten.⁸ Den nationella transportenheten (tidigare Kriminalvårdens transporttjänst) utför dessa transporter och även transporter åt den egna myndigheten. Kriminalvården ger därtill administrativt stöd åt övervakningsnämnderna.⁹

Den klientnära verksamheten bedrevs per den sista december 2014 vid 31 häkten, 47 anstalter, 34 frivårdskontor och den nationella transportenheten. Det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter vid Kriminalvården under 2014 var 9 163. Ungefär 5 000 är anställda som kriminalvårdare i anstalt, häkte eller inom transportverksamheten och cirka 1 200 är anställda inom frivården. Därutöver tillkommer chefer, sjukvårdspersonal, programpersonal, produktionsledare inom arbetsdriften, administrativ personal samt personal med uppgifter inom fastighet, förråd, kök och lokalvård. Kriminalvården har under 2014 hanterat drygt 17 500 klienter varje dag. Av dessa var drygt

⁴ 2 § ibid.

⁵ Se förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område.

⁶ Statskontoret, rapport 2014:24. *Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer*, s. 7.

⁷ Prop. 2009/10:135. *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*, s. 62.

⁸ 6 § första stycket förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

⁹ Övervakningsnämnderna beslutar i första hand om åtgärder för personer som står under övervakning, antingen vid dom på skyddstillsyn eller vid villkorlig frigivning. Sammanträdena hålls i frivårdens lokaler. Det är vanligtvis den handläggande tjänstemannen vid frivården som föredrar ett ärende i övervakningsnämnden.

1 600 intagna i häkte, knappt 4 000 intagna i anstalt och drygt 12 000 verkställde kriminalvårdspåföljd i frivård.¹⁰ Den verksamhet som bedrivs vid häktena, anstalterna, frivårdskontoren och den nationella transportenheten beskrivs närmare nedan.

3.3 Häktena

I häkte vistas främst häktade personer, men även andra frihetsberövade personer kan vistas där. Det kan exempelvis vara personer som har misskött sin villkorliga frigivning, som hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716) eller som har omhändertagits med stöd av lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV).

Kriminalvården bedriver enligt överenskommelse med polisen arrestverksamhet i anslutning till vissa häkten.¹¹ Inom ramen för arrestverksamheten vistas vid dessa häkten personer som är gripna eller anhållna för brott samt andra frihetsberövade som t.ex. personer som är omhändertagna enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB).

Den som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden, så kallade restriktioner. Restriktionerna kan t.ex. innebära att han eller hon inte får ta emot besök, läsa tidningar, se på TV eller umgås med andra intagna.¹²

Kriminalvårdens verksamhet i häktena består av övervakning och att se till att den häktade inställs till domstol. Verksamheten innefattar också att mildra klientens isolering, klara abstinensperioder hos missbrukare, motivera till förändring, utreda klientens behov, ta fram underlag för beslut om eventuell placering i anstalt och att svara för vissa transporter. För varje intagen som är häktad på grund av misstanke om brott upprättas en individuellt utformad plan för häktesvistelsen. I planen ska, utifrån de risker och behov

¹⁰ Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 7 f.

¹¹ Överenskommelserna därom mellan polisen och Kriminalvården har tidigare slutits med respektive länspolismyndighet. Ett projekt med representanter från polisen och Kriminalvården arbetar med en nationell samordning av samarbetet. Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 19.

¹² 6 kap. 1–2 §§ häkteslagen (2010:611).

som identifierats, anges vilka åtgärder som ska vidtas under häktestvistelsen. I den utsträckning det är lämpligt och om den intagne samtycker till det, vidtas också förberedelser inför den verkställighetsplan som upprättas om den häktade blir dömd till påföljd som ska verkställas inom Kriminalvården.¹³ Utöver att ge den intagne det stöd och den hjälp han eller hon behöver under häktestiden är syftet med häktestplanen att stärka intern samverkan mellan häkte, anstalt och frivård.

Statistiken nedan visar att antalet personer i häkte har sjunkit, men att den trenden bröts under 2014. I rapporten *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan (2015–2018)* antas medelantalet häktade 2018 ha minskat med cirka en procent jämfört med 2014.¹⁴

Tabell 3.1 Medelbeläggning häkte¹⁵

2011	2012	2013	2014
1 759	1 743	1 592	1 608

3.4 Anstalterna

Kriminalvårdens anstalter har olika säkerhetsklassificering, från 1 till 3, där 1 är den högsta säkerhetsklassen och 3 är den lägsta.

Plan för verkställigheten

För varje intagen i anstalt upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Syftet är att verkställigheten ska utformas på ett ändamålsenligt sätt och frigivningen förberedas. Planen ska grundas på en utredning om den intagnes behov av stöd och kontroll samt om vilka åtgärder som bör vidtas under verkställigheten för att minska risken för återfall i brott.¹⁶ Verksställighetsplanen ska utformas i

¹³ 1 kap. 25–28 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2).

¹⁴ Prognosen gäller endast antalet häktade. I häkte finns som ovan påpekats även andra frihetsberövade. Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kriminalvården, rapport 2015. *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan – Centrala prognoser för perioden 2015–2018*, s. 46.

¹⁵ Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 82. Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 20.

¹⁶ Se 6–7 §§ fängelseförordningen (2010:2010).

samråd med klienten samt i samverkan med frivården och eventuellt berörda myndigheter, t.ex. socialtjänsten.¹⁷

Former av sysselsättning

En del av planeringen är att ta ställning till vilken form av sysselsättning som den intagne ska delta i. En intagen har rätt till någon form av sysselsättning, som kan bestå av arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. Den intagne är också skyldig att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas honom eller henne.¹⁸

När det gäller arbete för de intagna finns i de flesta anstalter exempelvis verkstads- och monteringsarbeten, snickeri, städ, tvätt och kök. På några anstalter finns det jord- och skogsbruk och på tre av anstalterna finns det även djurhållning med köttdjur, mjölkkor eller hundar. Till arbete hör också service i form av lokalvård och fastighetsunderhåll.

För intagna i kriminalvårdsanstalt får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare (sfi). För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.¹⁹ Denna formella vuxenutbildning är nationellt organiserad och följer skollagen (2010:800) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Utbildningen kan omfatta både teoretiska och yrkesinriktade kurser. I mån av resurser finns möjlighet att studera på högskolenivå. På vissa anstalter finns också arbetsmarknadsutbildningar som ges i samarbete med Arbetsförmedlingen.

Med sysselsättning i form av brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet avses program som syftar till att förebygga återfall i brott eller missbruk.²⁰

¹⁷ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 9.2.1.

¹⁸ 3 kap. 1–2 §§ fängelselagen (2010:610).

¹⁹ 24 kap. 10 § skollagen (2010:800).

²⁰ I anstalt erbjuder och ansvarar Kriminalvården för t.ex. följande behandlingsprogram. 1. ROS (Relation och samlevnad): För sexualbrottsdömda män. Kriminalvården, folder, utgåva maj 2013. ROS – Relation och samlevnad. 2. IDAP (Integrated Domestic Abuse Programme): För män som har använt hot, våld eller annat kontrollerande beteende gentemot sin kvinnliga partner/före detta partner. Kriminalvården, folder, utgåva maj 2013. IDAP. 3. PULS (Problemlösning Umgänge Livsmål Självkontroll): För män med våldspromblematik, med undantag för intagna som utslutande har partnervåld som problembeteende. Kriminalvården, folder, utgåva april 2013. PULS -

Med annan strukturerad verksamhet avses till exempel träning i vardagssysslor och friskvård.

Sjukvård

Kriminalvården har ett ansvar för att tillgodose de intagnas behov av vård. En intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs ska den intagne föras över till sjukhus. Den intagne ska stå under bevakning, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.²¹

Utslussningsåtgärder

Med successiv utslussning menas de åtgärder som syftar till att underlätta övergången mellan tiden i anstalt och livet i frihet. Bland de allmänna utslussningsåtgärderna finns byte av anstalt till lägre säkerhetsklass. Det finns dessutom fyra särskilda utslussningsåtgärder. Dessa är frigång, utökad frigång, vårdvistelse och vistelse i halv-vägshus.²²

Frigång innebär att en intagen dagtid utanför anstalten arbetar, får behandling eller deltar i utbildning eller särskilt anordnad verksamhet. Utökad frigång betyder att en intagen avtjänar fängelsestraffet i sin bostad. Bostaden får inte lämnas annat än på särskilt bestämda tider, vilket kontrolleras bland annat genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (så kallad fotboja). Den intagne ska utföra arbete, delta i utbildning, få behandling eller delta i särskilt anordnad verksamhet.

Problemlösning Umgänge Livsmål Självkontroll. 4. 12-stepsprogrammet: För drog- och alkoholmissbrukande klienter. Kriminalvården, folder, utgåva maj 2013. 12-stepsprogrammet.

²¹ 9 kap. 1 § fängelselagen (2010:610).

²² För vistelse i halvvägshus och utökad frigång ställs krav i 11 kap. 4–5 §§ fängelselagen (2010:610) på att en viss minsta strafftid måste ha avtjänats innan utslussningsåtgärden får beviljas. För frigång och vårdvistelse saknas en lagstadgad minimitid. När frigång är den enda planerade utslussningsåtgärden medges dock frigång utan anslutning till frigivningen endast i undantagsfall. Inte heller vårdvистер kommer normalt i fråga förrän en viss tid av straffet har avtjänats. Se Kriminalvården, handbok 2012:7. *Handbok om särskilda utslussningsåtgärder*, s. 25 f.

Med vårdvistelse avses vistelse i hem för vård eller boende (HVB-hem) eller i familjehem. Vårdvistelse får, under vissa förutsättningar, beviljas en intagen som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel eller mot något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet.²³

Vistelse i ett halvvägshus innebär att en intagen vistas i en miljö som är öppnare än den som finns i en anstalt med den lägsta säkerhetsklassen. Samtidigt får han eller hon del av det stöd som Kriminalvården och andra myndigheter kan erbjuda. Vistelsen förenas med kontroll (till exempel med fotboja) och personalnärvaro. Den intagne får endast vistas utanför halvvägshuset på bestämda tider. Den intagne ska utföra arbete, delta i utbildning, få behandling eller delta i särskilt anordnad verksamhet. Ett halvvägshus kan drivas av Kriminalvården, men kan även upphandlas av en extern aktör.

Deltagande i en särskild utslussningsåtgärd utgör en del av verkställigheten. Anstalten där den intagne är inskriven har huvudansvaret för utredning samt kontroll av frigång och vårdvistelse. Frigång och vårdvistelse ska dock planeras i samråd med frivården. Under frigången kan den intagne delta i ett av frivårdens program. När det gäller utredning och kontroll av halvvägshus och utökad frigång har frivården huvudansvaret. I verkställighetsplanen för den intagne bör ansvarsfördelningen mellan frivårdskontoret och anstalten framgå.²⁴

Statistik

Fängelsepopulationen har minskat de senaste åren. I rapporten *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan (2015-2018)* redovisas prognoser för verksamhetsvolymerna av bland annat antalet dömda personer i olika påföljder och verksamheter i Kriminalvården. Medelantalet fängelsedömda beräknas 2018 ha minskat med cirka elva procent jämfört med 2014.²⁵

²³ 11 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

²⁴ Kriminalvården, handbok 2012:7. *Handbok om särskilda utslussningsåtgärder*, s. 18 f.

²⁵ Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kriminalvården, rapport 2015. *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan – Centrala prognoser för perioden 2015–2018*, s. 7.

Tabell 3.2 Medelbeläggning i anstalt²⁶

2011	2012	2013	2014
4 504	4 346	4 020	3 874

3.5 Frivårdskontoren

Verkställighet av påföljder

Frivårdskontoren ansvarar för att verkställa

- dom på skyddstillsyn (inklusive eventuell föreskrift om samhällstjänst, kontraktsvård eller annan vård eller behandling),
- föreskrift om samhällstjänst vid villkorlig dom,
- fängelsestraff som ska verkställas genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, och
- beslut om övervakning vid villkorlig frigivning (inklusive eventuell särskild föreskrift).²⁷

Vid verkställigheten ska Kriminalvården säkerställa att eventuella föreskrifter får avsett innehåll. Myndigheten ansvarar också för att vidta åtgärder vid misskötsamhet och för att kontrollera att den dömde uppfyller sina skyldigheter under verkställigheten.

Klienter vid frivården får en handläggande tjänsteman. Målet är att de som står under övervakning därtill ska få stöd av en lekmannaövervakare. Om en lekmannaövervakare inte är förordnad får den handläggande tjänstemannen även rollen som övervakare, så kallad tjänstemannaövervakare. Under övervakningen bor den dömde vanligtvis hemma, men har krav på sig att ha regelbunden kontakt med den handläggande tjänstemannen och med lekmannaövervakaren, om en sådan finns.

I samband med att övervakningen påbörjas ska en verkställighetsplan upprättas.²⁸ På samma sätt som när ett fängelsestraff ska

²⁶ Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 82. Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 27.

²⁷ Om det behövs kan det i anslutning till att villkorlig frigivning från ett fängelsestraff äger rum, eller senare, beslutas att den frigivne ska stå under övervakning, se 26 kap. 11 § brottsbalken. När det finns skäl att anta att den frigivne för sin anpassning i samhället behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han eller hon ska iakttä under prøvotiden, får en sådan föreskrift meddelas för en viss tid eller tills vidare.

verkställas ska planen ange vilka åtgärder som ska vidtas. När det gäller klienter som ställs under övervakning efter verkställt fängelsestraff, ska verkställighetsplanen upprättas i samverkan med anstalten.²⁹ Planen ska omprövas så ofta som det finns anledning till det.

En föreskrift om vård eller behandling kan innebära att den dömda t.ex. ska delta i ett behandlingsprogram. Vissa deltar utan föreskrift därom. Ofta ansvarar den allmänna hälso- och sjukvården eller socialtjänsten för behandlingen. Många av dem som deltar i behandlingsprogram gör dock det i något av Kriminalvårdens program, som även erbjuds i anstalt.

En föreskrift kan också innebära att den dömda ska utföra samhällstjänst. Kriminalvården ansvarar för att det finns tillräckligt antal lämpliga arbetsplatser för samhällstjänst. Inför verkställighet av en föreskrift om samhällstjänst ska Kriminalvården upprätta en arbetsplan och sedan kontrollera att arbetsplanen följs.

Utgångspunkten är att ett utdömt fängelsestraff ska avtjänas i anstalt. Det är emellertid möjligt att helt verkställa fängelsestraff om upp till och med sex månaders fängelse genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.³⁰ Frivårdskontoren ansvarar för sådan verkställighet. En verkställighetsplan upprättas även för de klienter som verkställer fängelsestraff genom intensivövervakning.³¹ Intensivövervakningen kan kombineras med föreskrift om att delta i lämplig vård eller ett påverkansprogram. Frivården gör oanmälda hembesök för att kontrollera att den dömda inte är påverkad av alkohol eller andra droger.

Antalet frivårdsklienter sjunker. I rapporten *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan (2015–2018)* beräknas medelantalet klienter i frivården 2018 ha minskat med cirka nio procent jämfört med 2014.³²

²⁸ 5 kap. 3 § tredje stycket förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

²⁹ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 9.2.3.

³⁰ 1 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

³¹ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 9.2.3.

³² Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar, Kriminalvården, rapport 2015. *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan – Centrala prognoser för perioden 2015–2018*, s. 46.

Tabell 3.3 Medelantal frivårdsklienter³³

2011	2012	2013	2014
14 053	13 901	13 014	12 120

Personutredningar och yttranden

En person som åtalas för brott får ofta före rättegången gå igenom en utredning av de personliga förhållandena. Frivården gör utredningarna på uppdrag av domstolen eller, i vissa fall, åklagaren. Syftet med personutredningen är att hjälpa domstolen att välja påföljd om det blir en fällande dom. Personutredningen kan också ligga till grund för hjälp och stöd till den misstänkte fram till dess dom meddelas och under eventuell verkställighet.³⁴

Om den misstänkte eller åtalade personen redan står under övervakning vill domstolen ofta ha ett yttrande från frivården. Frivården ska då uttala sig om den dömdes aktuella situation, hur övervakningen fungerat och vilka förutsättningar som finns för fortsatt övervakning.³⁵ Ett sådant yttrande kan också begäras in av en övervakningsnämnd, en länsstyrelse, Polismyndigheten, Transportstyrelsen eller Åklagarmyndigheten.

Tabell 3.4 Antal personutredningar³⁶

2012	2013	2014
33 681	31 665	30 338

³³ Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 82. Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 24.

³⁴ Se lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Om den utredning som behövs ändå finns tillgänglig för rätten eller om den hämtas in på annat sätt behöver rätten dock inte ta in något sådant yttrande.

³⁵ 5 kap. 9 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

³⁶ Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 96.

3.6 Nationella transportenheten

3.6.1 Allmänt om nationella transportenheten

Kriminalvården får bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikes-transporter av personer som är berövade friheten.³⁷ Uppdrag kan komma från Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket, polisen och landets kommuner. Dessa uppdrag utförs av den nationella transportenheten, vars transportpersonal och fordon är fördelade över landet.

När det gäller Kriminalvårdens egna uppdrag ansvarar den nationella transportenheten för samtliga transporter utrikes. Enheten ansvarar också för Kriminalvårdens egna inrikestransporter, utom i de delar transportansvaret uttryckligen ligger på verksamhetsställen.³⁸

Tabell 3.5 Antal transporterade klienter (inklusive obevakade)³⁹

	2011	2012	2013	2014
Inrikes	33 531	32 868	29 444	31 428
Utrikes	4 551	4 904	4 810	4 119

Majoriteten av utrikestransporterna avser verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut. Det är ofta fråga om att Migrationsverket, som har huvudansvaret för verkställighet av sådana beslut som har fattats av verket, överlämnat ärendet till Polismyndigheten.⁴⁰ Polismyndigheten anlitar i sin tur Kriminalvårdens nationella transportenhet vid genomförandet.⁴¹ Polismyndigheten är dock verkställande myndighet även när Kriminalvården bistår vid transporten.⁴² Kommittén kommer nedan att mer ingående behandla verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut.⁴³ Bakgrunden till det är kommitténs uppdrag att

³⁷ 6 § första stycket förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

³⁸ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 7.12.2.

³⁹ En klient kan ha transporterats flera gånger. Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 35 f. Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 46 f.

⁴⁰ 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716).

⁴¹ 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

⁴² 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) och 1 kap. 11 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

⁴³ För en mer utförlig genomgång av Kriminalvårdens utrikestransporter se SOU 2011:7, *Transporter av frihetsberövade*.

överväga om uppgiften att övervaka påtvingade återvändanden av tredjelandsmedborgare kan läggas på den tilltänkta tillsynsmyndigheten.⁴⁴

Kriminalvårdens nationella transportenhet utför därtill flertalet transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete eller internationellt samarbete rörande tvångsvårdade personer, även i de fall annan enligt författning ansvarar för verkställigheten.⁴⁵ Bland de som ansvarar för verkställigheten finns Polismyndigheten, Kriminalvården, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och åklagare. Planering och genomförande av dessa transporter skiljer sig vanligen inte från de transporter som nationella transportenheten utför i samband med avvisningar eller utvisningar. Ofta är det tal om överförande av straffverkställighet.⁴⁶

3.6.2 Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning

Beslut om avvisning eller utvisning

Den som befinner sig i Sverige och får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd ska avvisas eller utvisas. Detsamma gäller en utlämning som inte ansöker om uppehållstillstånd om han eller hon befinner sig i Sverige utan tillstånd. Ett beslut om avvisning får inte fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehålls-

⁴⁴ Dir. 2015:20. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén*. Art. 8.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Se avsnitt 12.3.2 angående vilka transporter som omfattas av kravet.

⁴⁵ Författningar som ligger till grund för dessa transporter är bland annat följande. Lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott till Sverige, förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling samt förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.

⁴⁶ Överförande av straffverkställighet innebär att en frihetsberövande dom, böter eller förverkande som ådömts någon i en annan stat får verkställas i Sverige eller att en frihetsberövande dom, böter eller förverkande som ådömts någon i Sverige får verkställas utomlands.

tillstånd efter ankomsten till Sverige. Därefter ska i stället ett beslut om utvisning fattas. En utlänning kan även utvisas på grund av brott eller enligt lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572).⁴⁷

Migrationsverket och Polismyndigheten kan fatta beslut om avvisning.⁴⁸ Det är dock endast Migrationsverket som prövar frågan om utvisning.⁴⁹ Säkerhetspolisen kan genom ansökan få Migrationsverket att ta upp frågan om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll.⁵⁰

Verkställande myndighet

Huvudregeln är att Migrationsverket verkställer sina beslut om avvisning eller utvisning. Om personen i fråga håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet får Migrationsverket lämna över ärendet för verkställighet till Polismyndigheten. Ett ärende som har överlämnats till Polismyndigheten kan inte återlämnas.⁵¹ Polismyndigheten verkställer även sina egna beslut om avvisning och allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.⁵²

Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll, ett så kallat kvalificerat säkerhetsärende, och beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.⁵³

⁴⁷ Prop. 2011/12:60. *Genomförande av återvändandedirektivet*, s. 24.

⁴⁸ Det är normalt Polismyndigheten som ska fatta beslut om avvisning av en utlänning. Avvisningsbeslutet kan överklagas till Migrationsverket, 14 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). Ett avvisningsärende får dock inte avgöras av Polismyndigheten, om utlänningen söker asyl här eller har en nära familjemedlem som söker asyl här. Polismyndigheten får inte heller besluta om avvisning i fall då utlänningen kan komma att avvisas enligt 2 § 6 eller 3 § andra stycket utlänningslagen. I tveksamma fall ska Polismyndigheten överlämna ett avvisningsärende till Migrationsverket. Se Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö, *Utlänningslagen* (Zeteo, version den 1 juli 2014), kommentaren till 8 kap. 17 §.

⁴⁹ 8 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

⁵⁰ 2 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

⁵¹ Prop. 1997/98:173. *Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen*, s. 63.

⁵² 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) och 13 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

⁵³ En utlänning får utvisas enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka i terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Med säkerhetsärenden avses enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) ärenden där Säkerhetspolisen av

Kriminalvårdens roll vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut

När Polismyndigheten ska verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut beställs en verkställighetsresa hos Kriminalvårdens nationella transportenhet. Beställningen ska normalt ske senast tre dagar före avresedagen och i samband därmed ska en säkerhetsbedömning tillställas enheten.⁵⁴ Säkerhetsbedömningen ska ligga till grund för beslut om hur verkställigheten ska genomföras samt om den ska ske med eller utan bevakning (eskort) och i så fall antalet bevakare. I vissa fall ska verkställigheten alltid ske med bevakning, bland annat om utlänningen visar tydliga tecken på ovilja att medverka vid verkställigheten eller om denne bedöms utgöra en säkerhetsrisk under flygningen. Uppgifter om rymningsrisk och behov av fängsel ska anges särskilt. Om en verkställighet förväntas ge upphov till komplikationer rådgör Polismyndigheten med Kriminalvården om färd sätt, tidpunkt, praktiska åtgärder och andra omständigheter.⁵⁵

När bevakning krävs vid en verkställighetsresa ska Polismyndigheten i första hand anlita nationella transportenheten. Befattningshavare vid Polismyndigheten ska delta i en verkställighetsresa endast om det föreligger särskilda skäl.⁵⁶ I praktiken innebär det att personal från Polismyndigheten följer med i de fall det föreligger en förhandlingssituation gentemot destinationslandet eller om det anses nödvändigt av bemanningsskäl.⁵⁷ Polis som deltar i en

skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas, att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas, att en utlänning inte ska beviljas resedokument, eller att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas. Även ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 a § utlänningslagen är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.

⁵⁴ 9 kap. 4 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

⁵⁵ SOU 2011:7. *Transporter av fribetsberövade*, s. 170.

⁵⁶ 9 kap. 5 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1). Av de allmänna råden till nämnda paragraf framgår att särskilda skäl kan föreligga bland annat om en förhandlingssituation förutses kunna uppkomma vid ankomsten till destinationslandet och det därvid bedöms vara av avgörande betydelse för att utlänningen ska tas emot där att en befattningshavare vid polismyndigheten, som är väl insatt i ärendet, sköter förhandlingen. Bevakningen i övrigt bör utgöras av personal från Kriminalvårdens transporttjänst.

⁵⁷ Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 48.

verkställighetsresa utgör alltid en del av bevakningspersonalen.⁵⁸ När en befattningshavare vid Polismyndigheten följer med på en verkställighetsresa har han eller hon ansvaret för verkställighetens genomförande.⁵⁹

Den nationella transportenheten ska ombesörja alla praktiska åtgärder i samband med förberedelserna av transporten, som personalplanering, beställning av biljetter, bokning av övernattningar m.m.⁶⁰ Transport kan ske med reguljära flyg eller med chartrade flygplan. Den nationella transportenheten utser även transportpersonal och transportledare för varje resa. Om det finns behov av polisens medverkan vid en transport ska den samråda med Polismyndigheten.⁶¹

Polismyndigheten ska efter en verkställighetsresa, där befattningshavare vid Polismyndigheten har deltagit, upprätta en verkställighetsrapport. Om inte någon befattningshavare från Polismyndigheten har deltagit ska transportledaren från Kriminalvården upprätta verkställighetsrapporten.⁶²

När Säkerhetspolisen ska verkställa ett beslut om avvisning- eller utvisning beställs resan via Kriminalvårdens nationella transportenhet. Vissa transporter inom landet till och från förvar, flygplats, förhandling m.m. utförs helt av Kriminalvården, utan att någon från Säkerhetspolisen är närvarande. Personal från Säkerhetspolisen ansvarar dock för bevakningen vid resan ut ur landet. Säkerhetspolisen verkställde inga utrikestransporter under 2011–2014.⁶³ Verkställighet har dock skett under 2015 och enligt en utredning från 2011 verkställs ett fåtal säkerhetsärenden per år.⁶⁴

⁵⁸ 9 kap. 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

⁵⁹ 9 kap. 11 § ibid. Av de allmänna råden till denna paragraf framgår att när Kriminalvårdens nationella transportenhet genomför en eskorterad verkställighetsresa utan medverkan av befattningshavare vid Polismyndigheten ansvarar nationella transportenheten för själva transporten. Polismyndigheten är verkställande myndighet enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen (2005:716) även i sådana situationer.

⁶⁰ 27 och 30 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamheten (KVFS 2012:6).

⁶¹ 25 och 26 §§ ibid.

⁶² 38 § ibid och 11 kap. 2 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

⁶³ Polisorganisationskommittén, skrivelse från Säkerhetspolisen 2015-03-05, dnr Ju 2010:09/2015/9 bilagan till nr 4.

⁶⁴ SOU 2011:7. *Transporter av fribetsberövade*, s. 168.

Tabell 3.6 Beställare av bevakade utrikestransporter^{*65}

	2011	2012	2013	2014
Polisen (antal klienter)	2 215	2 212	2 506	2 072
Varav polis medföljt	–	450	349	190
Kriminalvården (antal klienter)	114	81	97	118

* Avser såväl reguljära resor som charterflyg, inklusive charterflyg samordnade av Frontex.

Tabell 3.7 Antal utrikestransporter med charterflyg^{*66}

	2011	2012	2013	2014
Antal charterflyg	82	95	160	117

* Exklusive charterflyg samordnade av Frontex.

Frontex

Den europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens yttre gränser (Frontex) ska stärka och effektivisera samarbetet mellan de nationella gränsbevakningsväsendenas verksamheter. Ett av Frontex områden är att bistå medlemsstaterna vid påtvingade återvändanden, dvs. när en tredjelandsmedborgare inte återvänder frivilligt.⁶⁷ Frontex bistår med nödvändig organisering av gemensamma insatser för återsändande (*Joint Return Operations, JRO*).⁶⁸ Dessa genomförs med stöd av artikel 9 i den så kallade Frontexförordningen⁶⁹ och rådets beslut av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande (2004/573/EG).

En medlemsstat kan ta initiativ till att anordna en JRO till ett visst mottagarland och chartra ett plan. Den organiserande medlemsstaten informerar Frontex om den planerade flygningen. Frontex

⁶⁵ Polisorganisationskommittén, skrivelse från Kriminalvården 2015-03-10, dnr Ju 2010:09/2014/1 bilagan till nr 24.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Med begreppet tredjelandsmedborgare avses person som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge.

⁶⁸ Frontex. *Mission and Tasks*. <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> (Hämtad 2015-02-23). SOU 2011:7. *Transporter av frihetsberövade*, s. 173 f.

⁶⁹ Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontexförordningen).

förmedlar denna information till de övriga medlemsstaterna som erbjuds möjlighet att delta. Varje deltagande land eskorterar själva sina *deportees*, dvs. de personer som verkställigheten avser. Den organiserande staten ska bland annat se till att lämplig medicinsk personal och tolkar finns tillgängliga vid återsändandeinsatsen.⁷⁰ En person från Frontex (*Frontex project manager*) reser alltid med och i dennes uppgifter ingår att övervaka att insatsen utförs i enlighet med Frontex uppförandekod. Frontex står normalt kostnaden för det chartrade planet medan medlemsstaterna får stå för kostnaden för medföljande personal.⁷¹ Planen som chartras för denna typ av resor rymmer vanligen omkring 50 *deportees* (under 2013 var antalet *deportees* på de gemensamma insatserna för återsändande mellan 8 och 112).⁷²

Polismyndigheten är nationell kontaktpunkt för Frontex.⁷³ Om Sverige deltar i en JRO följer det alltid med en eskortledare från Polismyndigheten. Eskortledaren är ytterst säkerhetsansvarig. Övriga eskortörer kommer i första hand från Kriminalvården. Med hänsyn till att det ofta är fråga om mer omfattande verkställigheter är det dock vanligt att det finns med ytterligare personal från Polismyndigheten. Säkerhetspolisen deltar aldrig i transporter samordnade av Frontex.

Tabell 3.8 Antal JRO⁷⁴

	2011	2012	2013	2014
Sverige deltagit i	24	21	18	21
– varav som organiserande medlemsstat	3	2	1	4

⁷⁰ Art. 3.3 i gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg som fogats till rådets beslut (2004/ 573/EG) av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande.

⁷¹ Frontex. *Return*. <http://frontex.europa.eu/operations/return> (Hämtad 2015-02-23).

⁷² Frontex. *General Report 2013*, s. 60 f.

⁷³ 4 d) bilagan till förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

⁷⁴ Polisorganisationskommittén, skrivelse från Polismyndigheten 2015-03-11, dnr Ju 2010:09/2015/2 nr 10.

4 Regeringens och riksdagens styrning och kontroll

4.1 Regeringens ansvar inför riksdagen och myndigheternas lydndsplikt

Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det innebär att både regeringen och riksdagen utövar viss styrning och kontroll av dem. För förståelsen av regeringens och riksdagens styrning och kontroll av myndigheterna inleds med en kort beskrivning av grunderna för statsförvaltningen.

Den offentliga makten, som utgår från folket, ska utövas under lagarna.¹ Riksdagen beslutar om föreskrifter i form av lag och regeringen i form av förordning.² Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen ska regeringen styra riket och vara ansvarig för detta inför riksdagen. Regeringen ansvarar alltså för att riksdagens föreskrifter iakttas och att landet därmed styrs i enlighet med riksdagens intentioner. Statens medel står i huvudsak till regeringens disposition, men får inte användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt.³

I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Myndigheter under regeringen har en lydndsplikt gentemot regeringen, men inte mot riksdagen eller ett enskilt statsråd.⁴ Det är regeringen som lämnar uppdrag till de statliga myndigheterna, med undantag för dem som lyder under riksdagen.

¹ 1 kap. 1 § regeringsformen.

² Se 8 kap. *ibid.*

³ 9 kap. 7–8 §§ *ibid.*

⁴ 12 kap. 1 § *ibid.*

De statliga förvaltningsmyndigheterna är emellertid tillförsäkrade en viss självständighet även gentemot regeringen. Regeringen får inte lägga sig i hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.⁵ Förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen gäller alltså inte på det området.

Eftersom regeringen delegerar en del av sitt ansvar till myndigheterna är regeringen inför riksdagen ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt inte gäller.

4.2 Styrning

4.2.1 Lag och förordning

I lagar och förordningar ges en ram för hur verksamheten ska organiseras och bedrivs samt för myndighetens interna styrning och kontroll. Det regelverk som myndigheten har att rätta sig efter kan delas upp i författningar som styr den operativa verksamheten och i ekonomiadministrativa författningar.

Kriminalvårdens operativa verksamhet styrs av exempelvis fängelselagen (2010:610) och förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Polismyndighetens och Säkerhetspolisens operativa verksamhet styrs av bland annat polislagen (1984:387) och rättegångsbalken (se kap. 23–24 och 27–28).

Med ekonomiadministrativa författningar avses huvudsakligen författningar som reglerar redovisning och internkontroll.⁶ Andra exempel på ekonomiadministrativa författningar är sådana som gäller upphandling, miljöfrågor, arkivering och konsekvensutredningar vid regelgivning.

⁵ 12 kap. 2 § ibid. Se även prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 35.

⁶ Angående vad som utgör ekonomiadministrativa författningar se regeringsbeslut, 2004-01-29, Fi2003/5922. *Ekonomiadministrativ värdering av statliga myndigheter*. För Kriminalvårdens, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens internkontroll gäller 3–4 §§ myndighetsförordningen (2007:515). För Kriminalvården och Polismyndigheten gäller även internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Detta följer av 13 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården, 52 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten (2014:1102) och 1 § förordningen om intern styrning och kontroll.

4.2.2 Budgetproposition

Varje höst lägger regeringen fram en budgetproposition för riksdagen. Normalt antas den och utgör grunden i regeringens och riksdagens ekonomiska styrning av myndigheterna. I propositionen finns de övergripande politiska målen för myndigheternas verksamhet och anvisade anslag. Budgetpropositionen innehåller också beskrivningar av hur regeringen uppfattar resultatet av myndigheternas verksamhet. Inriktning för verksamheten anges inte sällan för både kommande budgetår och tiden därefter. Riksdagen tilldelar sedan medel i statsbudgeten.

4.2.3 Regleringsbrev och uppdrag genom särskilda regeringsbeslut

Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får varje år ett regleringsbrev från regeringen. Där anges de ekonomiska ramarna för verksamheten, t.ex. avseende dispositionsrätten till anslagen, villkoren för hur de får utnyttjas och tillåtna låneramar. Vidare anger regeringen prioriterade områden, återrapporteringskrav och särskilda uppdrag. De särskilda uppdragen kan vara sådana som ska slutföras under det år regleringsbrevet avser, men kan också sträcka sig över längre tid. Myndigheterna kan även få uppdrag genom särskilda regeringsbeslut. Nedan följer två exempel på särskilda uppdrag som regeringen har gett Kriminalvården.

- Genomföra en särskild satsning med inriktning på att ytterligare stärka de återfallsförebyggande insatserna dels i förhållande till gruppen våldsamma män, dels i förhållande till gruppen unga dömda.⁷
- Bedriva ett utvecklingsarbete för jämställdhetsintegrering i syfte att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen.⁸

⁷ Regeringsbeslut, 2013-06-13, Ju2013/4393/KRIM och regeringsbeslut, 2013-06-13, Ju2013/4394/KRIM.

⁸ Det innebär att säkerställa att både kvinnors och mäns, flickors och pojkers behov och intressen tillvaratas och beaktas i myndighetens verksamhet. Se dels regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Kriminalvården, Ju2013/8710/KRIM m.fl., dels regleringsbrevet för budgetåret 2015 avseende Kriminalvården, Ju2014/7871/KRIM m.fl.

4.2.4 Regeringen tillsätter ledningen

Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är enrådighetsmyndigheter och leds av myndighetschefer (generaldirektören, rikspolischefen respektive säkerhetspolischefen). Regeringen anställer myndighetscheferna, den biträdande säkerhetspolischefen vid Säkerhetspolisen samt cheferna för Nationella operativa avdelningen och Avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten.⁹ Regeringen kan genom sitt val av chefer styra myndigheterna i viss riktning.

4.2.5 Informella kontakter

Utöver den mer formella styrningen kan en informell styrning av myndigheterna ske vid de fortlöpande kontakterna mellan regeringen och Regeringskansliet på den ena sidan och myndigheterna på den andra. Vid dessa kontakter utbyts information och beställningar kan göras av underlag, återrapporteringar eller annan uppföljning. Institutionaliserade kontakter av mer informell karaktär är de årliga mål- och resultatdialogerna mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

4.3 Kontroll

4.3.1 Årsredovisning, budgetunderlag och rapporter

Senast den 22 februari varje år ska Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen lämna en årsredovisning till regeringen avseende det senast avslutade räkenskapsåret. I årsredovisningen ska det lämnas information av betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.¹⁰ De mål som regeringen har beslutat om i myndighetens regleringsbrev följs upp i årsredovisningen. Resultatet

⁹ 7 och 10–11 §§ förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården, 31 och 44 §§ förordningen med instruktion för Polismyndigheten (2014:1102), 19 och 21 §§ förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen (2014:1103) samt 23 § myndighetsförordningen (2007:515). Kriminalvården har inte någon överdirektör anställd, men om en sådan anställs är det regeringen som beslutar om anställningen.

¹⁰ Vad årsredovisningen ska innehålla regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

av uppdrag som myndigheten fått i regleringsbrevet eller genom särskilda beslut kan redovisas i årsredovisningen. Resultatet av dessa kan också redovisas i särskilda rapporter.

Polismyndigheten och Kriminalvården ska, utöver årsredovisningen, årligen lämna in en delårsrapport till regeringen.¹¹

De tre aktuella myndigheterna ska senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Budgetunderlaget ska innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren. Regeringen utgår från budgetunderlaget i budgetpropositionen.¹² Regeringen kan i regleringsbrevet ålägga en myndighet att under året lämna anslagsprognoser. Exempelvis lämnar Kriminalvården anslagsprognoser till regeringen fem gånger om året.¹³ En myndighet har dessutom en fortlöpande skyldighet att informera regeringen så snart den bedömer att det finns risk för att det anslag som myndigheten får disponera är otillräckligt. Myndigheten ska då också föreslå nödvändiga åtgärder.¹⁴

4.3.2 Granskning genom myndigheter m.m.

Den svenska statsförvaltningen har i ett internationellt perspektiv små departement och stora myndigheter. Att departementen är små ökar behovet av att regeringen från andra organ får information av betydelse för regeringens styrning och kontroll av dess myndigheter. Efter kapitlet om Kriminalvårdens och polisens interna styrning och kontroll redogörs närmare för den granskning av Kriminalvården som myndigheter under regeringen och riksdagen utför (kap. 6). Förutom olika myndigheter, har regeringen och Regeringskansliet också tillgång till alternativ som statliga utredningar, universitet och privata konsulter för utvärderingar.¹⁵

¹¹ Se 1 kap. 3 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt 52 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten (2014:1102) och 13 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

¹² Vad budgetunderlaget ska innehålla regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹³ Se t.ex. regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Kriminalvården, Ju2013/8710/KRIM m.fl., s. 7.

¹⁴ 9 § anslagsförordningen (2011:223).

¹⁵ Statskontoret, rapport 2014:7. *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*, s. 9.

5 Kriminalvårdens och polisens organisation och internkontroll

5.1 Inledning

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att en myndighet med rimlig säkerhet bedriver verksamheten effektivt, enligt gällande rätt och enligt de förpliktelser som följer av medlemskapet i EU. I den interna styrningen och kontrollen ligger också att verksamheten ska bedrivas med en tillförlitlig och rättvisande redovisning samt med god hushållning av statens medel.¹ Åtgärder för kontroll av regelefterlevnad, utvärdering och uppföljning inom den egna verksamheten kan betraktas som en del av myndighetens interna styrning och kontroll.

5.2 Kriminalvården

5.2.1 Arbete med att förändra den interna styrningen och kontrollen

Den 1 januari 2006 blev 35 lokala kriminalvårdsmyndigheter, Transporttjänsten och Kriminalvårdsstyrelsen en myndighet, Kriminalvården.² Myndigheten har varit öppen med att det varit problematiskt att trygga den interna styrningen och kontrollen. Enligt årsredovisningarna för både 2012 och 2013 saknades det en sammanhållen styr- och uppföljningsmodell, omfattande ett strukturerat och systematiskt arbete med internkontroll.³

¹ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

² Prop. 2004/05:176. *Kriminalvården – en myndighet*.

³ Kriminalvården, årsredovisning 2012, s. 7 f. och Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 2 och 13. Riksrevisionen konstaterade också vid en granskning under hösten 2013 att flertalet

I september 2012 beslutade generaldirektören för Kriminalvården om en genomgripande översyn kallad moderniseringsprojektet. Enligt beslutet brast den interna kontrollen i struktur, samordning och systematik. Vidare utfördes den interna kontrollen endast i begränsad omfattning på nationell nivå. Målet med översynen var bland annat att Kriminalvården skulle få en mer strategisk ledning och styrning av verksamheten, en mer sammanhållen styr- och uppföljningsmodell samt att den interna kontrollen skulle stärkas.⁴ Moderniseringsprojektet delades in i följande fem delprojekt.

1. Kriminalvårdens organisation
2. Kriminalvårdens styr- och uppföljningsmodell
3. Kriminalvårdens budgetfördelningsmodell
4. Kriminalvårdens interna kontroll
5. Kriminalvårdens administration och service

Samtliga delprojekt slutredovisades under 2013. November samma år fattades ett inriktningsbeslut angående den övergripande organisations- och ledningsstrukturen.⁵ Under april 2014 fattades ett inriktningsbeslut angående den interna kontrollen.⁶ November 2014 beslutades detaljorganisationen av avdelningar vid Kriminalvårdens huvudkontor.⁷ Den nya organisationen realiserades i januari 2015. I årsredovisningen för 2014 gör generaldirektören bedömningen att det fortfarande finns vissa brister i den interna styrningen och kontrollen, men dessa är betydligt mindre allvarliga än föregående år. Flera av bristerna bedöms också kunna åtgärdas under 2015.⁸

tidigare funna brister i den interna styrningen och kontrollen avseende verkställighetsplanering, arbetsdrift och upphandling fanns kvar. Se Riksrevisionen, revisionsrapport 2014-01-22, dnr 32-2013-0552. *Rapport löpande granskning av Kriminalvården 2013.*

⁴ Kriminalvården, beslut 2012-09-10, dnr 2012-020635. *Översyn av Kriminalvårdens organisation m.m.* Se även Kriminalvården, beslut 2012-10-23, dnr 2012-020635. *Projekt direktiv avseende utveckling av ledning och styrning samt organisatoriska förändringar inom Kriminalvården.*

⁵ Kriminalvården, beslut 2013-11-11, dnr 2013-24481. *Inriktningsbeslut – Kriminalvårdens övergripande organisations- och ledningsstruktur.*

⁶ Kriminalvården, beslut 2014-04-22, dnr 2014-009085. *Inriktningsbeslut med anledning av Moderniseringsprojektets förslag avseende intern kontroll.*

⁷ Kriminalvården, beslut 2014-11-17, dnr 2014-24043. *Beslut om detaljorganisation av avdelningar vid Kriminalvårdens huvudkontor.*

⁸ Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 4 och 16 ff.

5.2.2 Organisatoriska nivåer

Myndighetsledningen och huvudkontoret

Kriminalvården leds av dess generaldirektör. Vid Kriminalvården finns ett insynsråd, som utses av regeringen.⁹ Generaldirektören är ordförande i insynsrådet. Insynsrådet ska hållas informerat om verksamheten och utöva insyn i den, men saknar beslutsfunktion.

Vid Kriminalvårdens huvudkontor, som ligger i Norrköping, finns nio avdelningar. Respektive avdelningschef anges inom parentes.

1. Avdelningen för ledningsstöd (kriminalvårdsdirektören)
2. Avdelningen för anstalt och häkte (anstalts- och häktesdirektören)
3. Avdelningen för frivård (frivårdsdirektören)
4. Avdelningen för säkerhet (säkerhetsdirektören)
5. Avdelningen för ekonomi (ekonomidirektören)
6. HR-avdelningen (HR-direktören)
7. IT-avdelningen (IT-direktören)
8. Avdelningen för kommunikation (kommunikationsdirektören)
9. Avdelningen för lokalförsörjning (fastighetsdirektören)

Avdelningscheferna rapporterar direkt till generaldirektören. Avdelningarna är i sin tur indelade i enheter, som kan bestå av flera sektioner.

Vid huvudkontoret finns också internrevisionen, som rapporterar direkt till generaldirektören. Internrevisions uppdrag beskrivs nedan (avsnitt 5.2.5). Till huvudkontoret hör vidare de två nationella fristående enheterna; Kriminalvårdens servicecenter och nationella transportenheten (tidigare transporttjänsten). Även cheferna för dessa enheter rapporterar direkt till generaldirektören.

Servicecentret är placerat i Norrköping och har till uppgift att försörja myndigheten med bland annat personal- och ekonomi-administrativa tjänster. Centret inrättades under januari 2015 och

⁹ 8 § förordningen med instruktion (2007:1172) för Kriminalvården och 22 § myndighetsförordningen (2007:515).

planeras vara i full drift i september 2015. Centret är uppdelat i flera sektioner, som i sin tur är indelade i grupper.

Nationella transportenhetens organisation skiljer sig från övriga delar av huvudkontoret på så sätt att det inom enheten finns organisatoriska enheter även på regional och lokal nivå. Den nationella transportenheten är uppdelad i fyra inrikessektioner utifrån olika geografiska områden (syd, mitt, nord, Stockholm) och en utrikessektion. Inrikessektionerna leds av sektionschefer placerade i Härnösand, Malmö, Stockholm och Göteborg. Planering av transporterna utförs av inrikes- och utrikesplanerare, som är placerade i Arvidsjaur.

Regioner

Myndigheten är indelad i sex geografiska regioner (Nord, Stockholm, Mitt, Öst, Väst och Syd). En region leds av en regionchef, som rapporterar till anstalts- och häktesdirektören, frivårdsdirektören och säkerhetsdirektören. Varje region består av flera verksamhetsområden. Regionkontoren har i uppgift att leda, planera samt operativt stödja och samordna verksamhetsområdenas arbete.¹⁰

Verksamhetsområden och verksamhetsställen

Varje region består alltså av flera verksamhetsområden. Ett verksamhetsområde består i sin tur av ett eller flera verksamhetsställen. Med verksamhetsställe avses ett häkte, en anstalt eller ett frivårds kontor. Ett verksamhetsområde innehåller antingen frivårds kontor eller häkten och anstalter. Verksamhetsområdena är alltså renodlade på så sätt att frivårdsverksamheten samt häktes- och anstaltsverksamheten är separerade. Detta stämmer överens med uppdelningen vid huvudkontoret med en avdelning för anstalt och häkte samt en avdelning för frivård. På regionnivå gäller dock inte samma uppdelning. I en region ingår det både verksamhetsområden med frivårds kontor och verksamhetsområden med häkten och anstalter.

För ett verksamhetsområde ansvarar en kriminalvårdschef. Direkt underställd kriminalvårdschefen är kriminalvårdsinspektören. Han

¹⁰ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 8.1–8.2.

eller hon är chef och leder under kriminalvårdschefen det dagliga arbetet inom ett verksamhetsställe, inom ett eller flera arbetslag eller en viss verksamhet vid ett verksamhetsställe.¹¹

5.2.3 Ansvar för intern styrning och kontroll

Generaldirektören ansvarar för att det vid Kriminalvården finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.¹² Det är alltså generaldirektören som har det yttersta ansvaret för den interna styrningen och kontrollen inför regeringen. Det finns emellertid också ett internt ansvar för åtgärder som garanterar den interna styrningen och kontrollen.

Enligt Kriminalvårdens arbetsordning ska alla chefer säkerställa den interna styrningen och kvalitetssäkra verksamheten. Alla chefer ska vidare medverka i myndighetens riskanalys- och riskhanteringsarbete. Det innefattar bland annat att, i enlighet med interna styrande dokument, göra en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen inom ansvarsområdet är betryggande.¹³ För att klargöra ansvarskedjan redogörs nedan för vissa uppgifter som ankommer på huvudkontorets chefer. Därtill kommer regionchefernas, kriminalvårdschefernas och kriminalvårdsinspektörernas specifika ansvar och befogenheter.

Avdelningschefer har befogenhet att inom sina respektive ansvarsområden besluta i bland annat frågor som rör planering, ledning och styrning av arbetet samt att besluta om riktlinjer, policyer och handböcker. I enhetschefernas ansvar ingår att identifiera behov av och utarbeta nödvändiga interna styrande dokument. Sektionschefer ska säkerställa att processer, arbetssätt, rutiner och metoder som ska tillämpas får genomslag inom hela myndigheten. Avdelningschefer, enhetschefer och sektionschefer ska rapportera till närmast överordnad chef när praxis, metoder osv. inte följs eller där stora avvikelser har uppstått eller kan uppstå. Det ankommer på gruppchefer att kontinuerligt överblicka det dagliga arbetet samt

¹¹ Ibid avsnitt 9.1.

¹² 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515).

¹³ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 5.2.1.

att till närmaste chef lyfta frågor som inte kan lösas inom ramen för det egna ansvarsområdet.¹⁴

I avdelningen för ledningsstöds uppgifter ingår att koordinera interna och externa kontrollaktiviteter inom ramen för myndighetens övergripande arbete med intern styrning och kontroll. Avdelningen svarar också för processen för generaldirektörens bedömning av Kriminalvårdens interna styrning och kontroll.¹⁵ Avdelningen för ledningsstöd ska i framtiden även ansvara för att leda och koordinera myndighetens arbete mot korruption och andra oegentligheter.¹⁶

5.2.4 Intern styrning

Lednings- och chefsmöten

En del av den interna styrningen är Kriminalvårdens ledningsgrupper på nationell, regional och lokal nivå. Ledningsgrupperna utgör rådgivande organ och forum för information, diskussion, samordning, planering, ledning och uppföljning av verksamheten inom respektive nivå och ansvarsområde. I den nationella ledningsgruppen ingår generaldirektören, huvudkontorets avdelningschefer, chefen för nationella transportenheten, chefen för Kriminalvårdens servicecenter, chefen för enheten för generaldirektörens stab (vid avdelningen för ledningsstöd), chefsjuristen och därtöver de medarbetare som generaldirektören beslutar.¹⁷

Därtill hålls nationella chefsmöten. Dessa är ett forum för information, diskussion, förankring och erfarenhetsutbyte. Vid ett nationellt chefsmöte deltar generaldirektören, avdelningscheferna, enhetscheferna, chefen för internrevisionen, regioncheferna, sektionscheferna, kriminalvårdscheferna samt chefs- och organisationsutvecklaren (han eller hon är placerad vid avdelningen för ledningsstöd och ansvarar för frågor om bland annat utveckling av myndig-

¹⁴ Ibid, avsnitt 7.2.

¹⁵ Ibid, avsnitt 7.6.2. För mer information se. Kriminalvården, beslut 2014-04-22, dnr 2014-009085. *Inriktningsbeslut med anledning av Moderniseringsprojektets förslag avseende intern kontroll*, s. 2. Kriminalvården, beslut 2014-11-17, dnr 2014-24043. *Bilagor till beslut om detaljorganisation av avdelningar vid Kriminalvårdens huvudkontor*, s. 73. Kriminalvården, rapport 2013-11-26. *Slutredovisning från Moderniseringsprojektet, delprojekt 4: Intern styrning och kontroll*, s. 6 f.

¹⁶ Kriminalvården, beslut 2014-04-22, dnr 2014-009085. *Inriktningsbeslut med anledning av Moderniseringsprojektets förslag avseende intern kontroll*, s. 4.

¹⁷ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 3.11.

hetens chefskollektiv). Generaldirektören bestämmer om annan medarbetare ska delta eller närvara.¹⁸

Verksamhetsplan

Varje år beslutar generaldirektören en verksamhetsplan avseende det kommande året.¹⁹ Utgångspunkten för planen är de uppgifter och prioriteringar som Kriminalvården får från regeringen genom t.ex. regleringsbrevet. Den innehåller bland annat myndighetens mål, de viktigaste prioriteringarna och budget. Tilldelning av vissa resurser kan vara villkorade, dvs. att de är öronmärkta för visst ändamål. Kontrollen över resurserna kan ytterligare stärkas genom att man budgeterar för viss verksamhet centralt.²⁰

Arbetsordning och styrning av arbetsmetoder

Myndighetens arbetsordning är central för dess styrning och fastställs av generaldirektören. I arbetsordningen regleras bland annat myndighetens organisation, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.²¹

Kriminalvårdens arbetsmetoder styrs även genom bland annat följande.

- Kriminalvårdens egna föreskrifter, allmänna råd, riktlinjer, handböcker, kvalitetsledningssystem och andra styrande dokument.²²
- Vägledande beslut och centraliserade beslutsprocesser.²³

¹⁸ Ibid, avsnitt 3.12.

¹⁹ Att generaldirektören ska besluta om en verksamhetsplan framgår av 4 § 3 myndighetsförordningen (2007:515). Årliga verksamhetsplaner är det vanligaste.

²⁰ Kriminalvården, rapport, 2013-12-11. *Förslag från Moderniseringsprojektet – slutredovisning delprojekt 3, Kriminalvårdens budgetfördelningsmodell*, s. 5 och 8.

²¹ 4 § 1 och 2 myndighetsförordningen (2007:515).

²² Bemyndiganden att meddela föreskrifter finns t.ex. i fängelseförordningen (2010:2010), häktesförordningen (2010:2011), förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårds-påföljder och förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Kriminalvården har på senare tid vidtagit ett antal åtgärder som syftar till att förbättra styrningen av vilka arbetsmetoder som används. Se t.ex. Kriminalvården, årsredovisning 2012, s. 22 f. och Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 31.

²³ Av 4 § 5 myndighetsförordningen (2007:515) följer att myndighetens ledning ska avgöra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse, om ärendena inte ska avgöras av

- Registrering i IT-system, som det klientadministrativa systemet.²⁴
- Kriminalvårdens grundutbildning, vidareutbildningar och programledarutbildningar.²⁵

5.2.5 Intern kontroll

Internrevision

En viktig del av Kriminalvårdens internkontroll är dess internrevision. Att Kriminalvården ska ha en internrevision, och även i stora drag dess uppgifter, följer av förordning.²⁶ Internrevisionens huvuduppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Inriktningen ska vara att utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med en rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Granskningen ska således avse om verksamheten bedrivs effektivt, i enlighet med gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, om den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt om myndigheten hushållar väl med statens medel. Internrevisionen ska även ge råd och stöd till myndighetens ledning.²⁷ Myndighetens ledning ska besluta om riktlinjer för internrevisionen och om en revisionsplan.²⁸

Internrevisionen är fristående från Kriminalvårdens linjeorganisation genom att den organisatoriskt är placerad vid huvud-

personalansvarsnämnden. Omprövning av operativa klientbeslut sker dock regelmässigt av tjänstemän på regional eller central nivå med sådan delegation. Ett exempel på styrning genom att centralisera vissa beslutsprocesser är att Kriminalvården beslutat att under 2014 införa central antagning till klientutbildningen, se Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 27.

²⁴ T.ex. registreras sedan hösten 2012 personutredningar direkt i det klientadministrativa systemet. Se Kriminalvården, årsredovisning 2012, s. 23.

²⁵ Ett exempel på styrning av arbetssättet genom utbildning är att Kriminalvården under 2011–2013 genomförde en försöksverksamhet med en modell för klientarbete i frivården, STICS (Strategic Training Initiative in Community Supervision). Se Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 31.

²⁶ Enligt 13 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården ska myndigheten tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

²⁷ 4–5 §§ internrevisionsförordningen (2006:1228).

²⁸ 10 § ibid.

kontoret och rapporterar direkt till generaldirektören. De som arbetar i gruppen har erfarenhet av revision eller kommer från kriminalvårdsverksamheten.²⁹ Internrevisionens granskning kan avse vitt skilda områden och har avsett ämnen såsom tilldelningen av IT-behörigheter, översyn av rutiner för förmånsbeskattning och processerna för hantering av handlingar med sekretessreglerade uppgifter.³⁰

Kvalitetsledningssystem och kontrollprogram inom olika huvud- och sakområden

Kriminalvården arbetar med olika kvalitetsledningssystem. Dessa innehåller rutiner för bland annat egenkontroll. Exempelvis finns ett kvalitetsledningssystem för Kriminalvårdens behandlingsprogram (Q-BoM), ett för frivården (QF) och ett för säkerhetsarbetet (Q-säk).³¹

Det har beslutats att det även ska tas fram kontrollprogram inom olika huvud- och sakområden samt för olika nivåer i organisationen. Med ett kontrollprogram avses en plan för hur den som ansvarar för en verksamhet (t.ex. ett sakområde eller en enhet) fortlöpande ska kontrollera den. Programmet ska vara ett stöd för chefer att leda arbetet och följa upp att verksamheten bedrivs i enlighet med uppsatta mål, uppdrag och verksamhetskrav. Avdelningen för anstalt och häkte ska ansvara för framtagande av strukturen och ramarna för kontrollprogrammen.³²

²⁹ Kriminalvården, internrevisionens årsrapport 2014-02-13, dnr 2014-000328. *IR Årsrapport 2013*, s. 1.

³⁰ Se följande rapporter. Kriminalvården, internrevisionsrapport 2013:13. *IT-behörigheter*. Kriminalvården, internrevisionsrapport 2013:15. *Rutiner för förmånsbeskattning*. Kriminalvården, internrevisions rapport 2014:01. *Hantering av sekretesshandlingar*.

³¹ Kriminalvården, rapport 34 av controllerfunktionen, 2011-06-17. *Uppföljning av Kriminalvårdens egenkontroll*, s. 12 ff.

³² Kriminalvården, beslut 2014-04-22, dnr 2014-009085. *Inriktningsbeslut med anledning av Moderniseringsprojektets förslag avseende intern kontroll*, s. 4. Kriminalvården, rapport 2013-11-26. *Slutredovisning från Moderniseringsprojektet, delprojekt 4: Intern styrning och kontroll*, s. 23 och 26. Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 17.

Inspektioner och internutredningar

Vid avdelningen för ledningsstöd finns enheten för beredning. Enheten ska utföra inspektioner genom fysiska besök vid verksamhetsställen och granska verksamheten inom ett antal områden.³³ Tillsynsfunktionen planeras bli verksam under hösten 2015. Enligt det bakomliggande förslaget skulle följande områden kunna täckas av inspektioner.³⁴

- Juridik (rättssäkerhetsfrågor); t.ex. kontroll av handläggningsåtgärder och att klientbeslut fattas enligt gällande rätt.
- Återfallsförebyggande insatser; t.ex. beslut, journalföring samt utredning och planering av insatser och resurser.
- Bemötande och omhändertagande av intagna.
- Säkerhet.
- Administration; t.ex. dokumentation av arbetet med riskanalyser, inköp, diarieföring, arbetsmiljöarbete, ekonomi- och personaladministration.
- Personalpolitik; t.ex. personalplanering, rekryteringar, introduktion, kompetens och lämplighet.
- Hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Tillsynsfunktionens granskning ska enligt förslaget avse regelefterlevnaden, verksamhetens förmåga att med rätt kvalitet handlägga ärenden, att verksamheten fullgör de uppgifter som myndighetsledningen ålagt dem och verksamhetens förmåga att utföra verksamheten i enlighet med uppställda mål och krav. Verksamhetsperspektivet, inte den enskildes intressen, ska stå i fokus vid granskningen.³⁵

Andra delar av förslaget är att inspektionerna ska utföras av inspektionsteam. Utgångspunkten är att varje verksamhetsställe ska

³³ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 7.6.5. Det kan nämnas att Kriminalvården enligt 5 § första stycket förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester ska utöva vad som i förordningen benämns som tillsyn över häkten och polisarrester som är anordnade i anslutning till häkten.

³⁴ Kriminalvården, rapport 2013-10-29. *Förslag från Moderniseringsprojektet – En slutredovisning från delprojekt 4 avseende: Inspektionsverksamhet i Kriminalvården*, s. 11 f.

³⁵ Ibid.

vara föremål för inspektion åtminstone vart tredje år. Vid särskilda händelser ska generaldirektören kunna besluta att funktionen ska utföra en granskning. Inspektionsverksamheten ska kunna ge rekommendationer till det inspekterade verksamhetsstället och till verksamhetsansvariga på olika nivåer, men inte ha några sanktionsmöjligheter som att meddela förbud eller förelägganden.³⁶

Redan före moderniseringsprojektet omfattades hälso- och sjukvården samt säkerheten av interna inspektioner.³⁷ Nationella transportenheten (tidigare transporttjänsten) började med egna inspektioner under 2012.³⁸ Dessa befintliga inspektionsverksamheter ska fortsätta med sin verksamhet fram till det att den nya tillsynsfunktionen är inrättad och bemannad.³⁹

Det finns även en särskild sektion för internutredning vid avdelningen för säkerhet. Sektionen har i uppgift att genomföra myndighetens internutredningar. Med det avses utredningar i ärenden där det finns misstankar om att medarbetare har begått brott eller på annat sätt handlat felaktigt i tjänsten samt myndighetens utredningar av allvarliga incidenter och andra allvarliga händelser.⁴⁰

Därtill kontrolleras regelbundet verkställigheten vid placeringar i behandlingshem och familjehem samt avseende klienter som i övrigt verkställer fängelsestraff utanför anstalt. Uppföljningsbesök sker två gånger per år hos behandlingshem och familjehem samt en gång per år hos familjevårdsorganisationer. Vid besöken går man igenom vårdgivarnas förutsättningar att leva upp till tecknat ramavtal.⁴¹

³⁶ Ibid, s. 10 och 13.

³⁷ Kriminalvården, rapport 34 av controllerfunktionen, 2011-06-17. *Uppföljning av Kriminalvårdens egenkontroll*, s. 24 f.

³⁸ Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 40.

³⁹ Kriminalvården, beslut 2014-04-22, dnr 2014-009085. *Inriktningsbeslut med anledning av Moderniseringsprojektets förslag avseende intern kontroll*, s. 3.

⁴⁰ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 7.5.7. Se även Kriminalvården, beslut 2014-11-17, dnr 2014-24043. *Bilagor till beslut om detaljorganisation av avdelningar vid Kriminalvårdens huvudkontor*, s. 37.

⁴¹ Kriminalvården, årsredovisning 2012, s. 21 f.

Controllers och verksamhetsanalyser

Vid avdelningen för ekonomi finns en enhet för ekonomisk styrning. Vid enheten ska tio anställda med befattningen controller arbeta. De ska bland annat bistå chefen för enheten med att ta fram styr- och uppföljningsdokument samt göra analyser av verksamhet och resursförbrukning.⁴²

Dessutom bör det nämnas att Kriminalvården sedan 2007 arbetar med att genomföra utvärderingar av enskilda verksamhetsställen, så kallade verksamhetsanalyser. Dessa är inte en del av inspektionsverksamheten utan syftet är att skapa underlag för framtida arbetsmodeller så att resurserna används effektivt. Utvärderingarna måste inte begränsas till ett enskilt verksamhetsställe utan kan delvis komma att omfatta ett helt verksamhetsområde.⁴³

Personuppgiftsombud

Vid Kriminalvården finns ett personuppgiftsombud.⁴⁴ Personuppgiftsombudet har till uppgift att självständigt se till att Kriminalvården som personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter på ett lagligt och korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgiftsombudet kan jämföras med en internrevisor som påpekar eventuella fel och brister till den som är personuppgiftsansvarig. Har personuppgiftsombudet anledning att misstänka att den personuppgiftsansvarige bryter mot de bestämmelser som gäller för behandlingen av personuppgifter och vidtas inte rättelse så snart det kan ske efter påpekande, ska personuppgiftsombudet anmäla förhållandet till Datainspektionen (se avsnitt 6.4.1 om Datainspektionens tillsyn). Personuppgiftsombudet ska föra en förteckning över de behandlingar som den

⁴² Kriminalvården, beslut 2014-11-17, dnr 2014-24043. *Bilagor till beslut om detaljorganisation av avdelningar vid Kriminalvårdens huvudkontor*, s. 48. Rollen som controller har efter moderniseringsprojektet genomgått en påtaglig förändring. Innan omorganisationen har Kriminalvårdens controllerfunktion bland annat levererat följande rapporter. Rapport 33, *Analys av driftsättning av Anstalten och häktet Saltvik*. Rapport 34, *Uppföljning av Kriminalvårdens egenkontroll*. Rapport 35, *Uppföljning av vårdvinstelser*.

⁴³ Kriminalvården, årsredovisning 2012, s. 8. Se även Kriminalvården, rapport 2013-12-11. *Förslag från Moderniseringsprojektet – slutredovisning delprojekt 3, Kriminalvårdens budgetfördelningsmodell*, s. 14.

⁴⁴ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 3.8.

personuppgiftsansvarige genomför och som skulle ha omfattats av anmälningsskyldighet om ombudet inte hade funnits.⁴⁵

Klagomålshantering

Myndighetens hantering av klagomål är av betydelse för att felaktiga underlåtenheter eller åtgärder ska uppmärksammas. Det finns inte någon central rutin för hur enskilda verksamhetsställen ska hantera klagomål. Klagomål som ges in via brev eller e-post till huvudkontoret handläggs normalt av rättsenheten. Om klagomålet rör ett specifikt verksamhetsställe skickas det ofta vidare till regional nivå. I så fall underrättas den som klagar om att ärendet skickats vidare. Klagomålet kan också överlämnas till annan enhet vid huvudkontoret. Ett klagomål kan alltså leda till en intern utredning på regional eller central nivå. Ofta presenteras regionens eller huvudkontorets bedömning med anledning av utredningen i ett brev till den som klagat.

Denna klagomålshantering ska inte förväxlas med Kriminalvårdens omprövning av beslut. Flera av Kriminalvårdens beslut ska enligt författning omprövas av myndigheten innan de kan överklagas till domstol.⁴⁶ Med omprövning av ett beslut avses en fullständig omprövning av det tidigare meddelade beslutet i de hänseenden som den enskilde angett i sin begäran.⁴⁷

Personalansvarsnämnden och polisanmälan

Vid Kriminalvården finns en personalansvarsnämnd.⁴⁸ Den ska pröva frågor om skiljande från anställning på grund av personliga skäl, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.⁴⁹ När det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbets-

⁴⁵ 38–39 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

⁴⁶ Se t.ex. 14 kap. 2 § fängelselagen (2010:610).

⁴⁷ Se prop. 2004/05:176. *Kriminalvården en myndighet*, s. 64 f. I samband med en parts begäran om omprövning av ett beslut kan den enhet som meddelat beslutet också ompröva beslutet enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223). Det innebär att beslut som är uppenbart oriktiga kan ändras av den ursprungliga beslutsfattaren, om det sker snabbt och enkelt och utan att det är till nackdel för någon enskild part. Se JO, beslut 2008-08-04, dnr 5862-2006.

⁴⁸ 12 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

⁴⁹ 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

tagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande.⁵⁰

Åtalsanmälan ska ske beträffande den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått något av vissa särskilt angivna brott, t.ex. tjänstefel, eller något annat brott som kan antas föranleda en annan påföljd än böter. Skäligen misstänkt är en förhållandevis låg grad av misstanke.⁵¹ Kriminalvårdens praxis sedan 2009 är att samtliga fall där en intagen avlidit av onaturliga orsaker under sin vistelse i anstalt eller häkte anmäls till personalansvarsnämnden. Nämnden brukar sedan regelmässigt åtalsanmäla händelsen.⁵²

Ett straffrättsligt förfarande kan alltså inledas efter att personalansvarsnämnden har gjort en åtalsanmälan. Så kan också ske efter en polisanmälan. Av Kriminalvårdens arbetsordning följer att anmälan till Polismyndigheten ska göras om det finns anledning att misstänka att en medarbetare har begått brott i tjänsten. Vem som ska anmäla beror på vilken typ av anställning den aktuella personen innehar.⁵³ Om en polisanmälan gjorts innan anmälan till nämnden ska nämnden informeras om det.⁵⁴

Under 2013 och 2014 avgjorde personalansvarsnämnden påtagligt färre ärenden än tidigare år. Bakgrunden är att en av de största ärendekategorierna i personalansvarsnämnden har varit misskötsamhet i form av underlåtenhet att låsa dörren till intagens bostadsrum och underlåtenhet att kontrollera låsning av intagens bostadsrum. Under 2012 uppgick denna ärendekategori till cirka 20 procent av de ärenden som personalansvarsnämnden avgjorde. Från och med 2013 prövar inte personalansvarsnämnden denna ärendekategori, under förutsättning att det inträffade ”skett oavsiktligt, vid ett enstaka tillfälle och inte föranlett någon allvarlig konsekvens”. Dessa ärenden ska i stället utredas inom respektive verksamhetsområde.⁵⁵

⁵⁰ 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

⁵¹ 22 § *ibid.* Misstankegraden överensstämmer med exempelvis vad som föreskrivs i 23 kap. 18 § rättegångsbalken rörande en misstänkts rätt att underrättas om den misstanke en förundersökning avser. För att personalansvarsnämnden ska vara skyldig att göra en åtalsanmälan krävs att brottsmisstanken är objektivt grundad, men det behöver inte vara fastslaget att det begåtts ett brott eller vilket brott det i så fall är fråga om. Se JK, beslut 2001-11-14, dnr 2383-01-22.

⁵² Kriminalvården, årsredovisning 2012, s. 11.

⁵³ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 3.9.

⁵⁴ Kriminalvården. *Handbok om personalansvarsärenden 2009:1*, avsnitt 5.1 och 9.

⁵⁵ Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 52 f.

Tabell 5.1 Avgjorda frågor i Kriminalvårdens personalansvarsnämnd⁵⁶

	2011	2012	2013	2014
Skiljande från anställning	11	1	1	3
Disciplinpåföljd	71	62	38	41
Åtalsanmälan	7	26	25	14
Ingen åtgärd	29	26	22	40
Yttrande till domstol	4	0	2	1
Totalt	122	115	88	99

Dialoger, verksamhetsplanering och regelbundna uppföljningar

De lednings- och chefsmöten som har beskrivits ovan som en del av styrningen av myndigheten är också en del av kontrollen, eftersom man vid mötena diskuterar vad som har hänt i verksamheten. Vidare innehåller processen för att ta fram budgetunderlag, verksamhetsplan och årsredovisning inslag av intern kontroll, eftersom syftet bland annat är att säkerställa att myndighetens mål och uppgifter uppnås inom gällande budgetramar.

Dessutom gör regionkontoren regelbundna uppföljningar. Innehåll och arbetssätt har varierat lite mellan de olika regionkontoren. Vanligtvis innehåller redovisningen relevanta verksamhetsplaneringsuppgifter, statistikuppgifter och ekonomisk uppföljning. Iakttagelserna från detta uppföljningsarbete ska dokumenteras och rapporteras till huvudkontoret.⁵⁷

Vidare gäller att den som har rätt att inom angiven ram fatta beslut som innebär en ekonomisk förpliktelse för Kriminalvården ansvarar för att löpande följa upp sin budget. Han eller hon ska i ett tidigt skede informera sin närmaste chef om budgetavvikelser.⁵⁸

⁵⁶ Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 52. Kriminalvården, årsredovisning 2014, s. 64.

⁵⁷ Se arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 8.3. Se även Kriminalvården, rapport 34 av controllerfunktionen, 2011-06-17. *Uppföljning av Kriminalvårdens egenkontroll*, s. 17 f.

⁵⁸ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 5.2.3.

Rapporter från IT-system

Ett viktigt underlag för den interna kontrollen är de rapporter som genereras ur olika IT-system som t.ex. statistikportalen och det klientadministrativa systemet.⁵⁹ Ett annat exempel är Kriminalvårdens digitala incidentrapporteringsystem ISAP. I systemet registreras avvikande händelser, bland annat sådana som innefattat hot och våld mot anställda eller mellan intagna.

Kriminalvårdens vetenskapliga råd, kvalitetsråd, m.m.

Följande funktioner innebär ytterligare kontroll av den operativa verksamhetens kvalitet.

Det vetenskapliga rådet består av forskare från universitet och högskolor som har till uppgift att avge sakkunnigutlåtanden samt delta i kvalitetsgranskningen av forskning och utveckling som upphandlas externt. En ackrediteringspanel, bestående av medlemmar i Kriminalvårdens vetenskapliga råd, beslutar om ackreditering av Kriminalvårdens behandlingsprogram. För rådet och ackrediteringspanelen svarar enheten för forskning och utvärdering (avdelningen för ledningsstöd).⁶⁰

I kvalitetsråd och rättsvårdsmöten bedrivs ett arbete för att säkerställa ett enhetligt och strukturerat arbetssätt. Flera frivårdskontor har utvecklat kvalitetsråd med bland annat kontinuerliga genomgångar, presentationer av granskningar och analyser av utfall. Flera kvalitetsråd på anstalt, i häkte och i frivård fokuserar på att analysera eventuella avvikelser i den rättsliga kvaliteten av olika klientbeslut. Volymer och handläggningstider granskas också.

⁵⁹ Inom ramen för Moderniseringsprojektet uppmärksammades att dagens system inte är samstämmiga utan skiljer sig åt avseende begrepp, definitioner av begrepp, organisatorisk nivå, perioder för registrering osv. Detta gör det svårt att jämföra data med varandra vid uppföljningar. Se Kriminalvården, rapport 2013-04-09, dnr 2012-020635. *Nulägesbeskrivning i Moderniseringsprojektet*, s. 14. Denna uppgift stämmer också väl överens med vad Riksrevisionen fann i en revisionsrapport från 2013. Kriminalvården befanns inte haft möjlighet att på ett tillförlitligt sätt ta fram och redovisa de uppgifter som efterfrågas i regleringsbrevet beträffande ett antal olika resultatindikatorer och återrapporteringskrav. Riksrevisionen, revisionsrapport 2013-04-10, dnr 32-2012-0664. *Kriminalvårdens årsredovisning 2012*.

⁶⁰ Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 7.6.6. Se även Kriminalvården, beslut 2014-11-17, dnr 2014-24043. *Bilagor till beslut om detaljorganisation av avdelningar vid Kriminalvårdens huvudkontor*, s. 76.

Rättsvårdsmöten finns i alla regioner och är ett forum för internkontroll och praxisdiskussioner.⁶¹

På anstalterna och vid de flesta frivårdskontoren går enskilda klienters ärenden igenom i kollegium. För det mesta leds kollegiet av en kriminalvårdsinspektör. En av de frågor som behandlas i kollegium är verkställighetsplaneringen (VSP). Alla anstalter, frivårdskontor och häkten har inrättat lokala så kallade VSP-utvecklare. Dessa ska mer eller mindre systematiskt genomföra olika typer av granskningar, kvalitetsgenomgångar eller kontroller av verkställighetsplaneringar. Ofta förekommer uppdrag på central, regional eller lokal nivå som innebär att ett visst antal verkställighetsplaneringar ska granskas helt eller delvis.⁶²

5.3 Polismyndigheten

Den 1 januari 2015 blev 21 polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen en myndighet, Polismyndigheten.⁶³ Kommitténs beskrivning av Polismyndighetens organisation och internkontroll är en kort övergripande redogörelse och kommittén vill framhålla att arbetet med att forma internkontrollen i den nya organisationen nyligen inletts. Det är således en ögonblicksbild av en organisation i förändring.

5.3.1 Organisatoriska nivåer

Myndighetsledningen och gemensamma avdelningar

Rikspolischefen är myndighetschef och leder Polismyndigheten, som har sitt säte i Stockholm. Ställföreträdande myndighetschef är chefen för Nationella operativa avdelningen.⁶⁴ Vid Polismyndigheten finns ett insynsråd, som utsetts av regeringen.⁶⁵ Rikspolischefen är ordförande i insynsrådet. I likhet med vad som gäller för

⁶¹ Kriminalvården, rapport 34 av controllerfunktionen, 2011-06-17. *Uppföljning av Kriminalvårdens egenkontroll*, s. 12 och 20.

⁶² Ibid, s. 11. Se även Arbetsordning för Kriminalvården (version från den 1 april 2015) avsnitt 9.2.1 och 9.2.3.

⁶³ Prop. 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*, s.1.

⁶⁴ 33 och 44 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

⁶⁵ 32 § ibid och 22 § myndighetsförordningen (2007:515).

Kriminalvården ska insynsrådet hållas informerat om verksamheten och utöva insyn i den, men saknar beslutsfunktion.

Vid Polismyndigheten ska det på nationell nivå finnas ett antal gemensamma avdelningar som ska tillgodose ledningens och verksamhetens behov av strategisk styrning, verksamhetsnära stöd och stöd av mer administrativ karaktär.⁶⁶ Det finns följande gemensamma avdelningar.

- Nationella operativa avdelningen
- Nationellt forensiskt centrum
- Ekonomiavdelningen
- HR-avdelningen
- IT-avdelningen
- Kommunikationsavdelningen
- Rättsavdelningen
- Utvecklingsavdelningen
- Rikspolischefens kansli⁶⁷

Varje avdelning leds av en avdelningschef. Direkt under rikspolischefen finns internrevisionen som är en fristående organisatorisk enhet.⁶⁸ Slutligen finns Avdelningen för särskilda utredningar som är fristående från övrig verksamhet inom Polismyndigheten (se nedan under avsnitt 5.3.4 om Avdelningen för särskilda utredningar).

Polisregioner och regionpolisråd

Polismyndigheten är indelad i sju regioner (Syd, Väst, Öst, Stockholm, Mitt, Bergslagen och Nord). Varje polisregion leds av en regionpolischef. Regionpolischefen har en biträdande chef, som

⁶⁶ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslut 2014-05-14, Ju 2012:16/2014/51. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 36.

⁶⁷ 2 kap. 13–21 §§ arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁶⁸ 2 kap. 7 § ibid.

också är ställföreträdare för regionpolischefen.⁶⁹ I var och en av polisregionerna finns ett regionpolisråd. Regionpolisrådet utövar insyn i polisverksamheten i regionen och ger regionpolischefen råd.⁷⁰ Vid varje polisregion finns en operativ enhet, en utredningsenhet, en underrättelseenhet och ett regionkansli.⁷¹

Polisområden och lokalpolisområden

Inom en polisregion finns polisområden (t.ex. Västmanland) och inom polisområdena finns det lokalpolisområden (t.ex. Västerås).⁷² Det finns 35 polisområden och 141 lokalpolisområden.⁷³ Polisområdeschefen ansvarar för polisområdets utredningsenhet, underrättelseenhet, kansli och lokalpolisområden.⁷⁴

Ett lokalpolisområde organiseras i de två verksamhetsområdena utredningsverksamhet samt brottsförebyggande- och ingripande- verksamhet. Inom ett lokalpolisområde finns också en organisatorisk enhet för stöd och service. För varje lokalpolisområde finns det en lokalpolisområdeschef. Det ska för varje kommun finnas en polisierfunktion som på uppdrag av lokalpolisområdeschefen driver samverkan med kommunen och lokalsamhället i övrigt.⁷⁵

⁶⁹ 2 kap. 4 och 9 §§ *ibid*.

⁷⁰ 39 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

⁷¹ 3 kap. 13,14, 16 och 17 §§ arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁷² 2 kap. 10 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁷³ Bilaga 2 – Organisationsskisser – arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁷⁴ De organisatoriska enheterna i Polismyndigheten benämns avdelning, enhet, sektion och grupp. Vilken benämning som används för en organisatorisk enhet är beroende av antalet medarbetare. Till detta kommer begreppen polisregion, polisområde, lokalpolisområde och rikspolischefens kansli. I detta kapitel används genomgående begreppet enhet för att beskriva en organisatorisk enhet oavsett om det är en enhet, sektion eller grupp. Detta för att kunna beskriva organisationen på en mer övergripande nivå. Se Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslut 2014-05-14, Ju 2012:16/2014/51. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 15.

⁷⁵ 3 kap. 4, 5, 6 och 8 §§ arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

5.3.2 Ansvaret för intern styrning och kontroll

Rikspolischefen ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.⁷⁶ Rikspolischefen är således den som har det yttersta ansvaret för den interna styrningen och kontrollen inför regeringen. Det finns också ett ansvar internt inom myndigheten för den interna styrningen och kontrollen. Intern styrning och kontroll ska integreras i hela Polismyndighetens verksamhet och ingå som en del i verksamhetsplaneringen, styrningen och uppföljningen.⁷⁷

Rikspolischefens kansli ansvarar för att säkerställa en väl fungerande process för intern styrning och kontroll. Kansliet ska även leda och samordna arbetet med Polismyndighetens årsredovisning samt har processansvar för verksamhetsplanering, uppföljning och resultatanalys.⁷⁸ Polisregionerna och avdelningarna ska säkerställa intern styrning och kontroll inom sina respektive verksamhetsområden.⁷⁹

Avdelningarna, och andra organisatoriska enheter med nationellt ansvar för ett visst sakområde, ska ta fram förslag till föreskrifter och allmänna råd inom sina respektive ansvarsområden. I ansvaret ingår att se till att de föreskrifter och allmänna råd som behövs inom området finns och att dessa är uppdaterade och lämpligt utformade. Rättsavdelningen har ett övergripande ansvar för Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd.⁸⁰

Polisregionerna och avdelningarna får besluta om den närmare organisationen och ansvarsfördelningen inom regionen och avdelningen. Detta ska dokumenteras i en handläggningsordning, som ska godkännas av rikspolischefen.⁸¹

I årsredovisningen för 2013 angavs angående intern styrning och kontroll vid polisen att samgåendet till en polismyndighet den 1 januari 2015 förväntas skapa förutsättningar för en tydligare

⁷⁶ 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515).

⁷⁷ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslut 2014-05-14, Ju 2012:16/2014/51. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 60 f.

⁷⁸ 3 kap. 28 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁷⁹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslut 2014-05-14, Ju 2012:16/2014/51. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 60 f.

⁸⁰ 9 kap. 7 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁸¹ 1 kap. 4 § ibid.

ansvarsfördelning och en mer enhetlig styrning.⁸² Många av de dåvarande polismyndigheterna bedömde dock att omorganisationen är förknippad med väsentliga risker, bland annat att otydligheter i styrningen kan eskalera under omställningsperioden.⁸³

5.3.3 Intern styrning

Ledningsgrupper

På nationell nivå finns det en strategisk och en operativ ledningsgrupp. Dessa leds av rikspolischefen eller, såvitt gäller den operativa ledningsgruppen, av chefen för Nationella operativa avdelningen. I den strategiska ledningsgruppen ingår samtliga regionpolischefer och avdelningschefer med undantag för chefen för Avdelningen för särskilda utredningar. I den operativa ledningsgruppen ingår de biträdande regionpolischeferna och chefen för Nationellt forensiskt centrum.⁸⁴

I varje polisregion finns en strategisk ledningsgrupp, som leds av regionpolischefen, och en operativ ledningsgrupp, som leds av biträdande regionpolischefen.⁸⁵

Verksamhetsplan och verksamhetsstyrningsmodell

Rikspolischefen beslutar om verksamhetsplan för Polismyndigheten.⁸⁶ Enheten för verksamhetsstyrning och analys (enhet inom Rikspolischefens kansli) har ett processansvar för verksamhetsstyrning, vilket bland annat innebär ett ansvar för att utveckla och förvalta Polismyndighetens verksamhetsstyrningsmodell. Häri ingår att sam-

⁸² Rikspolisstyrelsen. *Polisens årsredovisning 2013*, s. 104.

⁸³ Rikspolisstyrelsen. *Polisens årsredovisning 2014*, s. 108.

⁸⁴ 2 kap. 25 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁸⁵ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslut 2014-05-14, Ju 2012:16/2014/51. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 25 f.

⁸⁶ 4 § 3 myndighetsförordningen (2007:515) och 6 kap. 3 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

ordna och utveckla myndighetens process för verksamhetsplanering och uppföljning samt ett ansvar för analys av verksamhetsresultatet.⁸⁷

Arbetsordning och styrdokument

Arbetsordningen, som är central för styrningen av Polismyndigheten, beslutas av rikspolischefen.⁸⁸ I arbetsordningen regleras bland annat myndighetens organisation, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.⁸⁹

Utöver arbetsordningen finns styrdokument i form av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd, handläggningsordning, policy, strategier, planer, riktlinjer, handböcker och rättsliga ställningstaganden. Dessa definieras i Polismyndighetens arbetsordning.⁹⁰

Utvecklingsavdelningen

Kommittén har ovan beskrivit att avdelningarna ska säkerställa intern styrning och kontroll inom sina respektive verksamhetsområden. Utvecklingsavdelningen ska leda och styra det strategiska utvecklingsarbetet av polisiära metoder och utrustning. Vidare ansvarar avdelningen för att uppföljning, nyttoberäkning samt kostnads- och nyttoanalyser sker på ett enhetligt sätt.⁹¹

Utvecklingsavdelningen består av sju utvecklingscentrum med regional placering och ett kansli.⁹² Utvecklingsavdelningen ska genom sina utvecklingscentrum

- ansvara för utveckling, förvaltning och uppföljning av verksamhetsområdena,

⁸⁷ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslut 2014-05-14, Ju 2012:16/2014/51. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 46, 50, 51 och 60.

⁸⁸ 1 kap. 4 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁸⁹ 4 § 1 och 2 myndighetsförordningen (2007:515).

⁹⁰ 9 kap. 5–14 §§ arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015). Rätt att meddela föreskrifter finns t.ex. i polisförordningen (2014:1104) och förordningen med instruktion för Polismyndigheten (2014:1102).

⁹¹ 3 kap. 27 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

⁹² 2 kap. 20 § *ibid.*

- stödja vardagsutveckling och medarbetardrivet utvecklingsarbete samt sprida goda exempel,
- vara kontaktpunkt för den polisiära verksamheten i frågor om tillämpning och tolkning avseende metoder m.m., samt
- ansvara för införanden av polisiära metoder och utrustning.⁹³

Utvecklingsavdelningens chef styr det strategiska utvecklingsarbetet genom en nationell utvecklingsstrategi samt via en årlig och flerårig utvecklingsplan.⁹⁴

5.3.4 Intern kontroll

Internrevision

Polismyndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och därmed ha en internrevision.⁹⁵ Internrevisionens uppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av Polismyndighetens process för intern styrning och kontroll. Inriktningen på granskningen är att utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att Polismyndigheten med en rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.⁹⁶ Internrevisionen ska ge råd och stöd till rikspolischefen.⁹⁷ Rikspolischefen beslutar om riktlinjer för internrevisionen, revisionsplan för internrevisionen samt om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.⁹⁸

Internrevisionen är en fristående organisatorisk enhet. Chefen för internrevisionen rapporterar direkt till rikspolischefen.⁹⁹

⁹³ 3 kap. 27 § ibid.

⁹⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, beslut 2014-05-14, Ju 2012:16/2014/51. *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 58.

⁹⁵ 52 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten och 2 § internrevisionsförordningen (2006:1228).

⁹⁶ 3 och 4 §§ internrevisionsförordningen (2006:1228). Granskningen ska således avse om verksamheten bedrivs effektivt, i enlighet med gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, om den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt om myndigheten hushållar väl med statens medel.

⁹⁷ 5 § ibid.

⁹⁸ 10 § ibid.

⁹⁹ 2 kap. 7 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

Polisarrester

Polismyndigheten utövar enligt förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester vad som benämns tillsyn över polisarrester, med undantag för arrester som är anordnade i anslutning till häkten. Sådana arrester ska Kriminalvården kontrollera.

Personuppgiftsombud

Vid Polismyndigheten finns, liksom vid Kriminalvården, personuppgiftsombud. Personuppgiftsombud vid Polismyndigheten har samma granskande funktion som beskrivits ovan (avsnitt 5.2.5).

Avdelningen för särskilda utredningar

Inom Polismyndigheten finns Avdelningen för särskilda utredningar.¹⁰⁰ Avdelningen handlägger ärenden enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare. Ärendena avser anmälningar mot anställda inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, studenter vid polisprogrammet, åklagare, domare, vissa andra offentliga befattningshavare samt personal som står direkt under polisiär arbetsledning såsom inhyrda arrestvakter.¹⁰¹ Avdelningen är fristående från övrig verksamhet inom Polismyndigheten och chefen anställs genom beslut av regeringen.¹⁰² Vidare finansieras verksamheten via en egen anslagspost. Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråd har till uppgift att särskilt följa verksamheten med särskilda utredningar.¹⁰³

¹⁰⁰ 2 b § 2 polislagen (1984:387).

¹⁰¹ 2, 4, och 6 §§ förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare och 3 kap. 29 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

¹⁰² 6 kap. 3 § och 3 kap. 29 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

¹⁰³ Kommittédirektiv 2012:129. *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet*. 32 och 40 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Personalansvarsnämnd och anmälan till Avdelningen för särskilda utredningar

Vid Polismyndigheten finns det en personalansvarsnämnd. Nämnden ska enligt förordning pröva frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar, åtalsanmälan eller avstängning. Nämnden prövar även efter överklagande frågor om disciplinpåföljd mot eller avstängning eller avskiljande av student vid polisprogrammet.¹⁰⁴ Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande avseende arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.¹⁰⁵ En arbetstagare vid Polismyndigheten får med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa.¹⁰⁶ Chefen för en polisregion eller avdelning ansvarar för att anmälan görs till personalansvarsnämnden.

Han eller hon ansvarar också för att anmälan görs till Avdelningen för särskilda utredningar.¹⁰⁷ Eftersom sådan anmälan sker om en anställd inom polisen misstänks ha begått brott blir det i praktiken inte aktuellt för personalansvarsnämnden att göra någon åtalsanmälan. Som framgår av statistiken har inte heller personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen gjort någon åtalsanmälan under åren 2012–2014.

¹⁰⁴ 49 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten och 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁰⁵ 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁰⁶ 31 § *ibid.*

¹⁰⁷ 3 kap. 29 § och 6 kap. 9 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

Tabell 5.2 Avgjorda frågor i personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen^{*108}

	2012	2013	2014
Skiljande från anställning			
Avskedade	8	2	4
Uppsägning	0	1	0
Avskrivna	39	42	43
Disciplinpåföljd för tjänsteförseelse			
Varning	34	20	32
Löneavdrag	18	15	12
Avskrivna	12	8	19
Totalt	111	88	110

* De avgjorda ärendena omfattar såväl poliser som civilanställda.¹⁰⁹

Polismyndighetens kontaktcenter

Polismyndigheten håller på att införa en nationell modell för att ta hand om medborgarnas synpunkter. I det ska ingå en e-tjänst där medborgare ombeds lämna sina synpunkter.¹¹⁰ Med ett sammanhållet arbetssätt för att hantera synpunkter från medborgarna ska dessa bättre tas tillvara inom Polismyndigheten. Polismyndighetens kontaktcenter ska säkerställa riktlinjer och rutiner för dels hur myndigheten ska återkoppla till medborgarna och medarbetarna, dels hur kunskapen ska samlas för att kunna ligga till grund för att utveckla

¹⁰⁸ Rikspolisstyrelsen, personalansvarsnämnden. *Verksamhetsrapport med referat av ärenden 2012 och register 2008–2012*. Rikspolisstyrelsen, personalansvarsnämnden. *Verksamhetsrapport med referat av ärenden 2013 och register 2008–2013*. Statistiken för 2014 bygger på uppgifter från Polismyndigheten, se Polisorganisationskommittén, skrivelse från Polismyndigheten 2015-02-04, dnr Ju 2010:09/2015/2 nr 1 och 2.

¹⁰⁹ Under 2012 avsåg nio av ärendena civilanställda och resterande ärenden poliser. Samtliga av de avskedade personerna under det året var poliser. Under 2013 avsåg sju av ärendena civilanställda och resterande ärenden poliser. Av de avskedade personerna under 2013 var en polis och en civilanställd. Av de avgjorda disciplinärendena under 2014 avsåg sju av ärendena civilanställda och övriga ärendena poliser. Av de avskedade personerna under det året var två poliser och två civilanställda.

¹¹⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, promemoria 2014-09-15. *Ökat medborgarinflytande – en nationell modell för att ta hand om medborgarnas synpunkter*, s. 5.

verksamheten.¹¹¹ Kontaktcentret bygger på regionala funktioner som hanterar en stor del av synpunkterna.¹¹²

På regional nivå ansvarar de operativa enheterna i polisregionerna för verksamheten vid Polismyndighetens kontaktcenter.¹¹³ I ansvaret ingår att hantera synpunkter och klagomål samt att ha kunskap om medborgarundersökningar och delta vid medborgardialoger. Härigenom får de i uppdrag att säkra medborgarperspektivet i regionerna.¹¹⁴ På nationell nivå har Nationella operativa avdelningen ett ansvar för Polismyndighetens kontaktcenter.¹¹⁵ Nationella operativa avdelningen ska ta tillvara medborgarperspektivet vid Polismyndighetens övergripande verksamhetsplanering och utvecklingsarbete.

Etiska rådet

Vid Polismyndigheten finns ett etiskt råd som på rikspolischefens begäran bistår Polismyndigheten i frågor som kräver särskilda etiska överväganden. Rådet består av högst sju ledamöter.¹¹⁶ Rådet ska belysa etiska frågor där integritetsaspekten är viktig eller frågor som rör arbetsmetoder och som har anknytning till i första hand våldsanvändning, men även andra områden som kräver etiska överväganden. Uppgifter som hanterats av rådet är t.ex. granskning av hjälpmedel vid polisens våldsanvändning, frågan om ammunition till polisens förstärkningsvapen och polisens värdegrundsarbete.¹¹⁷

¹¹¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndighetens beslut 2014-11-17, Ju 2012:16/2013/4.

¹¹² Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, promemoria 2014-09-15. *Ökat medborgarinflytande – en nationell modell för att ta hand om medborgarnas synpunkter*, s. 5.

¹¹³ 3 kap. 13 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

¹¹⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten, promemoria 2014-09-15. *Ökat medborgarinflytande – en nationell modell för att ta hand om medborgarnas synpunkter*, s. 5.

¹¹⁵ 3 kap. 19 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2015:1, daterad den 1 januari 2015).

¹¹⁶ 41 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

¹¹⁷ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 285.

5.4 Säkerhetspolisen

Den 1 januari 2015, i samband med att de lokala polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen blev en myndighet, inrättades Säkerhetspolisen som en fristående myndighet.¹¹⁸

5.4.1 Organisatoriska nivåer

Myndighetsledningen

Säkerhetspolisen leds av en myndighetschef, säkerhetspolischefen.¹¹⁹ Det finns ett insynsråd vid Säkerhetspolisen som består av högst åtta ledamöter. Säkerhetspolischefen är ordförande i insynsrådet och ska hålla rådet informerat om verksamheten. Rådet har inga beslutsbefogenheter. Dess roll är att utöva insyn i verksamheten och ge säkerhetspolischefen råd. Insynen ska dock inte avse sådana uppgifter som kan äventyra myndighetens samarbete med någon annan under rättelse- eller säkerhetstjänst eller som rör ledning av polisverksamhet i ett enskilt fall.¹²⁰

Verksamhetens indelning

Verksamheten är indelad i fyra avdelningar och ett kansli.

- Avdelningen för underrättelser: Den genomför säkerhetsunderrättelsearbete för att i första hand ta fram beslutsunderlag för säkerhetsåtgärder.
- Avdelningen för åtgärder: Den genomför hot- och sårbarhetsreducerande åtgärder.
- Avdelningen för inhämtning: Den ansvarar för Säkerhetspolisens inhämtning av information genom spaning, källdrivning, kontaktverksamhet och inhämtning i IT-miljö.

¹¹⁸ Prop. 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*, s.1.

¹¹⁹ 19 och 21 §§ förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

¹²⁰ 20 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen och 9 § myndighetsförordningen (2007:515).

- Avdelningen för verksamhetsstöd: Den består av enheterna inköp och upphandling, fastighet och service samt teknik.
- Kansliet för ledningsstöd: Det består av enheterna strategiskt ledningsstöd, kommunikation, juridik, verksamhetskontroll, intern säkerhet, human resources och ekonomistyrning.

Därtill kommer den operativa verksamheten. Med den operativa verksamheten avses verksamhet som direkt syftar till att bedöma och reducera hot och sårbarheter. Den leds av en operativ chef, som är direkt underställd säkerhetspolischefen.¹²¹ Verksamheten består bland annat av kontrapionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd.¹²²

Regionala kontor

Säkerhetspolisen har sju regionala kontor, inklusive ett regionalt kontor som har sin placering vid huvudkontoret i Stockholm. Ungefär 100 av totalt cirka 1 000 anställda arbetar vid något av de regionala kontoren. Dessa arbetar huvudsakligen med underrättelseinhämtning och till viss del med säkerhetsskyddsupplysning.¹²³ De regionala kontoren ligger i Umeå, Uppsala, Örebro, Norrköping¹²⁴, Stockholm, Göteborg och Malmö.

¹²¹ Säkerhetspolisen. *Organisation*. <http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/organisation.html> (Hämtad 2014-12-16).

¹²² Se SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, avsnitt 10.3.8.

¹²³ Säkerhetspolisen. *Regionala kontor*. <http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/regionala-kontor.html> (Hämtad 2014-12-16). Underrättelseinhämtning är en del av Säkerhetspolisens arbete med att förebygga och avslöja brott inom verksamhetsområdena kontrapionage, kontraterrorism och författningsskydd. Säkerhetsupplysning innebär att informera myndigheter och vissa företag i syfte att skydda verksamheter som har betydelse för rikets säkerhet och för att förebygga terrorism.

¹²⁴ Det regionala kontoret i Norrköping kommer under 2016 att flyttas till Linköping.

5.4.2 Ansvaret för intern styrning och kontroll

Myndighetsledningen, dvs. säkerhetspolischefen, har ansvaret för att utforma och upprätthålla en betryggande intern styrning och kontroll av Säkerhetspolisen.¹²⁵ Internt inom Säkerhetspolisen finns också ett ansvar för att åtgärder vidtas för att garantera den interna styrningen och kontrollen.

Vid Säkerhetspolisen finns en enhet för verksamhetskontroll. Enheten ansvarar för granskning och bedömning av verksamheten bland annat vad gäller ändamålsenlighet, kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet. Enheten för intern säkerhet och riskhantering ansvarar på strategisk nivå för myndighetens interna säkerhet och riskhantering. I detta ingår bland annat ansvar för myndighetens informationssäkerhet, inklusive säkerhet för informations- och kommunikationsteknik, fysiskt skydd, egendomsskydd samt skydd av medarbetare vid myndigheten. Säkerhetspolisens chefsjurist är direkt underställd säkerhetspolischefen och har ett övergripande ansvar för att myndighetens verksamhet bedrivs i enlighet med lag och annan författning samt motsvarar krav på rättssäkerhet.

Varje chef har inom sitt område ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar och andra författningar, föreskrifter och andra bestämmelser samt att medarbetarna har god kunskap om dessa. Vidare har respektive chef ansvar för att riskbedömningar upprättas och liknande säkerhetsfrågor hanteras och att internkontrollen är betryggande inom sitt område.

5.4.3 Intern styrning

Lednings- och chefsmöten

En del av den interna styrningen utgörs av Säkerhetspolisens myndighetsledningsgrupp, avdelningarnas ledningsgrupper, kansliets ledningsgrupp och den operativa ledningsgruppen. Ledningsgrupperna är rådgivande organ och forum för information, diskussion, samordning, verksamhetsplanering, budgetplanering, ledning och uppföljning av verksamheten inom respektive nivå och ansvarsområde.

¹²⁵ 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515).

I myndighetsledningsgruppen ingår säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, avdelningscheferna, operativa chefen, kanslichefen och chefsjuristen. I ledningsgrupperna på avdelnings-/kanslinivå ingår avdelningarnas respektive kansliets enhetschefer. Avdelningsschefen och kanslichefen är ordförande i sin respektive ledningsgrupp.

Den regionala verksamheten styrs och leds inom ramen för ovan nämnda ledningsforum.

Därtill hålls nationella chefsmöten i vilka myndighetsledning, enhetschefer och operativa ledare deltar. Mötena är forum för information, diskussion, förankring och erfarenhetsutbyten.

Till myndighetens ledningsgrupp, avdelningarnas/kansliets ledningsgrupper och till nationella chefsmöten kan vid behov även annan kompetens adjungeras.

Operativ ledning och styrning

För den operativa verksamheten finns särskilda funktioner för beslutsfattande och ledning. Den operativa verksamheten är indelad i fem verksamhetsområden; kontraspionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. För varje verksamhetsområde finns en operativ ledare som har ansvar för att styra och leda verksamheten inom respektive område. Den operativa verksamheten hålls ihop och samordnas av den nationella operativa ledningsgruppen, som leds av myndighetens operativa chef. Operativa ledningsgruppen har genom den operativa chefen ansvar för att inrikta, samordna, prioritera och följa upp all operativ verksamhet som bedrivs vid myndigheten.

Verksamhetsplan

Säkerhetspolischefen upprättar varje år en intern verksamhetsplan för myndigheten.¹²⁶ Regleringsbrevet med instruktioner från regeringen är en utgångspunkt för verksamhetsplanen. Den del av regleringsbrevet som avser verksamheten liksom verksamhetsplanen omfattas av sekretessreglering. Myndighetens verksamhetsplan bryts ner till avdel-

¹²⁶ 4 § 3 myndighetsförordningen (2007:515).

ningsplaner och en operativ verksamhetsplan som utgör styrdokument för lägre nivåer i organisationen.

Arbetsordning och styrdokument

Säkerhetspolischefen beslutar om arbetsordningen, som är central för styrningen av myndigheten. I arbetsordningen regleras Säkerhetspolisens organisation, delegering av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.¹²⁷

Säkerhetspolisen har också rätt att meddela föreskrifter i vissa avseenden.¹²⁸ Vidare ska Säkerhetspolisen genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenlighet och följdriktighet vid rättstillämpningen inom sitt ansvarsområde.¹²⁹

5.4.4 Intern kontroll

Internrevision

Säkerhetspolisen omfattas inte av kravet på internrevision i internrevisionsförordningen.¹³⁰

Verksamhetskontrollen

Verksamhetskontrollen är en funktion som ska granska Säkerhetspolisens interna styrning och kontroll samt ha ett verksamhetsutvärderande uppdrag. Eftersom Säkerhetspolisen inte har krav på internrevision är avsikten att verksamhetskontrollen årligen ska granska Säkerhetspolisens system för intern styrning och kontroll.

Verksamhetskontrollens uppdrag är att löpande och planmässigt samt på förekommen anledning genomföra interna granskningar av Säkerhetspolisens verksamhet. Granskningarna ska syfta till att bedöma verksamheten avseende ändamålsenlighet, kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet. De sker genom inspektioner av ärenden och

¹²⁷ 4 § 1 och 2 myndighetsförordningen (2007:515).

¹²⁸ 29–30 §§ förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen..

¹²⁹ 31 § ibid.

¹³⁰ Det finns inte något stadgande i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen om att myndighetens ska tillämpa internrevisionsförordningen.

sakområden samt genom kontroller av system för intern styrning och kontroll. Granskningarna kan omfatta såväl enskilda operativa ärenden som sakområden. Exempel på sakområden är internationell samverkan, teknikstöd eller hantering av tvångsmedel. Metoderna för hur verksamhetskontrollen genomför inspektioner respektive systemkontroll är under utveckling.

Verksamhetskontrollens granskningar utgår från en årlig granskningsplan, som fastställs av säkerhetspolischefen efter föredragning av chefen för verksamhetskontrollen. Granskningsplanen bygger på en systematisk riskanalys. Verksamhetskontrollen kan också inspektera ärenden eller händelser på förekommen anledning och på uppdrag av säkerhetspolischefen.

Syftet med verksamhetskontrollen är att vara ledningens stöd för att uppmärksamma frågor av vikt inom myndigheten. Efter en genomförd granskning ska säkerhetspolischefen besluta om vilka rekommendationer som ska åtgärdas, dokumenteras och följas upp.

Personuppgiftsombud

Även vid Säkerhetspolisen finns personuppgiftsombud. Personuppgiftsombud för i enlighet med personuppgiftslagen (1998:204) förteckning över all behandling av personuppgifter vid Säkerhetspolisen.¹³¹ Förteckningen utgör underlag för den interna granskningen av att behandlingen av personuppgifter i fristående personregister sker i enlighet med gällande bestämmelser.

Personalansvarsnämnd

Vid Säkerhetspolisen finns en personalansvarsnämnd.¹³² Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande avseende arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.¹³³ En arbetstagare vid Säkerhetspolisen får med omedelbar verkan skiljas

¹³¹ 36 och 39 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

¹³² 25 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

¹³³ 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa.¹³⁴ Anmälan till åtal ska ske om en anställd är skäligen misstänkt för brott som kan antas föranleda någon annan påföljd än böter eller vissa särskilt angivna brott.¹³⁵ Avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten handlägger ärenden om brott av anställda inom Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisens chefsjurist

Chefsjuristen har process- och metodansvar för den rättsliga regleringen av arbetet vid myndigheten. Chefsjuristen beslutar bland annat om förfrågningar, inspektioner och kontroller för att försäkra sig om att verksamheten uppfyller ställda krav. Chefsjuristen ansvarar särskilt för att de beslut som säkerhetspolischefen fattar står i överensstämmelse med lag och annan författning.

Intern säkerhet

Säkerhetsskyddschefen vid enheten för intern säkerhet och riskhantering ska genom inspektioner kontrollera att föreskrifter i interna bestämmelser om säkerhetsskydd efterlevs. Säkerhetspolischefen ska informeras om brister och sårbarheter av betydelse rörande säkerhetsskyddet.

Controllers och myndighetssamordnare inom källdrivning

Inom ramen för Säkerhetspolisens källdrivning finns specifika funktioner som benämns controllers. En sådan controllers uppdrag är att stödja, kontrollera och följa upp den verksamhet som bedrivs av en eller flera källdrivare.¹³⁶ Detta innebär att en controller bland annat har i uppdrag att kontrollera att varje källa och värvningsobjekt hanteras i enlighet med den beslutade planen samt bestäm-

¹³⁴ 31 § *ibid.*

¹³⁵ 22 § *ibid.*

¹³⁶ En källdrivare har ansvaret för de löpande kontakterna med en eller flera personer som är fysiska källor eller potentiella fysiska källor. Källdrivaren är ansvarig för deras och sin egen säkerhet samt för att mottagen information redovisas.

melserna om källdrivningsverksamhet. Vidare finns för källdrivningsverksamheten en myndighetssamordnare, som kontrollerar att bestämmelserna och rutinerna inom källdrivningsverksamheten efterlevs.¹³⁷

Samordnare för tvångsmedel

Myndighetssamordnaren för tvångsmedel kontrollerar och följer upp att hanteringen av tvångsmedel följer gällande bestämmelser. Funktionen är föremål för översyn och ansvaret för kontrollen kommer eventuellt att läggas över på andra funktioner.

Övrigt

Till detta kommer vissa andra granskande funktioner.

- En sektion ansvarar för förhandskontroll, bedömning, beslut och registrering i Säkerhetspolisens centralregister.¹³⁸
- En grupp har i uppdrag att säkerställa att säkerhetsunderrättelseavdelningens befintliga och framtida databaser möter de krav som ställs avseende juridik, struktur, metod, kvalitet och utveckling.
- Det finns funktioner som benämns controllers även inom ekonomistyrningsenheten som har ett styrande, stödande och granskande uppdrag när det gäller myndighetens finansiella styrning och verksamhetsstyrning.
- Rättsenheten har en granskande roll avseende bland annat utformningen av interna styrdokument och vissa säkerhetsärenden.

¹³⁷ Säkerhetspolisen. *Sammanfattning av Säkerhetspolisens interna bestämmelser om källdrivning*. <http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/sa-skaffar-sakerhetspolisen-information/fysiska-kallor/sammanfattning-av-sakerhetspolisens-interna-bestammelser-om-kalldrivning.html> (Hämtad 2014-12-19).

¹³⁸ Centralregistret är den centrala databasen för Säkerhetspolisens underrättelse-, utrednings- och brottsbeivrande verksamhet. Registret utgör också underlag för registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).

6 Extern granskning av Kriminalvården

6.1 Inledning

I det här kapitlet redogörs för den huvudsakliga externa granskningen av Kriminalvården. En beskrivning av nuvarande extern granskning är en förutsättning för att kunna svara på frågan om det finns behov av ett fristående granskningsorgan. Först redogörs för den internationella tillsynen, därefter för den extraordinära tillsynen och sedan för den ordinära tillsynen. Avslutningsvis redogörs för annan granskning av Kriminalvårdens verksamhet. Redogörelsen är uppdelad efter organ. I de fall ett tillsynsorgan utövar även annan form av granskning än tillsyn beskrivs även denna i samma avsnitt som tillsynen. För den som endast behöver en övergripande förståelse av förslaget bör det vara tillräckligt att läsa sammanfattningen i inledningen till varje avsnitt.

Kommittén har tidigare i betänkandet *Tillsyn över polisen* översiktligt redogjort för den huvudsakliga externa granskningen av polisens verksamhet. Med beaktande härav och utgångspunkten att den ordinära tillsynen av polisen ska utvidgas handlar detta kapitel enbart om den externa granskningen av Kriminalvården.¹

¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, avsnitt 6.2–6.4 och 6.6–6.7. Det kan dock nämnas att av de granskningsorgan som beskrivs i detta kapitel aktualiseras samtliga även när det gäller granskning av polisens verksamhet, med undantag för Statens skolinspektion. Organ som granskar förhållandena för frihetsberövade granskar även polisarrester. Vid förvaring i polisarrester uppkommer också frågor kring t.ex. mat, vård och ventilation. Även polisen handhar djur. Det finns en myndighet som utövar tillsyn över polisen, men inte över Kriminalvården, och det är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Därtill kan nämnas att Kriminalvården ska utöva viss tillsyn över polisens verksamhet. Enligt 5 § förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester ska tillsyn utövas av Kriminalvården över polisarrester som är anordnade i anslutning till häkten.

6.2 Internationell tillsyn

Sammanfattning: FN:s kommitté mot tortyr och FN:s underkommitté mot tortyr granskar om Sverige lever upp till de krav som ställs i Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr granskar om Sverige lever upp till de krav som ställs i den Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Frontex ombud för de grundläggande fri- och rättigheterna observerar gemensamma insatser för återsändande som Frontex samordnar.

Sverige har ingått ett flertal internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. För att granska statens tillämpning av överenskommelserna finns olika internationella organ. Nedan ges exempel på fall när sådan granskning berör Kriminalvårdens verksamhet.

FN:s kommitté mot tortyr

Sverige har ratificerat Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.² Enligt konventionen ska varje konventionsstat vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyr. Varje konventionsstat ska också vidta åtgärder för att förhindra andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.³

Konventionsstaterna har åtagit sig att avge rapporter om de åtgärder som de har vidtagit för att genomföra sina skyldigheter enligt konventionen. Genom konventionen har FN:s kommitté mot tortyr (*Committee against Torture*) upprättats som granskar och kommenterar rapporterna. Kommittén har även rätt att utföra vissa undersökningar, som kan inkludera besök i konventions-

² Antogs av FN:s generalförsamling den 10 december 1984 och trädde i kraft den 26 juni 1987.

³ Se särskilt art. 2 och 16 i Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Tortyr definieras i art. 1.

staterna. Därtill har kommittén rätt att motta och pröva framställningar från enskilda personer, som påstår att de av Sverige har blivit utsatta för en kränkning av bestämmelserna i konventionen. En sådan prövning utmynnar i ett beslut med kommitténs synpunkter.⁴ Granskningen är i och för sig inte riktad mot Kriminalvården utan mot Sverige såsom en av konventionsstaterna, men berör i hög grad Kriminalvårdens verksamhet.

FN:s underkommitté mot tortyr

Sverige har även ratificerat ett fakultativt protokoll till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT).⁵ Därigenom har Sverige bland annat åtagit sig att låta FN:s underkommitté mot tortyr (*The Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) inspektera platser där personer hålls frihetsberövade och att ta del av information angående frihetsberövandet.⁶ Kommittén besökte Sverige senast under 2008.⁷

Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr

Därtill har Sverige ratificerat den Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.⁸ Genom konventionen inrättades Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr (*the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*). Kommittén besöker platser i konventionsstaterna där frihetsberövade personer är placerade. Genom besöken ska kommittén undersöka hur personer som har berövats sin frihet behandlas i avsikt att, om möjligt, förstärka deras skydd mot tortyr

⁴ Se art. 19–20 och 22 ibid.

⁵ Fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

⁶ Se särskilt art. 2 och 14 ibid.

⁷ FN:s underkommitté mot tortyr, rapport 2008-09-10, CAT/OP/SWE/1. *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, se särskilt p. 87 och 136.

⁸ Antogs av Europarådets ministerkommitté den 26 juni 1987.

och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Efter avslutat besök avger kommittén en rapport till den stat som har granskats. I rapporten kan kommittén rekommendera olika förbättringar. Kommittén besökte Sverige senast 2009.⁹ Ett nytt besök är planerat att äga rum under 2015.

Frontex ombud för de grundläggande fri- och rättigheterna

Frontex ombud för de grundläggande fri- och rättigheterna är ett internationellt organ vars granskning kan innefatta verksamhet som Kriminalvården utför. Ombudets roll är att övervaka, bedöma och ge rekommendationer angående skydd och garantier gällande grundläggande rättigheter för Frontex alla verksamheter och insatser. Ombudet observerar ibland gemensamma insatser för återsändanden som Frontex samordnar och där personal från Kriminalvården kan delta (avsnitt 3.6.2).¹⁰

6.3 Extraordinär tillsyn

6.3.1 Riksdagens ombudsmän (JO)

Sammanfattning: JO är en myndighet under riksdagen och utöver i dag merparten av den externa kontrollen av regelefterlevnaden i Kriminalvårdens verksamhet. Granskningen omfattar inte bara frågan om en åtgärd strider mot lag eller annan författning utan JO får också granska om åtgärden annars är felaktig eller olämplig. JO utför även inspektioner vid Kriminalvården i egenskap av nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokoll till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

⁹ Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr, rapport 2009-12-11, CPT/Inf (2009) 34. *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009.*

¹⁰ Europeiska kommissionen, meddelande 2014-03-28, COM(2014) 199 final. *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om EU:s återvändandepolitik*, s. 6. EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 48.

Extraordinär tillsyn

JO är en myndighet under riksdagen. Riksdagen väljer de fyra justitieombudsmännen som är verksamma vid myndigheten. JO utövar så kallad extraordinär tillsyn. Syftet med JO:s tillsyn är att värna den enskildes rättssäkerhet.¹¹ Den externa kontrollen av regelefterlevnaden i Kriminalvårdens verksamhet bedrivs i dag i praktiken till stor del av JO.

Vad tillsynen avser

JO ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter.¹² Tillsynen omfattar inte bara frågan om en åtgärd strider mot lag eller annan författning utan JO får också granska om åtgärden annars är felaktig eller olämplig.¹³ I sin tillsyn ska JO särskilt beakta att domstolar och förvaltningsmyndigheter är sakliga och opartiska på det sätt som föreskrivs i regeringsformen samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte överträds.¹⁴ JO:s granskning avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet, dvs. att myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga i sak eller uttala sig om de bedömningar en myndighet har gjort i ett enskilt fall.¹⁵ Ombudsmännens granskning avser inte bara domstolarna och förvaltningsmyndigheterna som sådana utan även enskilda tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa.¹⁶

Inspektioner, initiativärenden och anmälningar

Tillsynen baseras på inspektioner, initiativärenden och anmälningar från allmänheten. Inspektionerna av Kriminalvården planeras halvårsvis och JO inspekterar företrädesvis kriminalvårdsanstalter av högre säkerhetsklasser. Initiativärenden är ärenden som inletts på

¹¹ JO, ämbetsberättelse 2012/13:JO1, s. 21.

¹² Se 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen och 13 kap. 2 § riksdagsordningen.

¹³ 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

¹⁴ 3 § ibid.

¹⁵ Se t.ex. JO, beslut 2011-02-03, dnr 2901-2010 och JO, beslut 2010-04-12, dnr 461-2009.

¹⁶ 2 och 8 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

JO:s egna initiativ. Bakgrunden kan vara iakttagelser vid en inspektion, en anonym anmälan eller information i media som en ombudsman tycker bör utredas.

JO får in många anmälningar från allmänheten, men alla måste inte utredas. En vanlig orsak till varför anmälningar inte utreds är att anmälan gäller något som redan är under utredning eller som kan bli det, genom andra institutioner.¹⁷ Om det är lämpligt att ärendet utreds och prövas av någon annan myndighet än JO, och myndigheten inte tidigare har prövat saken, får JO lämna över ärendet till den myndigheten för handläggning. JO lämnar ibland över ärenden av detta slag till olika ordinarie tillsynsmyndigheter, men ofta skriver JO av ärendet och hänvisar anmälaren till rätt myndighet i beslutet om avskrivning. För det fall anmälan t.ex. rör medicinska frågor kan JO skriva av ärendet och hänvisa till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Till Justitiekanslern (JK) får JO bara lämna över ärenden som väckts genom klagomål och endast efter överenskommelse med JK.¹⁸

Vad som händer om brister uppmärksammas

JO avgör ärenden genom beslut. I ett beslut uttalar sig JO om huruvida en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning, eller om åtgärden annars är felaktig eller olämplig. JO får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.¹⁹

JO:s uttalanden är inte rättsligt bindande. JO har inte behörighet att avbryta någon verksamhet eller på annat sätt ingripa i handläggningen. JO är inte heller någon överklagandemyndighet och kan därför inte överpröva eller på annat sätt ändra de granskade besluten. Besluten är närmast ett uttryck för ombudsmannens personliga uppfattning i de behandlade frågorna.

JO får emellertid som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare om denne genom att åsidosätta vad som åligger honom

¹⁷ JO. *Alla anmälningar utreds inte*. Senast uppdaterad 2014-03-19. <http://www.jo.se/sv/JO-anmalan/Nar-en-anmalan-kommer-in-till-JO/Alla-anmalningar-utreds-inte/> (Hämtad 2014-03-19).

¹⁸ 18 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

¹⁹ 6 § *ibid*.

eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ett alternativ till att JO agerar som särskild åklagare är att brottsmisstanken anmäls till polis eller åklagare, som sedan får bedriva förundersökningen. JO kan också göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om JO anser att en befattningshavare ska avskedas eller stängas av från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon anmäla det till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.²⁰

JO har även till uppgift att verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. JO får därför göra framställningar till riksdag och regering om författningsändringar.²¹ Om det finns anledning att uppmärksamma en frågeställning i ett beslut kan JO skicka beslutet till riksdagen och regeringen för kännedom. Varje år ska JO också skicka en ämbetsberättelse till riksdagen. Den ska innehålla en översikt över verksamheten och en redogörelse för de viktigaste åtgärderna och besluten.²²

Nationellt besöksorgan

Varje stat som ratificerat det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning ska inrätta, utse eller på nationell nivå vidmakthålla ett eller flera nationella besöksorgan (*NPM-National Preventive Mechanism*).²³

De nationella besöksorganen ska åtminstone ha befogenhet att regelbundet granska behandlingen av frihetsberövade personer där de hålls i förvar. Dessa besök ska enligt protokollet genomföras i syfte att, om så behövs, förstärka skyddet för dessa personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.²⁴ FN:s underkommitté mot tortyr har uttalat att syftet med besöken ska inkludera att förebygga bland annat dålig behandling till

²⁰ Ibid.

²¹ 4 § första stycket ibid.

²² 11 § ibid.

²³ Art. 3 i fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

²⁴ Art. 19 ibid.

följd av otillräckliga materiella förhållanden vid frihetsberövandet.²⁵ Besöksorganen ska även ha rätt att avge rekommendationer till de behöriga myndigheterna i syfte att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer samt att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Därtill ska de ha rätt att överlämna förslag och synpunkter om gällande eller föreslagen lagstiftning.²⁶

JO fullgör sedan den 1 juli 2011 de uppgifter som enligt protokollet ankommer på ett nationellt besöksorgan.²⁷ En särskild enhet har skapats för det ändamålet, Opcat-enheten. Målet för JO:s verksamhet som nationellt besöksorgan är att genomföra regelbundna inspektioner och besök vid institutioner där människor hålls frihetsberövade samt att rapportera till internationella kontroll- och samarbetsorgan. Bland de platser som ska besökas inom ramen för detta uppdrag hör fängelser, häkten och arrester. Förhållanden som kan undersökas vid en inspektion av Opcat-enheten är exempelvis de intagnas bostadsrum, tillgången till toaletter, vistelse i gemensamhet, tillgången till sjukvård, information till och bemötande av intagna, användande av bältessäng och personaltäthet.²⁸

Statistik

Syftet med statistiken nedan är att ge en bild av omfattningen av JO:s tillsyn över Kriminalvården. När det i tabellerna hänvisas till en kod är det JO:s egna kodsiffror som avses.²⁹

²⁵ "Ill-treatment arising from inadequate material conditions of deprivation of liberty." Se underkommittén för förebyggande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rapport 2008-09-10, CAT/OP/SWE/1. *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, s. 3.

²⁶ Art. 19 fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

²⁷ 5 a § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

²⁸ JO, protokoll 2014-05-26, dnr 1770-2014. *Protokoll fört vid inspektion den 9 april 2014 av Kriminalvården, häktet Mariestad*.

²⁹ Statistiken bygger på uppgifter från JO som inte utgör en del av myndighetens officiella statistik. Kod 1: Ärendet avgjort utan utredning eller med ledning av det material anmälaren har gett in. Ingen kritik. Kod 3: Ärendet avgjort efter granskning av inlänad akt eller annat inlänat material. Ingen kritik. Kod 4: Ärendet avgjort sedan upplysningar har inhämtats per telefon från myndighet, tjänsteman etc. Ingen kritik. Kod 5: Ärendet avgjort efter remiss eller annat skriftligt utredningsförfarande. Ingen kritik. Kod 6: Ärendet avgjort efter förundersökning, remiss eller annat skriftligt utredningsförfarande. Kritik har uttalats i huvudfrågan eller i delfrågor.

Tabell 6.1 Inkomna anmälningsärenden JO

	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt	7 303	6 520	6 827	7 017	7 324
Angående KV	1 117	1 171	1 102	822	915

Tabell 6.2 Avgöranden anmälningsärenden JO

	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt JO	7 493	6 441	6 749	7 153	7 181
Avseende KV	1 178	1 172	1 070	933	908
Varav med kritik mot KV	15 %	10 %	12 %	12 %	7 %
Åtgärder innan avgörande (KV)					
Kod 1*	48 %	50 %	53 %	55 %	67 %
Kod 3 eller 4**	27 %	31 %	24 %	18 %	18 %
Kod 5 eller 6***	25 %	19 %	23 %	27 %	15 %

* Ärendet avgjort utan utredning eller med ledning av det material anmälaren har gett in.

** Ärendet avgjort efter granskning av inlänad akt eller annat inlänat material eller sedan upplysningar har inhämtats per telefon från myndighet, tjänsteman etc.

*** Ärendet avgjort efter förundersökning, remiss eller annat skriftligt utredningsförfarande.

En stor andel av JO:s anmälningsärenden (klagomål från enskilda) rör alltså Kriminalvården, i relation till att JO:s verksamhet omfattar i princip all statlig och kommunal förvaltning. Statistiken visar vidare att mer än hälften av anmälningarna avgörs utan utredning eller med ledning av det material som anmälaren har gett in. Anmälningar rörande Kriminalvårdens verksamhet skrivs enligt uppgift från JO i många fall av eftersom det är möjligt att få frågan prövad i domstol, eventuellt efter omprövning av Kriminalvården.

Tabell 6.3 Antal avgjorda initiativärenden JO

	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt JO	26	21	23	38	35
Avseende KV	2	3	4	7	4
Varav med kritik mot KV	1	2	1	4	3

Tabell 6.4 Inspektioner inom ramen för JO:s vanliga uppdrag (exkl. Opcat)

	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt antal	27	19	24	25	17
Antal avseende KV	11	6	6	7	5

Tabell 6.5 Inspektioner Opcat-enheten

	2011	2012	2013	2014
Totalt antal	6	44	34	29
Antal avseende KV	3	13	10	7

6.3.2 Justitiekanslern (JK)

Sammanfattning: JK är en myndighet under regeringen som utövar tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet. Granskningen omfattar inte bara om lagar och andra författningar efterlevs utan kan också avse om skyldigheterna i övrigt fullgörs. JK har även till uppgift att reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten.

Extraordinär tillsyn

JK är en myndighet under regeringen.³⁰ I likhet med JO utövar JK extraordinär tillsyn. En grundläggande skillnad är att JK bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen, medan JO är företrädare för riksdagen och traditionellt har som uppgift att ta tillvara folkets eller medborgarnas intressen gentemot statsmakten.

Vad tillsynen avser

Liksom JO utövar JK tillsyn över bland annat statliga myndigheter, dess anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter. JK ska granska om dessa följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter.³¹ Gransk-

³⁰ 12 kap. 1 § regeringsformen.

³¹ 1–3 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och 3–4 §§ förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

ningen är inriktad på tillämpningen av gällande regler för hur mål och ärenden ska handläggas. JK:s tillsyn är också främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten.

Inspektioner, anmälningar och initiativärenden

JK:s granskning kan initieras 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 (initiativärende). Därtill ska myndigheterna till JK årligen lämna en förteckning över de ärenden som hade kommit in före den 1 juli föregående år, men som inte hade avgjorts vid årets utgång.³²

Ett klagomål ska prövas av JK endast om frågans beskaffenhet ger anledning att ta upp saken till prövning.³³ JK är alltså i princip fri att avgöra vad som ska tas upp till prövning och vad tillsynen ska inriktas på. En orsak till att ett klagomål inte tas upp till prövning kan exempelvis vara att den gäller förhållanden som en annan myndighet utreder eller har utrett. JK:s granskning ska som huvudregel inte ersätta den tillsyn som ankommer på andra.³⁴

När JK beslutar att skriva av ett ärende utan utredning skickar myndigheten oftast ett brevsvar till anmälaren. Om ett klagomål lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än JK och myndigheten inte tidigare har prövat saken, får JK lämna över klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till JO endast efter överenskommelse.³⁵ Enligt uppgift från JK lämnar man normalt inte över ett tillsynsärende till annan myndighet. Huvudregeln är i stället att man skriver av ärendet och upplyser den enskilde i brevsvaret om vart han eller hon kan vända sig.

³² 29 § myndighetsförordningen (2007:515) och 9 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

³³ 15 § förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern.

³⁴ För information om vanliga orsaker till varför ärenden inte utreds, se JK. *Information om tillsynsverksamheten*. <http://www.jk.se/ersattning-klagomal/Info.aspx> (Hämtad 2014-10-02).

³⁵ 15 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Vad som händer om brister uppmärksammas

JK:s uttalanden i ett tillsynsärende är inte bindande. JK kan inte ge direktiv om hur ett ärende hos en domstol eller 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 har begått brottslig handling genom att ha åsidosatt vad som ålegat henne eller honom i tjänsten.³⁶ Vidare får JK göra en anmälan om disciplinpåföljd, avsked eller avstängning och föra talan i domstol om ändring av en myndighets beslut i sådana frågor.³⁷

Skadeståndsanspråk

En annan av JK:s uppgifter är att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten. De anspråk som JK handlägger är främst sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. I skaderegleringsverksamheten ingår också att besluta om skadestånd i enligt med reglerna i personuppgiftslagen (1998:204) i de fall då en statlig myndighets dataregister innehåller felaktiga uppgifter.

JK har alltså till uppgift att både utöva tillsyn och att ta ställning till begäran om skadestånd. Även om ett fel har begåtts är det inte alltid som den enskilde har rätt till skadestånd. Den enskilde kan exempelvis ha bevisat att ett fel har förekommit, men inte att felet orsakat en skada för honom eller henne. I ett beslut att inte bevilja skadestånd kan JK därför ändå kritisera myndighetsåtgärden.

³⁶ 5 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

³⁷ 6–7 §§ *ibid.*

Tabell 6.6 Beslut JK avseende Kriminalvården*

	2010	2011	2012	2013	2014
Skadeståndsärenden	34	17	27	13	19
Anmälan/synpunkt från enskilda**	24	16	17	14	21
Initiativärenden	0	0	0	2	2

* Kriminalvården står antingen i ärendemeningen eller som avsändare/mottagare. Ärenden angående överklagade beslut om kameraövervakning, beslut från ansvarsnämnden för eventuellt överklagande och inlämnande av ärendeförteckning finns inte med i tabellen.

** JK:s gruppnummer "anmälan från enskild" eller "pärmärenden, synpunkter, oklara yrkanden m.m.".

Samtliga beslut i ovanstående kategori anmälan/synpunkt från enskilda innebär att ärendena skrevs av med brev eller utan åtgärd. Inget tillsynsbeslut meddelades alltså med anledning av en anmälan från en enskild. I vissa av de skadeståndsärenden som avslutades fann dock JK anledning att kritisera Kriminalvården, även i fall då något skadestånd inte beviljades.

Under 2012 inspekterade JK häktet i Jönköping.³⁸ Inom ramen för ett av initiativärendena besökte JK under 2013 Kriminalvårdens huvudkontor.³⁹ Hösten 2014 genomförde JK en inspektion på Kriminalvårdens huvudkontor för att granska myndighetens skadereglering.⁴⁰ I övrigt har JK inte utfört inspektioner av Kriminalvårdens verksamhet under tidsperioden 2010–2014.

³⁸ JK, protokoll 2012-12-21, dnr 6675-12-28.

³⁹ JK, beslut 2013-06-25, dnr 6825-12-22.

⁴⁰ JK, beslut 2014-12-10, dnr. 9534-2014.

6.4 Ordinär tillsyn

6.4.1 Datainspektionen

Sammanfattning: Datainspektionen kontrollerar om de författningar som gäller för Kriminalvårdens automatiserade personuppgiftsbehandling följs.

Vad tillsynen avser

Datainspektionen ska verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Inspektionen är tillsynsmyndighet enligt ett flertal olika regleringar, bland annat personuppgiftslagen.⁴¹ Myndighetens tillsyn av Kriminalvården gäller personuppgiftslagen och den särskilda registerförfattningen lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Eftersom Kriminalvården är vårdgivare omfattar Datainspektionens tillsyn även Kriminalvårdens behandling med stöd av patientdatalagen (2008:355). Inspektionens tillsyn riktas mot Kriminalvården i egenskap av personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker i myndighetens verksamhet.

Initiering av tillsynsärenden

Tillsyn av Kriminalvården kan inledas enligt en tillsynsplan som Datainspektionen beslutat om, efter klagomål från enskilda eller efter tips från massmedia, myndigheter, organisationer m.fl. Datainspektionen kan också bli uppmärksam på behandlingar som strider mot gällande rätt genom en anmälan från Kriminalvårdens personuppgiftsombud (se avsnitt 5.2.5 om personuppgiftsombud). Om Datainspektionen, efter klagomål från enskild eller av annan anledning, finner att ett tillsynsärende bör inledas fattas ett beslut om det. Inspektionen har ingen skyldighet att utreda ett klagomål utan väljer vilka klagomålsärenden som blir tillsynsärenden.

⁴¹ 1–4 §§ förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

Vad som händer om brister uppmärksammas

Om personuppgifter behandlas eller kan komma att behandlas på ett olagligt sätt, ska Datainspektionen genom påpekanden eller liknande förfaranden försöka åstadkomma rättelse.⁴² Inspektionen kan ange vilka åtgärder den ansvarige ska (föreläggande) eller bör (rekommendation) vidta för att bristen ska rättas. Det kan t.ex. avse att begränsa tillgången till personuppgifter, göra en riskanalys eller upphöra med viss behandling. I flera fall har inspektionens beslut haft sådan rättsverkan att det kunnat överklagas.⁴³

Om rättelse inte sker får inspektionen vid vite förbjuda den personuppgiftsansvarige att fortsätta att behandla personuppgifterna på något annat sätt än genom att lagra dem.⁴⁴ Inspektionen har också rätt att i enskilda fall, vid vite, besluta om vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas.⁴⁵ Datainspektionen kan dock inte i förhållande till myndigheter förena förbudet eller beslutet om säkerhetsåtgärder med vite.⁴⁶ Det är även möjligt för inspektionen att vid domstol ansöka om utplånande av personuppgifter som har behandlats på ett olagligt sätt.⁴⁷

Tabell 6.7 Datainspektionens ärenden avseende Kriminalvården

	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomna klagomålsärenden KV	2	3	1	1	2
Initierade tillsynsärenden KV	1	3	1	2	3

⁴² 45 § första stycket personuppgiftslagen (1998:204).

⁴³ Lindblom och Öman, *Personuppgiftslagen* (Zeteo, version den 30 september 2014), kommentaren till 51 §.

⁴⁴ 45 § första stycket personuppgiftslagen (1998:204).

⁴⁵ 32 § och 45 § andra stycket ibid.

⁴⁶ Enligt en allmän princip gäller att statliga myndigheter inte föreläggs vite. Se prop. 1984/85:96 med förslag till lag om viten m.m., s. 24. Se även prop. 2012/13:143. *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*, s. 66 f. När det gäller polisen framgår det även av 2 kap. 2 § första stycket 7 och 11 samt fjärde stycket polisdatalagen (2010:361) att Datainspektionen inte kan använda vite.

⁴⁷ 47 § personuppgiftslagen (1998:204).

6.4.2 Arbetsmiljöverket

Sammanfattning: Arbetsmiljöverket kontrollerar om Kriminalvården följer arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.

Vad tillsynen avser

Arbetsmiljöverket ska bland annat ha tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.⁴⁸ Grundpelarna i det regelverket är arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673). I denna beskrivning kommer fokus att ligga på tillsynen över efterlevnaden av arbetsmiljölagen.

Initiering av tillsynsärenden

Arbetstagare kan anmäla missförhållanden till Arbetsmiljöverket. Anmälan kan leda till ett besök på arbetsplatsen, beroende på graden av risk som beskrivs.⁴⁹ Arbetsmiljöverket skiljer mellan obligatorisk tillsyn och annan tillsyn. Med obligatorisk tillsyn avses bland annat skyddsombudsstopp enligt 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverket är då skyldigt att besöka arbetsplatsen. Annan tillsyn är övrig inspektion som genomförs på verkets eget initiativ.

Vad som händer om brister uppmärksammas

Efter en inspektion skickas ett inspektionsprotokoll till arbetsgivaren. I protokollet påtalas eventuella brister. Arbetsgivaren avgör själv vad som bör göras för att åtgärda bristerna. Alternativet till ett inspektionsprotokoll är ett skriftligt inspektionsmeddelande. Utöver att bristerna beskrivs innehåller inspektionsmeddelandet krav. I inspektionsmeddelandet uppmanas arbetsgivaren att till en viss tidpunkt redovisa hur kraven uppfyllts. I stället för att kräva skriftlig

⁴⁸ 2 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

⁴⁹ Verket måste även beakta att uppgift om anmälaren omfattas av sekretessreglering, se 28 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om arbetstagaren inte efterger sekretessen, och ett besök inte är möjligt utan att anmälaren röjs, kan det leda till att någon tillsynsåtgärd inte kan genomföras.

återkoppling kan Arbetsmiljöverket göra ett uppföljningsbesök. Inspektionsmeddelandet är inget bindande beslut, utan en uppmaning till arbetsgivaren att vidta de åtgärder som Arbetsmiljöverket kräver utifrån arbetsmiljölagstiftningen.

Om arbetsgivaren inte följer kraven i inspektionsmeddelandet kan verket förelägga arbetsgivaren att rätta till de brister i arbetsmiljön som beskrivits eller förbjuda viss verksamhet. Ett föreläggande eller förbud kan förenas med vite, även mot staten.⁵⁰

Den som bryter mot ett föreläggande eller ett förbud som förenats med vite kan få betala vitesbeloppet. Om föreläggandet eller förbudet inte har förenats med vite inträder i stället automatiskt straffhot. Att bryta mot ett föreläggande eller ett förbud som inte har förenats med vite är nämligen straffbart.⁵¹ Om arbetsgivaren inte följer ett föreläggande, kan Arbetsmiljöverket även besluta att rättelse ska ske på dennes bekostnad.⁵² Tvångsåtgärden tillämpas främst mot offentliga myndigheter och kommuner där en fast budget kan vara ett hinder mot att åtgärder vidtas enligt föreläggande.⁵³

Överträdelser mot vissa krav i arbetsmiljölagen eller i föreskrifter meddelade med stöd av den är också direkt kopplade till straffsanktioner, utan att Arbetsmiljöverket dessförinnan har meddelat något förbud eller föreläggande.⁵⁴

Arbetsmiljöverket har även rätt att föreskriva att en sanktionsavgift ska betalas om vissa föreskrifter överträds.⁵⁵

⁵⁰ 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵¹ 8 kap. 1 § ibid.

⁵² 7 kap. 7 § tredje stycket ibid.

⁵³ Gullberg och Rundqvist, *Arbetsmiljölagen* (Zetee, version den 1 juli 2014), kommentaren till 7 kap. 7 §.

⁵⁴ 8 kap. 2–3 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵⁵ Det finns inte något hinder mot att staten åläggs sanktionsavgift. Se Prop. 2012/13:143. *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*, s. 77. Någon sanktionsavgift kan inte tas ut för en gärning som omfattas av ett föreläggande eller förbud, se 8 kap. 5 a § arbetsmiljölagen (1977:1160).

Tabell 6.8 Arbetsmiljöverkets besök (inspektioner, uppföljningsbesök och informationsbesök) vid Kriminalvården

	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt antal besök KV	40	51	100*	33	11
Varav obligatorisk insats**	16	24	32	11	9
Varav nationell insats***	4	6	42	12	0
Varav övrig insats	20	21	26	10	2

* Det höga antalet beror på att det under 2011-2013 pågick ett nationellt tillsynsprojekt om hot och våld vid myndighetsutövning, som innefattade Kriminalvården.

** Insatser inom ramen för obligatorisk tillsyn t.ex. skyddsombudsstopp enligt 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

*** Insatser inom ramen för projekt som samtliga distrikt har deltagit i.

6.4.3 Inspektionen för vård och omsorg

Sammanfattning: Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet inom hälso- och sjukvård.

Vad tillsynen avser

IVO är en myndighet som bedriver tillsyn över bland annat verksamheter inom socialtjänstområdet och hälso- och sjukvården samt över hälso- och sjukvårdspersonal i deras yrkesutövning. Kriminalvården bedriver hälso- och sjukvård. Även tillsynen över verksamheter inom socialtjänstområdet blir i viss mån aktuell i förhållande till Kriminalvården eftersom tillsynen innefattar enskild verksamhet i form av hem för vård eller boende (HVB).⁵⁶ Tillsynen av HVB-hem som Kriminalvården anlitar är dock inte riktad mot myndigheten utan mot den som driver hemmet.

Viss reglering av inspektionens tillsynsverksamhet finns i myndighetens instruktion.⁵⁷ En stor del av regleringen återfinns dock i andra författningar som även reglerar hur verksamheter inom vård och omsorg ska bedrivas. Reglering av IVO:s tillsyn inom hälso- och sjukvårdsområdet finns i huvudsak i 7 kap. patientsäkerhetslagen

⁵⁶ 13 kap. 1 § andra stycket 1 socialtjänstlagen (2001:453).

⁵⁷ Förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

(2010:659). Den regleringen utgör utgångspunkt i den fortsatta beskrivningen av IVO:s tillsyn.⁵⁸

Tillsyn enligt patientsäkerhetslagen avser granskning av att verksamheten och personalen uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.⁵⁹ IVO kan även uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet varit olämplig med hänsyn till patientsäkerheten.⁶⁰

Initiering av ärenden

IVO ska utföra en del kontroller med viss frekvens (frekvens-tillsyn) samt utreda enskildas klagomål och anmälningar från vårdgivare. Vårdgivare är skyldiga att till IVO anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada, eller annan allvarlig skada till följd av säkerhetsbrist (lex Maria).⁶¹ Inspektionen ska säkerställa att sådana händelser har utretts i nödvändig omfattning samt att vårdgivaren har vidtagit de åtgärder som krävs för att uppnå hög patientsäkerhet.⁶² Inspektionen kan också på eget initiativ inleda ett ärende, t.ex. efter att ha erhållit information via media innebärande att en verksamhet inte är patientsäker eller att en yrkesutövare utgör en fara.⁶³

⁵⁸ Med hälso- och sjukvård i patientsäkerhetslagen avses bland annat den verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen. Lagen omfattar sådan verksamhet som bedöms kräva medicinskt utbildad personal eller sådan personal i samarbete med annan personal. Den omfattar således även psykiatrisk vård. Därtill omfattar lagen förebyggande åtgärder som allmänna och riktade hälsokontroller, vaccinationer och hälsouppllysning. Se Johnsson och Sahlin, *Hälso- och sjukvårdslagen* (version den 1 januari 2010, Zetee), kommentaren till 1 §.

⁵⁹ 7 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁶⁰ 7 kap. 18–19 §§ ibid.

⁶¹ 3 kap. 5–6 §§ ibid.

⁶² 7 kap. 8 § ibid.

⁶³ Se även Inspektionen för vård och omsorg. *Så går det till*. <http://www.ivo.se/tillsyn/sa-gardet-till/Sidor/default.aspx> (Hämtad 2014-12-22).

Vad som händer om brister uppmärksammas (hälso- och sjukvård)

Ärenden som har inletts efter klagomål eller på inspektionens egna initiativ ska avgöras genom beslut. IVO får i beslutet uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten.⁶⁴

Om verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter har IVO under vissa förutsättningar möjlighet att förelägga vårdgivaren att fullgöra sina skyldigheter. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.⁶⁵ Det är inte särskilt reglerat att vite får riktas även mot statliga myndigheter.⁶⁶

Om föreläggandet inte följs och det är fråga om allvarliga missförhållanden får IVO besluta att helt eller delvis förbjuda verksamheten. I vissa fall får ett förbud utfärdas utan föregående föreläggande. Om det finns sannolika skäl för att verksamheten helt eller delvis kommer att förbjudas och ett sådant beslut inte kan avvaktas, får IVO besluta att tills vidare helt eller delvis förbjuda verksamheten.⁶⁷ Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet fortsätter att bedriva en verksamhet i strid med ett förbud gör sig skyldig till en straffbar gärning.⁶⁸

Under vissa förutsättningar ska IVO göra anmälan till åtal.⁶⁹ IVO ska också i vissa fall anmäla legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN).⁷⁰

⁶⁴ 7 kap. 18–19 §§ ibid.

⁶⁵ 7 kap. 3 § och 24–25 §§ ibid.

⁶⁶ Enligt en allmän princip gäller att statliga myndigheter inte föreläggs vite. Se prop. 1984/85:96 med förslag till lag om viten m.m., s. 24. Se även prop. 2012/13:143. *Effektiva sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*, s. 66 f.

⁶⁷ 7 kap. 3 och 26–28 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁶⁸ 10 kap. 2 § ibid.

⁶⁹ 7 kap. 23 och 29 § ibid.

⁷⁰ 7 kap. 30 § ibid.

Tabell 6.9 Antal beslut i ärenden vid IVO i kategorin Kriminalvård*

	Lex Maria	Klagomål viss verksamhet eller viss enskild personal	Initiativärenden eller anmälan av vårdgivare mot riskindivid
2013	10	46	2
2014	3	45	0

* Statistik över omfattningen av tillsynen i förhållande till Kriminalvården går inte att ta fram för åren innan 2013 eftersom kategorin "Kriminalvård" vid registrering av ärenden infördes först under slutet av 2012. IVO tog över tillsynsansvaret från Socialstyrelsen den 1 juni 2013. Statistiken från 2013 avser därför delvis Socialstyrelsens tillsynsverksamhet.

6.4.4 Statens skolinspektion

Sammanfattning: Statens skolinspektion utövar tillsyn över den formella vuxenutbildningen vid kriminalvårdsanstalt. Inspektionen utför också kvalitetsgranskningar.

Vad granskningen avser

I förhållande till Kriminalvården utövar Statens skolinspektion tillsyn över den formella vuxenutbildningen vid kriminalvårdsanstalt, dvs. den särskilda utbildningen för vuxna och utbildningen i svenska för invandrare (sfi). Tillsynen regleras i 26 kap. skollagen (2010:800) och avser kontroll av regelefterlevnad.⁷¹

Utöver tillsynen ska Skolinspektionen i förhållande till mål och andra riktlinjer granska kvaliteten i sådan verksamhet som står under dess tillsyn, så kallade kvalitetsgranskningar.⁷² Enligt uppgift från Skolinspektionen är man noga med att särskilja tillsynen från kvalitetsgranskningar. I tillsynsärenden prövas endast om huvudmannen har levt upp till de reglerade kraven eller inte. Under en kvalitetsgranskning kan det dock uppmärksammas brister som ger anledning att meddela ett tillsynsbeslut.

⁷¹ 26 kap. 2 § skollagen (2010:800). Enligt regeringen ska dock en utgångspunkt för den löpande tillsynen vara att den ska omfatta sådana tillsynsaspekter som kräver en mer kvalitativ bedömning av hur huvudmännen och verksamheterna uppfyller författningarnas krav. Se regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolinspektion, 2013-12-12, U2013/7499/GV osv.

⁷² 26 kap. 19–20 §§ skollagen (2010:800).

Initiering av tillsynsären den

Skolinspektionens regelbundna tillsyn sker normalt kommun- eller koncernvis. Det betyder att myndigheten granskar alla skolor och andra verksamheter som drivs av samma kommun eller samma utbildningsföretag samtidigt. Den regelbundna tillsynen 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.

I den riktade tillsynen granskar Skolinspektionen ett speciellt område eller en specifik sakfråga inom tillsynsområdet. Ibland väljs ett mindre antal verksamheter ut, ibland granskas alla som verkar inom området eller berörs av en specifik sakfråga. I vissa fall kan en riktad tillsyn göras på grund av att Skolinspektionen har fått indikationer om att en viss verksamhet eller huvudman har brister inom ett eller flera områden. Regeringen kan också ge Skolinspektionen, liksom andra tillsynsmyndigheter under regeringen, i uppdrag att närmare granska olika frågor.⁷³

Enskilda kan anmäla till Skolinspektionen om han eller hon anser att sådan utbildning som omfattas av Skolinspektionens tillsyn inte följer de regler som gäller för verksamheten. Om klagomålet ska utredas kan den fortsatta utredningen antingen handla om missförhållanden i skolan eller om en lärares lämplighet, eller om båda delarna.

Vad som händer om brister uppmärksammas vid tillsynen

Skolinspektionen ska sammanfatta och publicera resultatet av tillsynen. En redovisning av resultatet ska även lämnas till den granskade verksamheten.⁷⁴ Om tillsynen visar på brister kan Skolinspektionen vidta ett flertal olika åtgärder för att se till att rättelse sker.⁷⁵

Skolinspektionen kan förelägga huvudmannen (den som driver skolan) att fullgöra sina skyldigheter. Ett föreläggande kan förenas med vite. Om en skola eller verksamhet har mindre allvarliga brister kan Skolinspektionen fatta beslut om en anmärkning. En

⁷³ Se t.ex. Statens skolinspektion, promemoria 2014-02-21, dnr 400-2013:200. *Förstärkt tillsyn av skolors arbete med bedömning och betygssättning.*

⁷⁴ 4 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁷⁵ Se 26 kap. 10–18 och 27 §§ skollagen (2010:800).

anmärkning kan inte förenas med vite eller ligga till grund för tvångsåtgärder mot en skola, men om huvudmannen inte åtgärdar bristerna kan Skolinspektionen besluta att förelägga huvudmannen att åtgärda bristerna. Trots att en skola eller verksamhet har brister kan Skolinspektionen avstå från att ingripa. Denna möjlighet finns om överträdelsen är ringa, om bristen snabbt kan rättas till eller om det finns särskilda skäl att avstå från att ingripa. Även om Skolinspektionen tar beslut om att avstå från att ingripa beskrivs bristerna i beslutet.

Beslut om föreläggande (med eller utan vite), anmärkning eller om avstående från att ingripa kan fattas i förhållande till Kriminalvården.⁷⁶ I förhållande till fristående skolor och skolor som drivs av kommuner eller landsting kan ännu mer ingripande åtgärder vidtas.⁷⁷ Skolinspektionen kan också vidta åtgärder som berör enskilda lärare. Om Skolinspektionen bedömer att en lärare bör få en varning eller få sin legitimation återkallad görs en anmälan till Lärarnas ansvarsnämnd, som prövar ärendet.⁷⁸

Omfattningen av kvalitetsgranskningen och tillsynen

Nedan redogörs för Skolinspektionens kvalitetsgranskning och tillsyn i förhållande till Kriminalvården under perioden 2010–2014.

I en rapport som publicerades 2012 redovisade Skolinspektionen resultatet av en kvalitetsgranskning av Kriminalvårdens klientutbildningar.⁷⁹ Granskningen avsåg om Kriminalvården bedrev ett systematiskt arbete för att motivera klienter att påbörja studier, om klienternas individuella förutsättningar och behov utreddes inför studierna samt om undervisningen planerades och genomfördes med hänsyn till klienternas individuella förutsättningar och behov. Under den kvalitetsgranskningen hittades brister som gav anledning

⁷⁶ 26 kap. 27 § ibid. Det är inte i skollagen (2010:800) särskilt reglerat att vite kan riktas mot även statliga huvudmän. Regeringen skrev dock i förarbetena till den nya skollagen att övervägande skäl för att förelägganden ska kunna förenas med vite när det gäller såväl enskilda och kommunala som statliga huvudmän. Se prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 550.

⁷⁷ Se 26 kap. 17–18 §§ skollagen (2010:800).

⁷⁸ 27 kap. 4 § ibid.

⁷⁹ Statens skolinspektion, kvalitetsgranskning rapport 2012:6. *Vuxenutbildning i anstalt – En kvalitetsgranskning av Kriminalvårdens klientutbildning med fokus på motivationsarbete och anpassning*.

att meddela tillsynsbeslut. I tillsynsbesluten påtalades identifierade brister, något föreläggande meddelades inte.⁸⁰

Under 2013 kom det in tre anmälningar rörande utbildning inom Kriminalvårdens regi. Alla avsåg samma lärcentrum.⁸¹ Två av dem avslutades utan åtgärd. Ett avslutades och överlämnades till Kriminalvården för utredning.

6.4.5 Diskrimineringsombudsmannen

Sammanfattning: Diskrimineringsombudsmannen (DO) utövar tillsyn över att Kriminalvården följer diskrimineringslagen (2008:567) och föräldraledighetslagen (1995:584).

DO utövar tillsyn över att diskrimineringslagen och föräldraledighetslagen följs. Diskrimineringslagen handlar om sådant missgynnande som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

I diskrimineringslagens tredje kapitel finns krav på olika aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter samt motverka diskriminering. Sådana åtgärder ska Kriminalvården vidta både i egenskap av arbetsgivare och i egenskap av utbildningsanordnare. DO genomför tre olika typer av granskningar av aktiva åtgärder:⁸²

- Enskild granskning innebär att DO beslutar om granskning på grund av indikationer om att bestämmelserna om aktiva åtgärder inte har följts.
- Uppföljningsgranskning görs till följd av tidigare granskning av en arbetsgivares eller utbildningsanordnares arbete med aktiva åtgärder.

⁸⁰ Se t.ex. Statens skolinspektion, beslut 2012-02-15, dnr 400-2011:1977.

⁸¹ Statens skolinspektion, dnr 2013:6931, 2013:6932 och 2013:6432.

⁸² Diskrimineringsombudsmannen. *Granskningsärenden*. <http://www.do.se/sv/Om-DO/granskningar/> (Hämtad 2015-01-20).

- Temagranskning innebär att flera arbetsgivare eller utbildningsanordnare granskas och att DO fördjupar kunskapen inom de teman som granskas.

Den som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen kan vid vite föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande meddelas av Nämnden mot diskriminering på framställning av DO. Ett föreläggande med vite kan riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet. Nämndens beslut kan inte överklagas. Om en talan om utdömande av vitet förs vid tingsrätt av DO får dock tingsrätten pröva även vitets lämplighet, dvs. bland annat beloppets storlek.⁸³

Diskrimineringslagens andra kapitel innehåller bestämmelser om förbud mot diskriminering. Kriminalvården träffas av förbud mot diskriminering bland annat i egenskap av utbildningsanordnare och vårdgivare. Vidare gäller ett förbud för myndighetsanställda att diskriminera när de bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten. För arbetsgivare gäller även ett förbud mot repressalier mot bland annat arbetstagare som anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med lagen.

Tillsyn i förhållande till andra kapitlet diskrimineringslagen utövas främst med anledning av anmälningar från enskilda. DO kan driva ett ärende om diskriminering i domstol eller, i vissa fall då rättsläget bedöms som klart, till en förlikning mellan anmälaren och den anmälda parten. Ett ärende för att utöva tillsyn i förhållande till andra kapitlet kan också inledas på eget initiativ efter att DO fått signaler om brister på annat sätt, genom t.ex. media.

DO tar även emot anmälningar från föräldralediga som anser att de blivit sämre behandlade i samband med föräldraledighet. Även i sådana fall får DO föra talan vid domstol för en enskild arbetstagare eller arbetssökande.⁸⁴

Under tidsperioden 2010–2014 har DO inlett en granskning som mer direkt berört Kriminalvården. Under 2013 beslutade DO i

⁸³ 4 kap. 5 och 16-17 §§ diskrimineringslagen (2008:567). Se även prop. 2007/08:95. *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 551.

⁸⁴ 25 § föräldraledighetslagen (1995:584).

ett granskningsärende avseende Kriminalvårdens handlingsplan för jämställda löner. DO:s bedömning var att Kriminalvården bedrev ett planmässigt arbete för jämställda löner.⁸⁵ Ärendet inleddes inom ramen för den så kallade Miljongranskningen 2013, som innebar att DO följde upp att de arbetsgivare som ingick i dåvarande JämO:s Miljongranskning (2006–2008) hade ett fortsatt systematiskt arbete för jämställda löner.⁸⁶ DO har även tagit emot anmälningar om diskriminering riktade mot Kriminalvården, se tabell nedan. En av anmälningarna (från 2010) har lett till att en förlikning träffats med Kriminalvården. Inte någon anmälan har lett till att DO fört talan vid domstol.

Tabell 6.10 Inkomna anmälningar om diskriminering till DO mot Kriminalvården

2010	2011	2012	2013	2014
33	31	30	3	2

6.4.6 Konkurrensverket

Sammanfattning: Konkurrensverket utövar tillsyn över den offentliga upphandlingen. Konkurrensverket ska också verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet.

Konkurrensverket utövar tillsyn över den offentliga upphandlingen enligt bland annat lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.⁸⁷ Tillsynen innefattar att verket hos allmän förvaltningsdomstol ska ansöka om att en upphandlande myndighet ska betala upphandlings-skadeavgift i vissa fall när avtal har slutits i strid med lagen.⁸⁸ Konkurrensverket fann t.ex. i ett beslut 2014 att Kriminalvården brutit mot lagen om offentlig upphandling genom att tilldela kontrakt avseende organisationskonsulttjänster från ett ramavtal som upp-

⁸⁵ Diskrimineringsombudsmannen, beslut 2013-10-18, dnr. GRA 2013/190.

⁸⁶ Diskrimineringsombudsmannen. *Uppföljning av JämO:s Miljongranskning: Granskning av arbetsgivares handlingsplaner*. <http://www.do.se/sv/Om-DO/granskningar/Miljongranskning-2013/> (Hämtad 2015-02-02).

⁸⁷ 3 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket och 18 kap. 1 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

⁸⁸ 17 kap. 1–2 §§ lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

handlats genom ett förenklat förfarande. Enligt Konkurrensverket borde det ha upphandlats genom ett öppet eller selektivt förfarande.⁸⁹

Konkurrensverket ska också verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet och fullgöra de uppgifter som följer av konkurrenslagen (2008:579).⁹⁰ Kriminalvården bedriver inom ramen för arbetsdriften verksamhet som faller under konkurrenslagen.⁹¹ I konkurrenslagen är regleringen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet av särskild betydelse för Kriminalvården. Konkurrensverket har rätt att vid Stockholms tingsrätt föra talan om att förbjuda staten att tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, alternativt hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.⁹²

6.4.7 Kommunal nämnder och länsstyrelser

Sammanfattning: Kommunala nämnder utövar tillsyn över Kriminalvårdens mathållning och över att myndigheten utför obligatoriska funktionskontroller av ventilationssystem. Länsstyrelser utövar tillsyn över Kriminalvårdens djurhållning.

Tillsyn över mathållning

Mathållningen skiljer sig åt mellan Kriminalvårdens olika verksamhetsställen. Den kan både bedrivas inom verksamheten och köpas in utifrån.⁹³ Kriminalvården ska i sin livsmedelshandling följa bland annat livsmedelslagen (2006:804). Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet är behöriga att utöva kontroll av efterlevnaden av lagen samt i lagen angivna beslut och bestämmelser i annan reglering angående mat-

⁸⁹ Konkurrensverket, beslut 2014-12-12, dnr 690/2013.

⁹⁰ 2–3 §§ förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

⁹¹ Många intagna sysselsätts med arbete i Kriminalvårdens arbetsdrift. Mot ersättning erbjuds både tjänster och varor som de intagna tillverkat.

⁹² 3 kap. 27 och 32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

⁹³ Kriminalvården, rapport 2013-12-11. *Förslag från Moderniseringsprojektet – slutredovisning delprojekt 3, Kriminalvårdens budgetfördelningsmodell*, s. 18.

hållning.⁹⁴ Inspektioner kan utföras på nämndens egna initiativ eller efter klagomål från enskilda. Livsmedelsverket leder och samordnar landets livsmedelskontroll.

Obligatorisk ventilationskontroll

Det finns krav på funktionskontroll av ventilationssystem för att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat i byggnader.⁹⁵ Kontrollen omfattar bland annat att systemet inte innehåller föroreningar som kan spridas i byggnaden och att det i övrigt fungerar på det sätt som är avsett. Om Kriminalvården inte följer reglerna om obligatorisk funktionskontroll eller underlåter att avhjälpa påtalade brister, har byggnadsnämnden i kommunen rätt att få tillträde till fastigheten. Nämnden kan också rikta ett åtgärdsföreläggande mot myndigheten. Enskilda kan vända sig till aktuell byggnadsnämnd för att anmäla att en ventilationskontroll inte har utförts eller att påtalade brister inte har åtgärdats.

Tillsyn över djurhållningen

Vid tre av Kriminalvårdens anstalter bedrivs djurhållning. I djurskyddslagen (1988:534) finns bestämmelser om hur djur ska hållas och skötas. Dessa bestämmelser kompletteras genom djurskyddsförordningen (1998:539), myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Länsstyrelserna ansvarar för djurskyddskontrollen i länen.⁹⁶ De tar emot anmälningar från enskilda och kan även utföra en kontroll på eget initiativ. Jordbruksverket samordnar och vägleder länsstyrelsernas djurskyddsarbete.

⁹⁴ 11 § livsmedelslagen (2006:804) och 23 § livsmedelsförordningen (2006:813).

⁹⁵ Aktuellt regelverk finns i plan- och bygglagen (2010:900), plan- och byggförordningen (2011:338) och i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om funktionskontroll av ventilationsystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter, BFS 2011:16, OVK 1.

⁹⁶ 24 § djurskyddslagen (1988:534).

6.5 Annan granskning av Kriminalvårdens verksamhet

6.5.1 Riksrevisionen

Sammanfattning: Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen som granskar Kriminalvårdens årsredovisning. Riksrevisionen utför också effektivitetsrevision, som huvudsakligen är inriktad på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta.

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppdraget att granska vad statens pengar går till och hur effektivt de används. Myndigheten leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen.⁹⁷ Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat att granska statliga myndigheter och verksamheter. Den bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision.

Årlig revision

När myndigheter lämnar årsredovisningen till regeringen ska de lämna en kopia av den till Riksrevisionen.⁹⁸ Riksrevisionen granskar årsredovisningarna för att bedöma om de är tillförlitliga och korrekta, om räkenskaperna är rättvisande och om myndigheterna följer aktuella regler och beslut.⁹⁹ Om en myndighet ska lämna delårsrapporter granskas även de.

Riksrevisionen kan genom egna undersökningar ta fram ett underlag till grund för bedömningen om årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild. Revisorn kan exempelvis undersöka om viktiga kontrollfunktioner i myndighetens system och rutiner fungerar som de ska. Om kontrollfunktionerna inte fungerar kan revisorn inte helt lita på att redovisningen är korrekt. För att undersöka om kontrollfunktionerna fungerar kan revisorn t.ex. intervjua personal, gå igenom processbeskrivningar och göra funktionstester. Förutom att undersöka viktiga kontrollfunktioner

⁹⁷ 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen.

⁹⁸ 2 kap. 2 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁹⁹ 5 § första stycket lagen (2002:1022) om statlig revision m.m.

kan revisorn också granska om olika fakta i redovisningen stämmer, så kallad substansgranskning. Exempelvis kan poster som verkar stora och ovanliga granskas genom att revisorn går igenom de transaktioner och underlag som ligger bakom posterna. Ett annat exempel på substansgranskning är att man går igenom ledningens protokoll.

Om det vid en granskning av viktiga kontrollfunktioner eller vid en substansgranskning upptäcks fel eller brister som myndighetens ledning bör informeras om skriftligt lämnas en revisionsrapport till myndigheten. Ofta ber man också myndigheten att inom viss tid komma in med information med anledning av iakttagelserna i rapporten. Om iakttagelserna är mindre allvarliga skrivs en revisionspromemoria. Kopior av revisionsrapporter kan skickas till regeringen och ansvarigt departement.

Syftet är inte att genomföra en fullständig granskning varje år. Den årliga revisionen inriktas i stället mot bedömda risker för väsentliga fel. Utgångspunkten är att granskningen ska vara så omfattande att den ger en rimlig, men inte fullständig, säkerhet för uttalandet i revisionsberättelsen. Riksrevisionen ska även arbeta förebyggande. Eventuella fel och brister kommuniceras med berörda så snart som möjligt så att de kan åtgärdas innan årsredovisningen beslutas.¹⁰⁰

Granskningen av årsredovisningen avslutas med en revisionsberättelse. Granskningen av en delårsrapport avslutas med ett revisorsintyg (kallas även revisorsrapport över översiktlig granskning av delårsrapport). Revisionsberättelserna och revisorsintygen lämnas till regeringen, med kopior till ansvarigt departement och till den berörda myndigheten.¹⁰¹

Om revisionsberättelsen innehåller någon invändning ska myndigheten redovisa för regeringen vilka åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen.¹⁰²

¹⁰⁰ Riksrevisionen, promemoria 2012-02-16, dnr 30-2012-0169. *PM om revisionens inriktning*, s. 6.

¹⁰¹ 5 § andra stycket och 10 § lagen (2002:1022) om statlig revision m.m.

¹⁰² 28 § myndighetsförordningen (2007:515).

Årlig revision i förhållande till Kriminalvården

För åren 2003 till 2014 finns en revisionsrapport avseende Kriminalvården publicerad per år, med undantag för åren 2004 och 2009 då inga revisionsrapporter avseende Kriminalvården publicerades. För att visa vad Riksrevisionens årliga granskning av Kriminalvården kan avse redogörs för den revisionsrapport som publicerades 2014. Rapporten gällde verkställighetsplanering, arbetsdrift och upphandling. Under hösten 2013 genomförde Riksrevisionen verksamhetsbesök vid fyra anstalter och tre frivårdskontor. Utöver det ställdes ett antal frågeställningar till Kriminalvården centralt. Riksrevisionens bedömning var att flertalet tidigare konstaterade brister i den interna styrningen och kontrollen avseende verkställighetsplanering, arbetsdrift och upphandling kvarstod. Kriminalvården rekommenderades bland annat att förbättra arbetet med systematisk uppföljning och att vidta åtgärder för att säkerställa att obligatoriska moment genomförts innan verkställighetsplaner klarmarkeras. Under granskningen gick Riksrevisionen bland annat igenom 120 verkställighetsplaner och fann då att 29 var klarmarkerade, fast de inte var fullständiga.¹⁰³

Effektivitetsrevision

Effektivitetsrevision innebär att Riksrevisionen granskar och lämnar förslag till förändringar så att den statliga verksamheten bedrivs effektivare, med högre kvalitet och till lägre kostnader. Granskningarna utgår ofta 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. Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta.¹⁰⁴ Eftersom problem många gånger inte är isolerade till en enskild statlig aktör eller en enskild fråga har man vid granskningen ofta ett

¹⁰³ Riksrevisionen, revisionsrapport 2014-01-22, dnr 32-2013-0552. *Rapport löpande granskning av Kriminalvården 2013.*

¹⁰⁴ 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

bredare perspektiv än den enskilda organisationen eller huvudmannen.¹⁰⁵

De tre riksrevisorerna beslutar självständigt vad som ska granskas, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag. De beslutar även självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.¹⁰⁶ Resultatet av granskningen ska redovisas i en granskningsrapport.¹⁰⁷

Granskningsrapporten skickas till riksdagen.¹⁰⁸ Riksdagens talman överlämnar sedan granskningsrapporten till berört utskott och till regeringen. Regeringen ska inom fyra månader svara på vad man avser att göra med anledning av rapporten. Kopior av rapporten skickas även till berörda organisationer. Myndigheterna är dock inte skyldiga att följa rekommendationerna. Effektivitetsgranskningarna följs upp och resultatet presenteras i uppföljningsrapporter.

Effektivitetsrevision i förhållande till Kriminalvården

Enligt uppgift från Riksrevisionen genomförs 25–30 effektivitetsrevisioner varje år. Under perioden 2009 till 2014 publicerades tre granskningsrapporter som rör Kriminalvården (en 2009 och två 2011). Under 2014 bedrevs en förstudie med fokus på statens samlade insatser vid det brottsförebyggande arbetet vid frigivning, där Kriminalvården är en viktig del.

Rapporten från 2009 gällde effektiviteten i det återfallsförebyggande arbetet. Slutsatsen var att Kriminalvårdens planering av intagnas tid i anstalt inte fungerade tillfredsställande. Det fanns stora brister i samordningen internt mellan anstalt och frivård, liksom i Kriminalvårdens samverkan med andra myndigheter.¹⁰⁹

En av rapporterna från 2011 hade som utgångspunkt åtta granskningar som genomförts under 2008–2011 av effektiviteten i rättsväsendet och specifikt brottmålsprocessen. I rapporten

¹⁰⁵ Riksrevisionen, promemoria 2012-02-16, dnr 30-2012-0169. *PM om revisionens inriktning*, s. 10.

¹⁰⁶ 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen.

¹⁰⁷ 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

¹⁰⁸ 9 § ibid.

¹⁰⁹ Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2009:27. *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott – Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning*.

analyserade Riksrevisionen orsakerna till de iakttagna effektivitetsbristerna i rättsväsendet och brottmålsprocessen. Granskningen gällde fler myndigheter än Kriminalvården.¹¹⁰

6.5.2 Statskontoret

Sammanfattning: Statskontoret bistår regeringen med bland annat utvärderingar av statlig verksamhet.

Statskontorets uppdrag är att bistå regeringen med utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv och att redovisa effekter av statliga åtgärder.¹¹¹ Utredningarna kan avse alla politikområden. Statskontoret har också ett förvaltningspolitiskt uppdrag som innefattar uppföljning av den offentliga sektorns utveckling och bevakning av vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.¹¹²

Statskontoret kan inte självständigt inleda utredningar eller utvärderingar av enskilda myndigheters verksamheter. Myndigheten kan dock lämna förslag till regeringen på utredningar, utvärderingar och uppföljningar som bör göras.¹¹³ Statskontoret kan också inom ramen för sitt förvaltningspolitiska uppdrag självständigt initiera utredningar. Då handlar det om mer generella förvaltningspolitiska frågeställningar som förvaltningens organisering, styrning och kompetensförsörjning.

Regeringens uppdrag kan innebära att Statskontoret ska göra en myndighetsanalys. En sådan innefattar analys av faktorer som myndighetens mål, resurser, verksamhetsuppföljning, resultat, interna och externa omständigheter som påverkar resultatet och vilka förbättrande åtgärder som bör vidtas. Regeringen kan sedan ge

¹¹⁰ Riksrevisionen, granskningsrapport RiR 2011:27. *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet.*

¹¹¹ 1 § förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

¹¹² 1 a § ibid.

¹¹³ 2 § ibid.

Statskontoret i uppdrag att göra fördjupade analyser av identifierade problemområden.

Statskontoret har inte genomfört någon myndighetsanalys av Kriminalvården. Frågor rörande bland annat transporter av frihetsberövade och hot mot anställda har däremot berörts i utredningar under de senaste åren. En mer heltäckande rapport om kriminalvård publicerades 2003. Statskontoret granskade då de delar av kriminalvårdsverksamheten som avsåg anstalterna och transporttjänsten.¹¹⁴ Den senaste rapporten som avser Kriminalvården specifikt publicerades under 2014 och innehåller en utvärdering av myndighetens bidrag till ideella organisationer.¹¹⁵

6.5.3 Ekonomistyrningsverket

Sammanfattning: Varje år utför Ekonomistyrningsverket (ESV) en värdering av i vad mån Kriminalvården följer de ekonomiska administrativa bestämmelserna för verksamheten. Verket utför också olika typer av uppdrag inom ekonomisk styrning. Uppdragen kan komma både från regeringen och från andra myndigheter.

ESV har bland annat i uppdrag att bistå regeringen med det underlag den behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv samt att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Bland uppdragen ingår också att göra prognoser, analysera och lämna information om den statliga ekonomin.¹¹⁶

EA-värdering och kontroll av årsredovisningar

Varje år genomför ESV en ekonomiskadministrativ värdering av nästan samtliga myndigheter under regeringen. Värderingen mäter i vad mån myndigheter följer de ekonomiska administrativa bestämmelserna för verksamheten, EA-värdet. Det görs inte någon bedömning av om en åtgärd som i och för sig varit förenlig med regelverket skulle vara

¹¹⁴ Statskontoret, rapport 2003:20. *Effektivitetsgranskning av kriminalvården*.

¹¹⁵ Statskontoret, rapport 2014:24. *Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer*.

¹¹⁶ 2 § förordningen (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

olämplig. Regeringen har beslutat om riktlinjer för värderingen.¹¹⁷ Värdering sker främst inom redovisning, finansiering och internkontroll. Den sker även inom t.ex. upphandling, konsekvensutredning, arkivering av räkenskapsmaterial och rapportering.

De myndigheter som ska bli EA-värderade lämnar information, så kallad självdeklaration, till ESV genom Hermes (ett gemensamt informationssystem för myndigheterna och Regeringskansliet i den statliga redovisningsorganisationen). Regeringskansliet och vissa myndigheter med särskilt ansvar inom ett visst område lämnar också in information från sin verksamhet om andra myndigheter. De uppgifter som ges in granskas till viss del.¹¹⁸ De fastställda EA-värdena rapporteras årligen till regeringen. Myndigheterna har möjlighet att hämta dem ur Hermes.

När myndigheter lämnar årsredovisningen till regeringen ska de också lämna en kopia av den till ESV.¹¹⁹ ESV kontrollerar att uppgifterna i årsredovisningen stämmer med vad myndigheten rapporterat in i Hermes.

Uppdrag inom ekonomisk styrning

ESV genomför också olika typer av uppdrag inom ekonomisk styrning. Uppdragen kan komma från regeringen. Till skillnad från Statskontoret tar ESV också emot uppdrag från andra myndigheter. ESV har rätt att ta ut en avgift i sådana fall. De uppdrag som kommer från regeringen brukar normalt inte vara inriktade på en viss myndighet, utan rör ofta en fråga inom ESV:s verksamhetsområde som behöver utredas utifrån flera myndigheters perspektiv. Åtgärder som föreslås efter granskningen är inte bindande utan endast rekommendationer.

ESV har, på uppdrag av regeringen, bland annat granskat Kriminalvårdens arbete med att projektera för och upphandla nya kriminalvårdsanläggningar. Rapporten som publicerades 2008

¹¹⁷ Regeringsbeslut, 2004-01-29, Fi2003/5922.

¹¹⁸ Kontroller sker bland annat mot Riksrevisionens revisionsrapporter, revisionsberättelser och granskningsrapporter samt mot Statskontorets myndighetsanalyser. Vissa frågor ska myndigheterna verifiera genom att ange spårbarhet till svaret, t.ex. hänvisning till diarienumret. ESV har sedan möjlighet att begära ut aktuell handling för kontroll. ESV läser även myndighetens kommentarer till de svar som lämnas för att kontrollera så att svaret och kommentaren är förenliga med varandra.

¹¹⁹ 2 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

innehåller en granskning av de åtgärder som Kriminalvården hade vidtagit för att säkra sin upphandlingskompetens. I rapporten finns förslag till Kriminalvården på åtgärder för att ytterligare säkra upphandlingskompetensen och på en bättre styrning av anskaffningen av nya fängelser.¹²⁰

6.5.4 Barnombudsmannen

Sammanfattning: Barnombudsmannen följer upp och utvärderar tillämpningen av Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i Kriminalvårdens verksamhet.

Kriminalvårdens verksamhet berör enskilda under 18 år, bland annat genom att barn kan vara frihetsberövade i häkten. Barnombudsmannen är en statlig myndighet som har till uppgift att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Barnombudsmannen ska då särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen.¹²¹

Vid fullgörande av den uppgiften ska Barnombudsmannen systematiskt och återkommande följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen i berörda verksamheter hos bland annat förvaltningsmyndigheter. Barnombudsmannen ska föra en dialog om slutsatser och iakttagelser med berörda myndigheter och huvudmän.¹²² Barnombudsmannen kan dock inte tvinga en myndighet att förändra något i verksamheten.

Ett exempel på granskning av Barnombudsmannen som omfattat Kriminalvårdens verksamhet är en rapport från 2013 om barn och ungdomar i arrest och häkte misstänkta för brott. I framtagandet av rapporten har man bland annat besökt häkten på sex orter och talat med barn och ungdomar som frihetsberövats

¹²⁰ Ekonomistyrningsverket, rapport nr 2008:4. *Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning*.

¹²¹ 2 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

¹²² 1 § förordningen (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen.

misstänkta för brott. I rapporten finns flera förslag till förändringar som berörs mer längre fram i betänkandet (avsnitt 12.4.2).¹²³

6.5.5 Brottsförebyggande rådet

Sammanfattning: Brottsförebyggande rådet (Brå) utför, på eget initiativ och på uppdrag av regeringen, uppföljningar och utvärderingar inom rättsväsendet.

Brå är ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet. Brå ska bidra till kunskapsutveckling inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete. En viktig uppgift för myndigheten är att initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen underlag för åtgärder och prioriteringar på det kriminalpolitiska området. Brå ska också löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor.¹²⁴ Regeringen ger ofta Brå i uppdrag att utföra särskilda kartläggningar, utvärderingar osv.

Brå:s analyser bygger ofta på de uppgifter myndigheterna i rättskedjan är skyldiga att rapportera till Brå för den officiella rättsstatistiken. Brå kan dock genomföra utvärderingar även på andra sätt än analys av rättsstatistiken. Brå är inriktad på den övergripande verksamheten. Avsikten är inte att kontrollera hur de andra myndigheterna utför sina uppdrag utan snarare att genom forskning och statistik ta fram kunskap om verksamheterna och på så sätt bidra till en lärande organisation. I sina analyser kan Brå identifiera åtgärder som berörd myndighet bör vidta, men det är då bara rekommendationer och myndigheten är inte skyldig att agera i enlighet därmed.

För att visa på vilken typ av utvärderingar Brå kan göra och med vilken frekvens sådana görs avseende Kriminalvårdens verksamhet redogörs för rapporter som mer direkt berör Kriminalvården sedan 2010. Under 2010 publicerades en utvärdering om återfall i brott efter

¹²³ Barnombudsmannen, årsrapport 2013. *Från insidan (2013) – Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte.*

¹²⁴ 1 § och 2 § första stycket 5 förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

utslussning med utökad frigång och en rapport med en kartläggning av innehållet i frivårdspåföljderna.¹²⁵ Under 2012 redovisades en utvärdering om hur samhällstjänst fungerar och möjligheterna att döma fler till samhällstjänst samt en utvärdering om lekmanövervakare inom frivården.¹²⁶ Samtliga rapporter grundade sig på regeringsuppdrag. I regleringsbrevet för 2014 gav regeringen Brå i uppdrag att kartlägga sysselsättningen i kriminalvårdsanstalt. Uppdraget ska redovisas senast den 16 november 2015.¹²⁷

6.5.6 Möjligheten att överklaga

Sammanfattning: För att ett beslut ska kunna överklagas krävs att det är skriftligt och har en inte obetydlig faktisk verkan för parter eller andra.

Överklagbarhet och klagorätt

En form av granskning av Kriminalvårdens beslut är möjligheten att överklaga dem. Ett beslut får överklagas om så är särskilt reglerat eller om det är överklagbart på sedvanerättslig grund. I flera för verksamheten centrala författningar är det reglerat att Kriminalvårdens beslut får överklagas, om än ofta först efter omprövning av myndigheten.¹²⁸ Alla myndighetsåtgärder enligt de olika lagarna är ändå inte överklagbara. Överklagbarheten är begränsad till följd av allmänna principer som har utvecklats i praxis.¹²⁹

En förutsättning för att ett beslut ska kunna överklagas är att det har karaktären av ett skriftligt uttalande. Avgörande är inte vad myndigheten benämnt skrivelsen. Även en skrivelse som benämns information kan innehålla ett överklagbart beslut. En annan förut-

¹²⁵ Brottsförebyggande rådet, rapport 2010:8. *Utökad frigång och återfall*. Brottsförebyggande rådet, rapport 2010:10. *Frivården i Sverige – En kartläggning*.

¹²⁶ Brottsförebyggande rådet, rapport 2012:4. *Samhällstjänst – Dagens situation och framtida möjligheter*. Brottsförebyggande rådet, rapport 2012:9. *Lekmanövervakare inom frivården*.

¹²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Brottsförebyggande rådet, Ju2013/8711/KRIM osv.

¹²⁸ Se t.ex. 14 kap. 1, 2 och 5 § fängelselagen (2010:610), 7 kap. 3–4 §§ häkteslagen (2010:611) samt 29–30 §§ lagen (1974:202) om beräkning av strafftid.

¹²⁹ Prop. 1997/98:101. *Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.*, s. 50 f.

sättning för överklagbarhet är att beslutet har en inte alltför obetydlig faktisk verkan för parter eller andra. Ett principbeslut, som ska vara vägledande i kommande enskilda fall, är som regel inte överklagbart. Samma sak gäller för förhandsbesked som inte är bindande. Ett beslut som innebär att en myndighet kan eller ska verkställa det eller att den enskilde ändå måste rätta sig uppfyller vanligen kraven för överklagbarhet. Även avslag på en enskilds framställan är oftast överklagbara.

För att en myndighetsåtgärd ska kunna överklagas måste den alltså ha karaktären av ett dokumenterat uttalande som består vid tidpunkten för överklagande. Det skulle annars inte vara meningsfullt med ett överklagande, eftersom syftet är att beslutet ska ändras eller upphävas. En myndighets underlåtenhet att handla eller faktiska handlande, t.ex. en polismans trafikdirigering på gatan, kan inte överklagas.¹³⁰ Flera för individen viktiga myndighetsåtgärder inom Kriminalvården är således inte överklagbara.

Inte alla får överklaga ett beslut bara för att det är överklagbart. Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får myndighetsbeslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas.¹³¹ För klagorätt krävs att klaganden direkt drabbats av negativa verkningar, om inte annat är särskilt föreskrivet. Verkningarna kan ligga på det rättsliga planet eller vara av faktisk natur.¹³²

Beslut från JO och rättsfall angående överklagbarhet

Nedan följer några beslut från JO och rättsfall för att ytterligare klargöra vilka beslut som är överklagbara.

I ett fall som JO prövade hade en polismyndighet under en längre tid spärrat av en motorcykelorganisations lokaler. JO skriver i beslutet att en myndighets faktiska handlande eller underlåtenhet att handla inte kan överklagas enligt allmänna förvaltningsrättsliga

¹³⁰ Ibid. Se även Hellners och Malmqvist, *Förvaltningslagen* (Zeteo, version den 31 maj 2010), kommentar till 22 §. Se vidare RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7.

¹³¹ Om annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från den regleringen, gäller dock den bestämmelsen, se 3 § första stycket förvaltningslagen (1986:223).

¹³² Se T. Hellners och B. Malmqvist, *Förvaltningslagen* (Zeteo, version den 31 maj 2010), kommentaren till 22 §. Se även RÅ 1992 ref. 13. När klagorätten prövas görs det med utgångspunkt i förhållandena när överklagandet kom in, se RÅ 1991 ref. 58.

principer, men att de aktuella avspärningarna inte var att betrakta som faktiskt handlande utan som överklagbara beslut. Detta eftersom det var fråga om skriftligt upprättade beslut som inneburit inskränkningar i rätten att disponera fastigheten. Tillträdesförbudet hade också gällt under en längre tid.¹³³

RÅ 1992 ref. 65 gällde ett beslut inom kriminalvården att för framtiden inte medge en intagen obehövade besök av sina barn. Beslutet gällde utan tidsbegränsning och förhindrade inte att man i framtiden ändå skulle tillåta obehövade besök. Det avsåg alltså inte om den intagne vid viss angiven tidpunkt skulle få ta emot barnen med eller utan bevakning. Ändå ansågs beslutet överklagbart. Enligt Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen, HFD) fick beslutet genom sitt innehåll en påtaglig rättsverkan för den enskilde och borde därför kunna överklagas med stöd av 59 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt såsom beslut i enskilt fall.¹³⁴

I RÅ 1986 not. 831 gjorde HFD bedömningen att en plan för den intagnes korttidspermissioner inte var bindande och beslutet därom därför inte var överklagbart.

HFD fann i RÅ 2010 ref. 9 att ett beslut om avslag på en hemställan om att få röka på sitt bostadsrum var överklagbart. Domstolen konstaterade att beslut i särskilda fall, med vissa då inte aktuella undantag, var överklagbara enligt den då gällande lagen om kriminalvård i anstalt. Domstolen fann sedan att Kriminalvården genom att avslå den intagnes framställning tagit ställning till lagens tillämpning i ett särskilt fall och att avgörandet haft faktiska verkningar. Den intagne hade därför rätt att överklaga.

¹³³ JO 1999/00 s. 60. JO har även i flera ärenden prövat om ett överklagbart beslut egentligen hade bort fattas. Frågan har alltså inte varit om ett visst beslut varit överklagbart utan om Kriminalvården brutit genom att inte fatta ett överklagbart beslut. Om kvarhållande eller omhändertagande av en försändelse, se JO, beslut 2013-12-06, dnr 5877-2011 samt JO, beslut 2013-12-06, dnr 4465-2012, 5061-2012 och 5239-2012. Jfr även JO, beslut 2009-03-18, dnr 4637-2007, i vilket JO fann att förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om handläggningen av ärenden skulle tillämpas vid omhändertagande av alkohol. JO har vidare ansett att omplacering mellan två likvärdiga avdelningar inom en anstalt inte utgör handläggning av ett ärende i förvaltningslagens mening, se JO, beslut 2009-12-21, dnr 2375-2009. När det varit fråga om två icke likvärdiga häktesavdelningar har det emellertid ansetts vara tal om handläggning av ett ärende, se JO, beslut 2008-12-22, dnr 3009-2007.

¹³⁴ Jfr RÅ 1973 ref. 75.

6.5.7 Insynsrådet, offentlighetsprincipen och ideella frivilligorganisationer

Sammanfattning: Kriminalvårdens insynsråd, offentlighetsprincipen och ideella frivilligorganisationer bidrar till den demokratiska insynen i Kriminalvårdens verksamhet.

Vid Kriminalvården finns som ovan nämnts ett insynsråd (avsnitt 5.2.2).¹³⁵ Syftet med ett insynsråd är att tillgodose behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Även om inte insyn ska sammanblandas med tillsyn, bidrar insynsrådet till att representanter för allmänheten får inblick i den verksamhet som Kriminalvården bedriver, vilket också ger möjligheter att utöva demokratisk kontroll.

Därtill är förstås offentlighetsprincipen tillämplig även på Kriminalvårdens verksamhet. Genom den kan medborgare och media utöva granskning och därmed bidra till att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i verksamheten.¹³⁶

Ytterligare insyn i Kriminalvårdens verksamhet uppnås genom ideella frivilligorganisationer, t.ex. Röda korset och Kriminellas revansch i samhället (KRIS). Organisationernas verksamhet i förhållande till Kriminalvården består bland annat i att stötta och besöka intagna vid häkten och anstalter.¹³⁷

¹³⁵ 8 § förordningen med instruktion (2007:1172) för Kriminalvården.

¹³⁶ Se prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 30.

¹³⁷ Statskontoret, rapport 2014:24. *Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer*, s. 39 ff.

7 Internationell utblick

7.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för hur granskningen av kriminalvårdens verksamhet är organiserad i Finland, Danmark, Norge, Kanada samt England och Wales. Delar av detta kapitel bygger på information som kommittén har inhämtat från *Brottspåföljdsmyndigheten* i Finland, *Direktoratet for Kriminalforsorgen* i Danmark, *Kriminalomsorgsdirektoratet* i Norge, *Correctional Service of Canada* samt *Her Majesty's Inspectorate of Prisons* i England och Wales. En motsvarande översiktlig redogörelse av hur granskningen av polisens verksamhet är organiserad i Finland, Danmark, Norge, Nederländerna samt England och Wales finns i betänkandet *Tillsyn över polisen*.¹

Utformningen av ett lands granskning av myndigheters verksamhet är, liksom kommittén konstaterade i betänkandet *Tillsyn över polisen*, ofta tätt sammankopplad med ett lands nationella traditioner och förvaltningsmodeller.² Det är därför svårt att tillgodogöra sig erfarenheter från hur andra länder valt att utforma sin granskning av kriminalvården. Det är dock möjligt att dra vissa slutsatser om granskningen från de länder som kommittén har valt att studera.

Granskningen skiljer sig åt mellan de länder som kommittén har undersökt. Kontroll av regelefterlevnaden förekommer dock hos samtliga studerade länder, ofta i kombination med andra former av granskning. Samtliga undersökta länder har en ombudsman med ett mandat som innefattar att kontrollera regelefterlevnaden i kriminalvården. Även om dessa institutioner liknar varandra finns det

¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 107 ff.

² *Ibid*, s. 107.

skillnader mellan länderna, särskilt mellan de nordiska länderna på den ena sidan och Kanada samt England och Wales på den andra.

7.2 Finland

Allmänt

Brottspåföljdsmyndigheten ansvarar för verkställighet av straff och häktning och lyder under justitieministeriet.³ Myndigheten består av tre verkställighetsregioner, en central förvaltningsenhet, en riksomfattande hälsovårdsenhet, en verkställighetsenhet och ett utbildningscentrum för brottspåföljdssektorn.⁴

Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet står under extern granskning av *justitiekanslern i statsrådet* och *riksdagens justitieombudsman*. Dessa är Finlands två högsta laglighetsövervakare.⁵ Andra exempel på myndigheter som utövar extern granskning över *Brottspåföljdsmyndigheten* är *dataombudsmannen* och *Statens revisionsverk*. *Dataombudsmannen* övervakar behandlingen av personuppgifter och *Statens revisionsverks* granskning har ett i huvudsak finansiellt perspektiv.

Interna inspektionens kontroll över Brottspåföljdsmyndighetens verksamhet

Interna inspektionen vid *Brottspåföljdsmyndigheten* lyder direkt under generaldirektören för att den ska vara så fristående som möjligt från organisationen i övrigt. De interna inspektionerna utgår i huvudsak från den årliga inspektionsplanen som generaldirektören har godkänt. Därutöver tillkommer några *ad hoc* inspektioner. Granskningen är bred och omfattar bland annat regelefterlevnad och effektivitet. *Interna inspektionen* kan rikta sin granskning mot alla funktioner och enheter inom *Brottspåföljdsmyndigheten*. *Interna inspektionen* har rätt att få tillgång till information och IT-system för att kunna utföra sin granskning.

³ 1 § lagen om Brottspåföljdsmyndigheten (953/2009).

⁴ 4 § *ibid.* Brottspåföljdsmyndigheten. *Organisation*. <http://www.rikosseuraamus.fi/sv/index/brottspafoeljdsmyndigheten/organisation.html> (Hämtad 2014-07-02).

⁵ Riksdagens justitieombudsman. *Justitieombudsmannen och justitiekanslern*.

http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/svenska/jo/justitiekanslern.htx?locale=sv_SE (Hämtad 2014-07-02).

Riksdagens justitieombudsman

Riksdagens justitieombudsman (JO) ska enligt lag i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar.⁶ JO svarar för kontrollen tillsammans med två biträdande justitieombudsmän. De biträdande justitieombudsmännen har i det närmaste samma befogenheter som JO och avgör självständigt ärendena inom sina ansvarsområden.⁷

Övervakningen av fångvården är av tradition ett av kärnområdena inom JO:s verksamhet. JO:s verksamhet liknar dess svenska motsvarighet. JO övervakar således att *Brottspåföljdsmyndigheten* i sin verksamhet följer föreskrifter, huvudsakligen genom att undersöka inkomna klagomål. Vidare genomför JO regelbundet inspektioner av fängelser och undersöker ärenden på eget initiativ om det får kännedom om olagligheter och missförhållanden.⁸

Finland har anslutit sig till det fakultativa protokollet till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT). JO är ett sådant nationellt besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet.⁹

7.3 Danmark

Allmänt

Direktoratet for kriminalforsorgen har det övergripande ansvaret för alla kriminalvårdsinstitutioner i Danmark såsom fängelser, halvvägshus etc. Det lyder under justitiedepartementet och ska som ansvarig för kriminalvården säkerställa att gällande lagar och regler efterlevs.

Kriminalvården står under extern granskning av bland annat *Folketingets ombudsman*, *Rigsrevisionen* och *Datatilsynet*. *Rigsrevisionen* utövar regelbunden ekonomisk- och administrativ kontroll av kriminalvården samt genomför riktade granskningar på eget

⁶ 5 § lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002).

⁷ 14 § *ibid*.

⁸ Riksdagens justitieombudsman. *JO:s verksamhet*. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/svenska/jo/jo-verksamhet.htx> (Hämtad 2014-07-03). Riksdagens justitieombudsman. *Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2013*, s. 184.

⁹ 1 a kap. lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002).

initiativ. *Datatilsynet* övervakar kriminalvårdens behandling av person-uppgifter.

Folketingets ombudsmand

Folketingets ombudsmand är en jurist som utses av *Folketinget* (parlamentet) för att granska offentliga myndigheter, däribland kriminalvården. Han eller hon får kritisera och lämna rekommendationer i enskilda fall. Dessa är inte juridiskt bindande, men följs som regel ändå av myndigheterna. *Folketingets ombudsmand* tar emot klagomål från enskilda, inleder ärenden på eget initiativ och inspekterar kriminalvårdens institutioner såsom fängelser. Det är vidare ombudsmannen som, i samarbete med *Institut for Menneskerettigheder* och organisationen *Dansk Institut mod Tortur (DIGNITY)*, genomför särskilda inspektioner och därmed uppfyller rollen som nationellt besöksorgan i enlighet med OPCAT.

7.4 Norge

Allmänt

Kriminalomsorgen är organiserad i en central, en regional och en lokal nivå. Centralt finns *Kriminalomsorgsavdelningen* i norska justitiedepartementet, som styr verksamheten politiskt, och *Kriminalomsorgsdirektoratet*, som står för den administrativa förvaltningen. Det finns fem regionala förvaltningar och lokalt är det organiserat i anstalter och frivårdskontor.¹⁰

Kriminalvårdens verksamhet står under extern granskning av bland annat *Sivilombudsmannen*, *tilsynsråd*, *Riksrevisjonen* och *datatilsynet*. *Riksrevisjonen* och *datatilsynet* utövar i hög grad motsvarande typ av granskning som Riksrevisionen respektive Datainspektionen.¹¹

¹⁰ Norska regeringen. *Om kriminalomsorgen*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/kriminalomsorg/sub/om-kriminalomsorgen.html?id=446221> (Hämtad 2014-05-22). *Kriminalomsorgen. Organisering*. <http://www.kriminalomsorgen.no/organisering.237901.no.html> (Hämtad 2014-05-22).

¹¹ *Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen*. https://www.sivilombudsmannen.no/?lang=no_NO (Hämtad 2014-05-28). *Riksrevisjonen. Om riksrevisjonen*. Senast uppdaterad 2014-05-14. <https://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Sider/OmRiksrevisjonen.aspx> (Hämtad 2014-05-28). *Datatilsynet. Om oss*. <https://www.datatilsynet.no/Om-Datatilsynet/> (Hämtad 2014-05-28).

Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen kontrollerar den offentliga förvaltningen och motsvarar i stor utsträckning svenska JO. Kontrollen utförs i huvudsak utifrån klagomål från enskilda, men ombudsmannen kan också ta upp ärenden på eget initiativ. Ombudsmannens utlåtanden är inte juridiskt bindande, men myndigheterna rättar sig ändå normalt efter dem.¹²

Ombudsmannen är nationellt besöksorgan i enlighet med OPCAT och har en särskild NPM-enhet (*National Preventive Mechanism*).¹³

Tilsynsråd

I var och en av de fem regionerna finns ett *tilsynsråd*, som är oberoende från fängelsestyrelsen. *Tilsynsrådet* utövar tillsyn över fängelser och frivårdskontor. Det ska se till att behandlingen av dömda och intagna är i enlighet med gällande rätt.¹⁴ Ett *tilsynsråd* består utav ordförande, vice ordförande, ledamöter och suppleanter från vart och ett av länen inom regionen. Av riktlinjer framgår att åtminstone en av rådets medlemmar ska vara eller ha varit domare. Övriga ledamöter bör ha olika yrkesbakgrund och om möjligt bestå av lika många kvinnor som män och med åldersspridning.

Tilsynsråden besöker varje driftsenhet i genomsnitt tre gånger per år. Besöken kan vara såväl anmälda i förväg som oanmälda. *Tilsynsrådet* kan ta upp frågor på eget initiativ eller efter anmälan från intagna. *Tilsynsrådet* försöker i första hand lösa problem på lokal nivå. Om detta inte lyckas eller *tilsynsrådet* anser att det finns anledning tas frågan upp på regional nivå. Medlemmar av ett *tilsynsråd* har rätt att tala med intagna i enskildhet. De har även rätt att delta vid möten och ta del av handlingar om den intagne godtar det. En årlig rapport sänds från *tilsynsrådet* till regionen med uppgifter om anstalterna och frivårdskontoren i regionen. Rapporten

¹² Sivilombudsmannen. *Organisasjon og saksområde*. <https://www.sivilombudsmannen.no/organisasjon-og-saksomraade/category2851.html> (Hämtad 2014-06-27).

¹³ Sivilombudsmannen. *Mandat*. <https://www.sivilombudsmannen.no/mandat-forebyggings-enheten/category2863.html> (Hämtad 2014-06-27).

¹⁴ Straffegjennomføringsloven § 9.

går sedan vidare till *Kriminalomsorgsdirektoratet* med yttrande från direktören på regional nivå.¹⁵

7.5 Kanada

Allmänt

The Correctional Service of Canada (CSC) är den federala myndighet i Kanada som ansvarar för att verkställa påföljder om två års fängelse eller mer samt för övervakningen av villkorligt frigivna.¹⁶ Påföljder under två års fängelse verkställs av *provincial corrections*, dvs. i någon av Kanadas tio provinser och dess myndigheter.

CSC är indelat i en nationell nivå, en regional nivå med fem regionkontor samt en nivå med lokala verksamhetsställen. CSC leds av *the Commissioner of Corrections*, som lyder under *the Minister of Public Safety Canada*. Kommissionären stöds av en verkställande kommitté som består av nationella och regionala tjänstemän.¹⁷

Kriminalvården står under extern granskning av bland annat *the Office of the Correctional Investigator*, ombudsmän i provinserna, *Citizen Advisory Committees* och *the Office of the Auditor General of Canada*. Den sist nämnda motsvarar den svenska Riksrevisionen.

Office of the Correctional Investigator

The Office of the Correctional Investigator (OCI) är helt fristående från CSC och har fått i mandat att agera ombudsman åt dömda som är under CSC:s ansvar. *The Correctional Investigator* (ombudsmannen) utses av den kanadensiska regeringen och kan rapportera om enskilda utredningar till *the Commissioner of Corrections* eller *the Minister of Public Safety Canada*. OCI:s utredningar avser CSC:s personals agerande och beslut i förhållande till dess federala brottslingar. OCI:s

¹⁵ Kriminalomsorgen. *Tilsynsråd*. <http://www.kriminalomsorgen.no/tilsynsraad.237906.no.html> (Hämtad 2014-06-27). Föreskrifterna och riktlinjerna till Straffegjennomføringsloven § 9.

¹⁶ Correctional Service Canada. *About Us*. Senast uppdaterad 2012-10-22. <http://www.csc-ccc.gc.ca/about-us/index-eng.shtml> (Hämtad 2014-07-07). Correctional Service Canada. *Frequently Asked Questions*. Senast uppdaterad 2013-08-15. <http://www.csc-ccc.gc.ca/media-room/009-0002-eng.shtml> (Hämtad 2014-07-07).

¹⁷ Correctional Service Canada. *How We Operate*. Senast uppdaterad 2012-10-22. <http://www.csc-ccc.gc.ca/about-us/006-0003-eng.shtml> (Hämtad 2014-07-07).

årliga rapport och särskilda rapporter, avseende områden som ansetts särskilt granskningsvärda, lämnas till *the Minister of Public Safety*, som måste lägga fram rapporterna för parlamentet.

OCI:s huvuduppgift är att undersöka och fatta beslut efter anmälan från intagna. Vidare har OCI ansvar för att granska och lämna rekommendationer avseende CSC:s riktlinjer och förfaranden i relation till de områden som berörs i individuella klagomål, för att se till att problemområden identifieras och behandlas på lämpligt sätt.

Undersökningar inleds antingen på eget initiativ eller efter klagomål. OCI har diskretionär makt att avgöra om en undersökning ska inledas och hur den i så fall ska genomföras. OCI har rätt att kräva in information och kan hålla formella förhör under ed. Majoriteten av alla problem som tas upp genom klagomål från intagna handhas genom diskussioner och förhandlingar på lokal nivå, dvs. med anstalten. I de fall problemet inte går att lösa på denna nivå tas frågan uppåt till regional eller nationell nivå med en specifik rekommendation för ytterligare granskning och korrigerande åtgärder. Om inte åtgärd sker inom rimlig tid enligt ombudsmannen hänskjuts frågan till ministern och kan eventuellt tas upp i en årsrapport eller en särskild rapport. Förutom att utreda klagomål från enskilda träffar OCI regelbundet organisationer för intagna såsom förtroenderåd och genomför regelbundna besök på institutionerna.¹⁸

Efter att OCI granskat ett klagomål avgörs genom beslut om CSC har agerat rättvist, rimligt och i enlighet med lagar och riktlinjer. Besluten är inte bindande. CSC måste dock svara på OCI:s rekommendationer. Om utredning inleds ska vanligtvis ett skriftligt beslut med resultat och rekommendation till följd av undersökningen lämnas inom 45 arbetsdagar.¹⁹

¹⁸ Office of the Correctional Investigator. *FAQ's*. Senast uppdaterad 2013-09-16. <http://www.oci-bec.gc.ca/cnt/faq-eng.aspx> (Hämtad 2014-07-09). Office of the Correctional Investigator. *Roles and Responsibilities*. Senast uppdaterad 2013-09-16. <http://www.oci-bec.gc.ca/cnt/roles-eng.aspx> (Hämtad 2014-07-09).

¹⁹ Office of the Correctional Investigator. *Making a Complaint to the Office of the Correctional Investigators*. Senast uppdaterad 2014-02-28. <http://www.oci-bec.gc.ca/cnt/complaint-plainte-eng.aspx> (Hämtad 2014-07-09).

Ombudsmän i provinserna

Dömnda som avtjänar fängelsestraff under två år och som således inte är federala fångar kan inte vända sig till OCI. I stället finns i varje provins en ombudsman som de kan vända sig till. Även ombudsmännen i provinserna skriver särskilda rapporter, exempelvis ombudsmannen i Ontarios rapport *"The Code - Investigation into the Ministry of Community Safety and Correctional Services' response to allegations of excessive use of force against inmates"* som avslutades med 45 rekommendationer till de behöriga myndigheterna.²⁰

Citizens Advisory Committees

Citizen Advisory Committees (CAC) är självständiga kommittéer. En kommitté har tre huvudfunktioner. Den första är att fungera som rådgivare i relation till kriminalvårdens enheter, t.ex. fängelser, och dess inverkan på samhället. CAC:s agerar för det andra som en oberoende observatör av den dagliga verksamheten inom den federala myndigheten CSC och dess program. Detta innefattar att agera som en oberoende observatör från samhället vid kriser inom en institution. Dess tredje funktion är att fungera som en förbindelse mellan CSC, dömda och samhället. CAC:s informerar allmänheten om CSC samt ger CSC samhällets/medborgarnas perspektiv på dess verksamhet. En CAC ska interagera med personal från CSC, allmänheten och dömda samt lämna opartiska råd och rekommendationer avseende kriminalvården. Medlemmarna har olika social, kulturell och demografisk bakgrund.²¹

Runt 400 medborgare deltar i olika CAC:s över hela Kanada.²² Vanligtvis bor medlemmarna i närheten av den operativa enhet,

²⁰ Rapporten är från juni 2013. Ombudsmannen André Martin anmärkte i samband med att rapporten publicerades bland annat att rapporten avslöjar inte bara chockerande berättelser om våld utan också intriger för att dölja detta våld.

²¹ Correctional Service Canada. *Who are our Volunteers?* Senast uppdaterad 2012-08-22. <http://www.csc-scc.gc.ca/volunteers/003008-0003-eng.shtml> (Hämtad 2014-07-09).
Correctional Service Canada. *Citizen Advisory Committees* <http://www.csc-scc.gc.ca/cac/index-eng.shtml> (Hämtad 2015-03-26).

²² Correctional Service Canada. *2012-2013 Citizen Advisory Committees Annual Report*. <http://www.csc-scc.gc.ca/cac/003002-2003-eng.shtml> (Hämtad 2015-03-26).

såsom ett fängelse, som kommittén arbetar mot. De utses normalt för en period av två år.²³

OPCAT

Kanada har inte ratificerat OPCAT och har därmed inte heller utsett något nationellt besöksorgan.²⁴ Landets federala struktur försvårar ett genomförande.²⁵

7.6 England och Wales

Allmänt

Justitiedepartementet ansvarar för kriminalvården i England och Wales. *The National Offender Management Service* är verkställande organ och verkställer kriminalvården genom *Her Majesty's Prison Service* och *the National Probation Service* samt genom kontrakt med privata företag.²⁶

Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales

Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales (HMI Prisons) är ett fristående organ som rapporterar om villkoren för och behandlingen av dem som sitter i fängelse, förvar, häkte etc. *Her Majesty's Chief Inspector of Prisons* utses för en femårsperiod och rapporterar direkt till justitieministern och justitiedepartementet.²⁷

Alla inspektioner av fängelser etc. utförs med utgångspunkt från fastställda och offentliggjorda kriterier, som bygger på internationella normer för mänskliga rättigheter. De fyra huvudkriterierna är säker-

²³ Correctional Service Canada. *Resource Manual* <http://www.csc-scc.gc.ca/cac/5-eng.shtml> (Hämtad 2015-03-26).

²⁴ Förenta Nationerna. *United Nations Treaty Collection*. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en (Hämtad 2015-03-27).

²⁵ Association for the Prevention of Torture. *Canada - OPCAT Situation*. Senast uppdaterad 2013-07-19. http://www.apt.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-93/ (Hämtad 2014-07-09).

²⁶ National Offender Management service, rapport juni 2014. *How the National Offender Management Service works*.

²⁷ Her Majesty's Inspectorate of Prisons. *About HMI Prisons*. Senast uppdaterad 2014-02-14. <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprison/about-hmi-prisons/> (Hämtad 2014-06-12).

het, respekt, meningsfull verksamhet och återanpassning. För varje kriterium görs en bedömning på en fyrgradig skala. Inspektörerna utgår i sin bedömning från följande fem huvudsakliga källor.

- Observationer
- Enkätundersökning till de intagna
- Samtal med de intagna
- Samtal med de anställda och relevanta utomstående
- Dokumentation

De flesta inspektionerna genomförs med hjälp från andra organ såsom *Her Majesty's Inspectorate of Probation* (se nedan) och *General Pharmaceutical Council* (motsvarar Läkemedelsverket). Under en femårsperiod inspekteras ett fängelse minst en gång. Enligt uppgift till kommittén sker dock i praktiken inspektioner av fängelser oftast vartannat/vart tredje år. I det närmaste alla inspektioner är oanmälda och rekommendationer från tidigare inspektioner följs upp. Förutom inspektionerna skriver HMI Prisons rapporter avseende tematiska övergripande frågor, antingen själva eller tillsammans med andra granskningsorgan. Ett exempel är rapporten, "*Examining Multi-Agency Responses to Children and Young People who Sexually Offend (jointly with HMI Probation, Care and Social Services Inspectorate Wales, CQC, Estyn, Healthcare Inspectorate Wales, HMIC and Ofsted)*". Resultatet från inspektionerna används även för att lämna synpunkter på lagförslag.²⁸

Her Majesty's Inspectorate of Probation

Her Majesty's Inspectorate of Probation (HMI Probation) är en fristående myndighet som finansieras av justitiedepartementet och rapporterar direkt till ministern. Syftet är att granska och rapportera om effektiviteten av bland annat det arbete som *the National Probation Service* (motsvarar frivården) utför med lagöverträdare för att minska återfallsrisken och skydda allmänheten. Den huvudsakliga

²⁸ Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales. *HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales Annual report 2012–13*, s. 4 f. och 17.

metoden är att undersöka ett representativt urval av fall och se om varje aspekt av arbetet har utförts tillräckligt väl. HMI Probation ger rekommendationer utformade för att identifiera och sprida bästa arbetssätt (*best practice*), upptäcka dåliga resultat och uppmuntra till förbättringar.²⁹

Independent Monitoring Board

Det finns en *Independent Monitoring Board* (IMB) vid varje fängelse och förvar samt vissa korttidsförvar vid flygplatser. En IMB består av medborgare som arbetar oavlönat i genomsnitt två till tre dagar per månad. Deras uppgift är att övervaka det dagliga livet i den lokala anstalten eller förvaret och se till att lämplig standard vidmakthålls. Medlemmarna har obegränsad tillgång till anstalten eller förvaret och kan när som helst ha ett enskilt samtal med en intagen. Dessutom kan en intagen som har ett problem, exempelvis gällande besök eller förlorad egendom, som inte kunnat lösas internt begära att få träffa en medlem av IMB. Även vid allvarliga händelser som exempelvis dödsfall eller upplopp kan medlemmar från IMB kallas in för att närvara och observera hur situationen hanteras.³⁰

Criminal Justice Joint Inspection

The Criminal Justice Joint Inspection är ett samarbete mellan de fyra organ som utför inspektioner inom de rättsvårdande myndigheterna; *HMI of Constabulary* (avser polisen), *HMI of the Crown Prosecution Service* (avser åklagarväsendet), *HMI of Prisons* och *HMI of Probation*. Dessa organ arbetar tillsammans i frågor som berör mer än ett organs område. De gemensamma inspektionerna har fokuserat på områdena allmänhetens säkerhet, ställa gärningsmän inför rätta, behandlingen av

²⁹ Her Majesty's Inspectorate of Probation. *Our Statement of Purpose and Values*. Senast uppdaterad 2014-02-17. <http://www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprobation/about-hmi-probation/statement-of/> (Hämtad 2014-06-12). Her Majesty's Inspectorate of Probation. *About HMI Probation*. Senast uppdaterad 2014-02-17. <http://www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprobation/about-hmi-probation/> (Hämtad 2014-06-12).

³⁰ Independent Monitoring Board. *About the Independent Monitoring Board*. Senast uppdaterad 2013-07-03. <http://www.justice.gov.uk/about/imb> (Hämtad 2014-06-25).

dömda och förhållandena för frihetsberövade. Vidare har de gemensamma inspektionerna haft tre övergripande frågor som varit offer och vittnens upplevelser, jämställdhet och mångfald samt effektivt resursanvändande.³¹

The Prison and Probation Ombudsman

The Prison and Probation Ombudsman är helt fristående från *the National Offender Management Service*. Hon eller han utses genom ett öppet förfarande av justitieministern. Ombudsmannen undersöker klagomål från intagna vid anstalter och förvar samt klienter inom frivården. Vidare utreder ombudsmannen omständigheterna vid dödsfall bland intagna. Ombudsmannen publicerar en årlig rapport som justitieministern presenterar för parlamentet. Rapporten innehåller bland annat exempel på undersökta klagomål, utfärdade rekommendationer och erhållna svar samt utvalda undersökningar av dödsfall. För att ombudsmannen ska ta upp ett klagomål måste den klagande först ha fått saken prövad av anstalten. Klagomålen kan avse exempelvis försvunnen egendom, besök eller anklagelser om våld från personal. Om ett klagomål föranleder en formell rapport kommer den berörda myndigheten beredas tillfälle att yttra sig om uppgifterna i anmälan. Ombudsmannen kan lämna rekommendationer till den berörda myndigheten som ska upplysa om ifall den accepterar rekommendationen.³²

OPCAT

Storbritannien har ratificerat OPCAT. Nationella besöksorgan, som samordnas av HMI Prisons, består i England och Wales av följande.³³

- *HM Inspectorate of Prisons* (se ovan)

³¹ Criminal Justice Joint Inspection. *CJJI Joint Inspection Framework 2014–16*, s. 1 och 3.

³² The Prison and Probation Ombudsman. *PPO Terms of Reference*, s. 1 och 8-10. The Prison and Probation Ombudsman. *About Us*. <http://www.ppo.gov.uk/about-us.html> (Hämtad 2014-06-25).

³³ Her Majesty's Inspectorate of Prisons. *Monitoring places of detention: Fifth Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 2013–14*, s. 9–11.

- *Independent Monitoring Boards* (se ovan)
- *HM Inspectorate of Constabulary* (granskar polisen)
- *Independent Custody Visiting Association* (organisation med volontärer som besöker intagna i polisens arrester)
- *Care Quality Commission* (granskar vård)
- *Healthcare Inspectorate Wales* (granskar vård)
- *Office of Children's Commissioners for England* (motsvarar barnombudsmannen)
- *Care and Social Services Inspectorate Wales* (granskar vård och omsorg)
- *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (granskar utbildning)
- *Lay Observers* (oberoende volontärer som granskar om fångar som transporteras av privata bolag behandlas korrekt)

8 Tidigare utredningar

8.1 Inledning

Först redogörs för några centrala utredningar om tillsyn (avsnitt 8.2). För att ge en bild av det aktuella utredningsarbetet inom området redogörs därefter för några nyligen publicerade utredningar som berör granskning (avsnitt 8.3). I det efterföljande avsnittet behandlas utredningar som har berört granskning av just kriminalvården (avsnitt 8.4). Sist i kapitlet behandlas utredningar angående granskning av polisen (avsnitt 8.5).

8.2 Centrala utredningar om tillsyn

Regeringen tillsatte 2000 en utredning om den statliga tillsynen. Frågan var hur den kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre skulle kunna bidra till kontroll och genomförande av demokratiskt fattade beslut.¹ Utredningen antog namnet Tillsynsutredningen. Den redovisade sitt uppdrag i delbetänkandet *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag* och i slutbetänkandet *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.² Tillsynsutredningen föreslog bland annat att den statliga tillsynen skulle tydliggöras i en gemensam lag. Begreppet statlig tillsyn skulle preciseras i den lagen. Lagen skulle också innefatta regler om bland annat tillsynsorgans rätt till information och möjliga sanktioner. Tillsynsutredningens förslag på gemensam lag genomfördes inte.

¹ Kommittédirektiv 2000:62. *Tydligare och effektivare statlig tillsyn*.

² SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*. SOU 2004:100. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

Regeringen redovisade dock 2009, i den så kallade tillsyns-skrivelsen, generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. De generella bedömningarna rör bland annat sam-ordning av tillsyn, ingripanden vid tillsyn och befogenheter under genomförandet. Enligt skrivelsen ska begreppet tillsyn främst användas när det är tal om en självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Verksamheten ska också vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstad-komma rättelse. Om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom det specifika området kan det enligt skrivelsen finnas skäl att göra avsteg från de generella bedömningar som görs däri.³ Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen och regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen uttalat att skrivelsen ska vara vägledande för det fortsatta arbetet på tillsynsområdet.⁴

Statskontoret publicerade 2012 rapporten *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*. Syftet med studien var att öka kunskapen om hur den statliga tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat, med fokus på regeringens utformning av tillsynen. I studien berörs bland annat tillsynens kostnader och effekter, tillsynsmyndigheters uppgifter, ansvars-fördelning av tillsyn och tillsynsmyndigheters ingripandemöjligheter.⁵

8.3 Nyligen publicerade utredningar m.m. om granskning

Innovationsrådet har i ett betänkande, som publicerades strax efter kommitténs betänkande *Tillsyn över polisen*, föreslagit att riksdagen och regeringen bör ompröva sina ställningstaganden att under regeringen inrätta särskilda områdesspecifika myndigheter, vars huvudsakliga uppgift är att kontrollera andra myndigheter

³ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*. Se särskilt s. 1 och 13 f. En redogörelse av innehållet i skrivelsen finns i SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 55 ff.

⁴ Betänkande 2009/10:FiU12. Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 30 och 95 f. Se även skr. 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 25 f.

⁵ Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*.

under regeringen.⁶ I betänkandet görs bedömningen att det ur ett utvecklingsperspektiv är kontraproduktivt att inrätta myndigheter under regeringen med huvudsaklig uppgift att granska andra myndigheter under regeringen. Innovationsrådet menar att det för det ändamålet är tillräckligt med JO, JK och Riksrevisionen samt möjligheten att vid behov ge uppdrag till Statskontoret, Ekonomistyrningsverket eller en särskild utredare. Utvecklingen med särskilda granskningsmyndigheter bedöms strida mot den svenska förvaltningskulturen med dess starka inriktning på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet. Enligt rådet riskerar utvecklingen att leda till ökat misstroende och bristande tillit, såväl mellan statliga myndigheter som mellan politiska beslutsfattare och förvaltning, vilket i sin tur kan bidra till minskad tillit i samhället.

Under 2014 publicerade Statskontoret en rapport om så kallade utvärderingsmyndigheter. Statskontoret hade fått i uppdrag av regeringen att analysera och bedöma om och när fristående sektors-specifika utvärderingsmyndigheter är ett ändamålsenligt sätt att bedriva statlig utvärdering. Enligt Statskontoret bör sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter inrättas med utgångspunkt i vilket mervärde de skapar i förhållande till andra statliga utvärderingsalternativ. Mervärdet består främst av att regeringen får tillgång till en fristående och permanent sak- och metodkompetens som fortlöpande tar fram analyser och utvärderingar inom ett område. Det möjliggör en långsiktig kunskapsutveckling om effekter av politiska åtgärder och offentlig verksamhet.⁷

Samma år redovisade Statskontoret ett uppdrag från regeringen om behovet av att förändra tillsynen inom migrationsområdet. Statskontoret föreslår i rapporten att ett från Migrationsverket fristående organ ska ges i uppdrag att utöva ordinär tillsyn över verksamheten vid myndighetens förvar. Enligt Statskontoret vore det lämpligt att samordna tillsynen över förvarsverksamheten med en framtida fristående tillsyn över polisen och, i förekommande

⁶ SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, avsnitt 8.3.6.

⁷ Statskontoret, rapport 2014:7. *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*, se särskilt s. 11 och 76.

fall, Kriminalvården. Det ansågs inte finnas behov av att förändra tillsynen över Migrationsverkets ärendehandläggning.⁸

Regeringen tillsatte en särskild utredare för att se över den nuvarande hanteringen av klagomål inom hälso- och sjukvården. I ett delbetänkande från 2015 konstaterar Klagomålsutredningen att dagens klagomålssystem tar en betydande del av Inspektionen för vård och omsorgs resurser i anspråk och att det minskar möjligheten att bedriva en effektiv och riskbaserad tillsyn. Vidare dras slutsatsen att det är större sannolikhet att en patients klagomål kan få en bra lösning om det tas emot direkt i verksamheten och kan lösas av mottagaren. Enligt utredningen bör därför inspektionens skyldighet att utreda ett klagomål begränsas till sådana situationer där det finns särskilda behov av att få en oberoende och formell prövning av en händelse. Utredningsskyldigheten ska infalla endast i de fall när vårdgivaren har haft möjlighet att besvara klagomålet. Det måste också röra sig om en händelse av särskild karaktär, vilket definieras som fall där händelser i vården fått eller riskerat att få allvarliga konsekvenser för patienten. Även om det inte föreligger någon utredningsskyldighet ska dock inspektionen kunna inleda en utredning, t.ex. om klagomålet avser ett systemfel eller om upprepade klagomål framförts mot viss verksamhet.⁹

Under 2015 färdigställde Statskontoret en utvärdering av inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. I rapporten anger Statskontoret att inspektionen hittills bara har kunnat skapa ett marginellt utrymme för riskbaserad tillsyn. För att frigöra utrymme för riskbaserad tillsyn föreslår Statskontoret att regeringen genomför Klagomålsutredningens förslag om en mer begränsad skyldighet för inspektionen att utreda de klagomål som kommer in. För att ytterligare frigöra utrymme för riskbaserad tillsyn föreslår Statskontoret att regeringen ska minska kraven på frekvenstillsyn av boenden för barn och unga.¹⁰

Under 2015 publicerades även ett slutbetänkande från Miljömyndighetsutredningen om vägar till ett effektivare miljöarbete.

⁸ Statskontoret, rapport 2014:32. *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet*, se särskilt s. 8 f. och 89 ff.

⁹ SOU 2015:14. *Sedd, hörd och respekterad – Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården*, se särskilt s. 11 ff., 32 och 76 ff.

¹⁰ Statskontoret, rapport 2015:8. *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg – Slutrapport*, se särskilt s. 7, 9, 25 och 100 ff.

Utredningen finner bland annat att det finns allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn. Utredningen föreslår en helt ny myndighet (Miljöinspektionen) för tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning.¹¹

En särskild utredare fick av regeringen i uppdrag att analysera behovet av en förstärkt tillsyn inom socialförsäkringsområdet, utöver den tillsyn som utövas i dag. Den form av tillsyn som skulle övervägas var enligt direktiven i första hand sådan som initieras utifrån enskildas klagomål och som bedrivs genom prövning av sådana klagomål eller genom inspektioner eller andra undersökningar. Utredaren skulle framför allt fokusera på tillsynen över Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärendehandläggning ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, dvs. den tillsyn som är nödvändig för att säkerställa att enskilda får sina ärenden prövade på ett rättssäkert sätt enligt grundläggande förvaltningsrättsliga krav. Uppdraget redovisades den 28 april 2015. Utredningen föreslår att Inspektionen för socialförsäkringen får ett utökat tillsynsuppdrag som ska innefatta både klagomålshantering och vad som benämns generell tillsyn. Syftet med tillsynen ska vara att undersöka om den verksamhet som granskas följer det regelverk som ska tillämpas.¹²

Det kan också nämnas att en särskild utredare under 2014 fick i uppdrag att se över generalläkarfunktionen inom Försvarsmakten och lämna förslag om en effektiv och rationell tillsyn när det gäller miljö- och hälsoskydd, hälso- och sjukvård m.m. inom försvarets område. Uppdraget ska redovisas senast den 18 september 2015.¹³

8.4 Tidigare utredningar angående granskning av kriminalvården

Statskontoret fann i en rapport som publicerades 2003 att den dåvarande tillsynen över kriminalvården inte var tillräcklig i förhållande till de långtgående befogenheterna att ingripa i enskilda

¹¹ SOU 2015:43. *Vägar till ett effektivare miljöarbete*, se särskilt s. 15 och 351 ff.

¹² SOU 2015:46. *Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen*.

¹³ Kommittédirektiv 2014:129. *Översyn av generalläkarfunktionen*.

människors liv. Statskontoret argumenterade för att ett fristående tillsynsorgan för kriminalvården borde inrättas. Dess huvuduppgifter skulle vara att granska att de lagar och förordningar som reglerar kriminalvårdsverksamhet efterlevs samt att granska händelser som rör hot och våld mot de intagna eller mot de anställda i deras kriminalvårdande funktion. Enligt rapporten beräknades förslaget positivt påverka effektiviteten i form av bättre rättssäkerhet och högre säkerhet för intagna och anställda.¹⁴

I propositionen som låg till grund för enmyndighetsreformen av kriminalvården redogjordes för ett förslag från den dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen som innebar att det skulle inrättas en särskild grupp vid huvudkontoret för tillsyn av verksamheten. Genom den tillsynsverksamheten skulle tillsynen förstärkas och bidra till att organisationens förmåga att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt fick ökad tyngd. Regeringen framhöll att det är mycket viktigt att tillsynen inom Kriminalvården fungerar väl.¹⁵

Under 2004 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att granska rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred. Den så kallade Rymningsutredningen fann att det borde övervägas att skapa en oberoende organisation för tillsyn över kriminalvårdens verksamhet. Detta eftersom kriminalvården har långtgående befogenheter att ingripa i människors liv och att inkräkta på den personliga integriteten samt att verksamheten i stor utsträckning är regelstyrd.¹⁶

Kriminalvårdskommittén gjorde i betänkandet *Framtidens kriminalvård* bedömningen att en väl fungerande tillsyn av reglernas tillämpning och god insyn i verksamheten stärker rättssäkerheten. Kommittén underströk vikten av en effektiv tillsynsorganisation i vart fall inom Kriminalvården och att representanter för allmänheten bör ingå i denna. Enligt kommittén, som saknade möjlighet att utreda frågan närmare, borde tillsynen av kriminalvårdens verksamhet förbättras.¹⁷

Behovet av en fristående granskningsverksamhet för Kriminalvården påtalades också i betänkandet *Kriminalvården – ledning och*

¹⁴ Statskontoret, rapport 2003:20. *Effektivitetsgranskning av kriminalvården*, s. 38 f. och 305 ff.

¹⁵ Prop. 2004/05:176. *Kriminalvården en myndighet*, s. 52.

¹⁶ SOU 2005:6. *Säkert inläst? – En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004*, s. 18.

¹⁷ SOU 2005:54. *Framtidens kriminalvård*, s. 41 f. och 878 f.

styrning. I betänkandet föreslogs en ny myndighet för tillsyn av Kriminalvårdens verksamhet. Den nya tillsynsmyndigheten skulle bedriva vad som beskrevs som "både system- och verksamhets-tillsyn". Den skulle bland annat granska att gällande författningar efterlevs och att Kriminalvården fullgör riksdagens och regeringens uppdrag. Vidare skulle den granska att Kriminalvården handlägger ärenden korrekt och att myndighetens resurser används effektivt. Vid allvarliga incidenter skulle den följa upp vad som orsakat dem och hur de hade hanterats av Kriminalvården. Utredningen framhöll att en förstärkt tillsyn genom en fristående tillsynsmyndighet skulle leda till en större öppenhet och ett högre förtroende för Kriminalvården. Enligt utredningen var värnandet om de intagnas rättssäkerhet det tyngst vägande skälet för en extern tillsynsfunktion.¹⁸

8.5 Tidigare utredningar angående granskning av polisen

I betänkandet Tillsyn över polisen finns en redogörelse över utredningar som har handlat om granskning av polisen mer specifikt.¹⁹ Kommittén anser inte att det finns behov av att upprepa hela den redogörelsen utan att det är tillräckligt att här ta upp betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare.²⁰ Den utredningen är den senaste som rör granskning av polisen specifikt, med undantag förstås för kommitténs betänkande Tillsyn över polisen.

Den parlamentariska kommittén hade fått 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.²¹ I betänkandet gjordes följande överväganden kring behovet av tillsyn över polisen.²²

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

¹⁸ SOU 2009:80. *Kriminalvården – ledning och styrning*, s. 98 ff.

¹⁹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, avsnitt 5.2–5.4.

²⁰ SOU 2003:41. *Förstärkt granskning av polis och åklagare*.

²¹ Kommittédirektiv 2000:101. *Tillsynen över polisen och åklagarväsendet m.m.*

²² SOU 2003:41. *Förstärkt granskning av polis och åklagare*, s. 170.

fungerar som de skall eller inte har medborgarnas förtroende kan 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.

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 finna de fel och brister som kan förekomma i verksamheterna samt 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.²³ Kommittén fann att 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 polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast,
- att verksamheten bedrivs effektivt, och
- att förvaltningen fungerar väl.²⁴

Även om det ansågs vara en fördel om den föreslagna tillsynen över polisen utövades av ett helt fristående organ var kommitténs slutsats att en tillsyn som anförtroddes Rikspolisstyrelsen och dess styrelse – rätt utförd – kunde uppfylla det övergripande syftet med tillsynen. Mot den bakgrunden, och med beaktande av de förslag till förbättringar som utredningen lämnade, fann kommittén att det inte fanns tillräckliga skäl för – utan tvärtom betydande nackdelar med – att inrätta ett särskilt tillsynsorgan.²⁵

²³ Ibid, s. 170 f.

²⁴ Ibid, s. 12 och 23 f.

²⁵ Ibid, s. 12 f.

De förslag som kommittén lämnade om en ny inriktning på tillsynen över polisen genomfördes inte. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslagen, men bland annat 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.²⁶

²⁶ Se JO, ämbetsberättelse 2004/05:JO1, s. 107 ff.

9 En ny myndighet för tillsyn över polisen och Kriminalvården

9.1 Inledning

Nedanstående avsnitt 9.2 och 9.3 gäller frågan om den ordinära tillsynen över polisens respektive Kriminalvårdens verksamheter ska utökas. Avsnitt 9.4 handlar om i fall utvidgningen ska ske genom inrättande av en ny myndighet eller om det är möjligt att utvidga uppdraget för en befintlig myndighet. I samma avsnitt tar kommittén ställning till om granskningen av polisen och Kriminalvården ska utföras av en och samma myndighet.

9.2 Den ordinära tillsynen över polisen ska utökas

Kommitténs bedömning: Kommittén utgår från bedömningen i betänkandet Tillsyn över polisen att den ordinära tillsynen över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet ska utökas.

Kommittén har tidigare i betänkandet Tillsyn över polisen föreslagit att en fristående tillsynsmyndighet i efterhand skulle kontrollera att polisens åtgärder har stöd i lag eller i andra bindande föreskrifter.¹ Av tilläggsdirektiven till kommittén som beslutades efter att betänkandet remissbehandlats framgår att regeringen delar bedömningen att tillsyn över polisen ska utövas av en från polisen fristående myndighet och att kommitténs uppdrag nu är att lämna förslag om hur den tillsynen ska organiseras. Utgångspunkten ska

¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen.*

enligt direktiven vara att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte ska ingå i *den nya tillsynsmyndigheten* om det inte finns starka skäl för det.² På sätt kommittén anfört i beskrivningen av nu aktuellt uppdrag (avsnitt 2.3.2) utgår kommittén därför från att den ordinära tillsynen över Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens verksamhet ska utökas. Den frågan övervägs således inte på nytt i det här betänkandet.

9.3 Den ordinära tillsynen över Kriminalvården ska utökas

Kommitténs förslag: Kontrollen av regelefterlevnaden i Kriminalvårdens verksamhet ska utökas. Det organ som utövar denna utvidgade kontroll ska vara organisatoriskt fristående från Kriminalvården och kontrollen ska benämnas tillsyn. Den ordinära tillsynen över Kriminalvårdens verksamhet ska således utökas.

9.3.1 Vikten av en rättssäker kriminalvård

För alla delar av den offentliga förvaltningen gäller att den ska fullgöra sina uppgifter enligt de lagar och förordningar som har meddelats av riksdagen respektive regeringen. Förvaltningens funktion är att omsätta de styrandes vilja i handling och medborgarna ska kunna vara säkra på att lagar och regler följs.³ Ett grundläggande krav på den offentliga verksamheten är alltså att den bedrivs enligt gällande rätt. Att så sker bör vara centralt när man bedömer vilken kvalitet de rättstillämpande myndigheternas verksamhet håller.⁴

Kriminalvårdens uppdrag innebär långtgående befogenheter att ingripa i och påverka tillvaron för enskilda. Den reglering som styr Kriminalvårdens verksamhet tillåter i flera fall inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regerings-

² Kommittédirektiv 2014:17. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

³ Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Se även Johansson, Vicky. *Tillsyn och effektivitet. Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa bokförlag, 2006, s. 11.

⁴ Se Eklundh, Claes. *Behovet av rättslig tillsyn över offentlig verksamhet*. Juridisk Tidskrift 2001-02 nr 4: s. 961-974, s. 966.

formen och Europakonventionen (den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Även de närståendes livssituation påverkas av Kriminalvårdens myndighetsutövning.

Häktena och fängelserna är slutna miljöer och de intagna har endast en begränsad och ofta övervakad kontakt med omvärlden, vilket gör att de får svårare att ta tillvara sina rättigheter. Många av dem som är frihetsberövade eller verkställer påföljd inom frivården har också svårt att föra sin egen talan på grund av missbruksproblematik och funktionsnedsättningar.⁵ Kriminalvårdens klienter står dessutom i ett påtagligt beroendeförhållande till personalen inom myndigheten.

Kriminalvården bedriver därtill en komplex verksamhet där det fattas beslut av mycket skiftande karaktär. Ett system med många bedömningar kräver rättssäkerhetsgarantier för att minska risken för orättvisor och godtycke. Att Kriminalvården inte följer lagar och förordningar utgör enligt Kriminalvårdens internrevision en övergripande risk som inte förändras över tiden.⁶ Denna risk måste tas på allvar.

Det är alltså mycket viktigt att rättssäkerheten inom Kriminalvården upprätthålls. Vikten av en rättssäker kriminalvård för klienterna är enligt kommittén det starkaste skälet för att utvidga den externa granskningen av Kriminalvården. Krav på rättssäkerhet innebär bland annat att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar. Förutsägbarhet och likabehandling är viktiga delar av rättssäkerheten. Reglerna ska tolkas på ett likartat sätt oberoende av var i landet verksamheten äger rum.⁷

⁵ ADHD förekommer bland ca 25 % av de intagna, se Kriminalvården, årsredovisning 2012, s. 19. Omkring 70 % av intagna och klienter har missbruksproblem, se Kriminalvården, årsredovisning 2013, s. 1.

⁶ Kriminalvården, revisionsplan 2015-03-10, dnr 2015-005980. *Revisionsplan – 1 januari 2015 till 30 juni 2015*, s. 3.

⁷ 1 kap. 1 § tredje stycket och 9 § regeringsformen. Om rättssäkerhet, se prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 29.

9.3.2 Tillsyn kan stärka rättssäkerheten och därigenom allmänhetens förtroende

Ett sätt att stärka rättssäkerheten är att den enskilde kan överklaga ett beslut som har gått honom eller henne emot. Som framgår av redovisningen ovan kan emellertid flera för individen viktiga myndighetsåtgärder inte överklagas (avsnitt 6.5.6).

Tillsyn definieras i tillsynsskrivelsen som självständig granskning för att kontrollera om en verksamhet, anläggning etc. uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. För att vara tillsyn ska verksamheten också vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. Regeringen har i bland annat tillsynsskrivelsen och i den förvaltningspolitiska propositionen framhållit att den offentliga tillsynen spelar en viktig roll för att stärka regelefterlevnaden och upprätthålla rättssäkerheten i hela samhället. En väl fungerande tillsyn ska säkerställa att demokratiskt fattade beslut får genomslag i praktiken. Den bidrar därigenom både till att reglerna efterlevs och till att bibehålla förtroendet för det demokratiska systemet och för den offentliga förvaltningen. Bristar i tillsynen kan leda till ett minskat förtroende för demokratiska beslut.⁸

Enligt Statskontoret utgör tillsyn ett medel för att se till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som statsmakterna har avsett. Tillsynen ska omöjliggöra, eller i vart fall försvåra, att brott mot lagar och förordningar förblir oupptäckta. En fungerande tillsyn bidrar enligt myndigheten till att skapa förtroende för staten.⁹

Med tillsyn kan enligt kommittén rättssäkerheten stärkas även vad gäller ingripande myndighetsåtgärder som inte kan överklagas. Tillsynen kan också stärka rättssäkerheten genom att avse

⁸ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 95. Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 5. Skr. 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 25 f. Jfr dock Innovationsrådets slutbetänkande där man bland annat framhåll som sin uppfattning att utvecklingen med särskilda granskningsmyndigheter riskerar att leda till ökat misstroende och bristande tillit, mellan såväl statliga myndigheter som mellan politiska beslutsfattare och förvaltning. Se SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, s. 174. Innovationsrådets förslag och idéer används i Regeringskansliets interna utvecklingsarbete. I avsnittet om tillsyn i skrivelsen om förvaltningspolitik omnämns dock inte rådets uppfattning om särskilda granskningsmyndigheter. Se skr. 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 8 f. och 25 f.

⁹ Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 23.

tillämpningen av förfaranderegler för förvaltningsmyndigheter som inte kan prövas i högre instans.¹⁰

Om Kriminalvården uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet kan det vidare bidra till att allmänhetens förtroende för myndigheten stärks. Allmänhetens förtroende för Kriminalvården har ett självklart värde. Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) nationella trygghetsundersökning 2014 hade andelen med stort förtroende för Kriminalvården ökat från 29 % 2006 till 42 % 2014. Den siffran ska dock ses i relation till att för 2014 var andelen med stort förtroende för polisen 60 % och för åklagarna 49 %. Uppgifterna visar således på en ökning av förtroendet för Kriminalvården, men från en låg nivå. Kriminalvården är den myndighet som har lägst förtroende av de undersökta myndigheterna inom rättsväsendet.¹¹

9.3.3 Det är inte tillräckligt med intern kontroll

Rättssäkerheten i Kriminalvårdens verksamhet är alltså mycket viktig och ett sätt att stärka den är tillsyn.¹² Kommittén ser dock anledning att först utreda om det, för att uppnå tillräckliga rättssäkerhetsgarantier i Kriminalvården, är tillräckligt med intern kontroll av regelefterlevnaden. Det kan nämligen argumenteras för att intern kontroll har vissa fördelar jämfört med extern kontroll.

Den som ska kontrolleras har förstås hög sakkunskap och god kännedom om den egna verksamheten. Särskilt riskfyllda delar som kontrollen bör inriktas på kan då identifieras. De som utför kontrollen kan också komma nära verksamheten. Förutsättningarna för att upptäcka brister blir på så sätt goda. Att det är tal om intern kontroll kan också ha en positiv verkan på förutsättningarna för att resultatet av kontrollen får genomslag i verksamheten. Om felen upptäcks internt är avståndet mellan den som iakttagit bristen och den som kan åtgärda bristen kort. Om de som ansvarar för verksamheten har varit en del av kontrollen har den från början inriktats på något som de ansvariga anser vara angeläget att

¹⁰ Jfr Eklundh, Claes. *Behovet av rättslig tillsyn över offentlig verksamhet*. Juridisk Tidskrift 2001-02 nr 4: s. 961-974, s. 969.

¹¹ Brottsförebyggande rådet, rapport 2015:1, *Nationella trygghetsundersökningen 2014 – Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, s. 10 och 124.

¹² Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

utveckla. De bedömningar som kontrollen har genererat har också i viss mån förankrats i verksamheten.

Med extern kontroll kan det finnas en risk för att resultatet av kontrollen inte integreras lika väl i utvecklingsarbetet. Det kan vara fallet om den objektsansvarige anser att kontrollorganets bedömning vilar på bristande förståelse för verksamheten eller att kontrollen inte träffar det område som är mest angeläget att utveckla. Extern kontroll stör den operativa verksamheten när den kontrollerade verksamheten måste ta emot besök och ta fram den information som efterfrågas, särskilt om kontrollen sker vid för verksamheten olämplig tidpunkt. Det kan hävdas att risken för att som enskild handläggare bli föremål för tillsyn kan leda till formalism. Därtill har fackförbundet Jusek i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen framfört att en ständig risk för att bli föremål för granskning kan påverka klimatet på arbetsplatsen.¹³ Vidare kan det finnas viss risk för att en verksamhet som är föremål för omfattande extern kontroll inte känner samma ansvar för att utöva intern kontroll. Effekten kan dock bli den motsatta. En följd av den externa kontrollen kan vara ökad benägenhet att se till så brister uppmärksammas internt.

Trots de risker som kan vara förknippade med extern kontroll talar enligt kommittén starka skäl för förhållnings sättet att det inte är tillräckligt med enbart intern kontroll när det gäller Kriminalvårdens verksamhet.

I 2010-års förvaltningspolitiska proposition anges att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.¹⁴ Kravet i regeringens tillsynsskrivelse på att kontrollen ska vara självständig, för att den ska kunna kallas tillsyn, har tillkommit för att garantera trovärdighet i tillsynen.¹⁵ Enligt en regeringsskrivelse från 2014 strävar regeringen efter att undvika rollkonflikter inom myndigheter, bland annat genom att skapa nya tillsynsmyndigheter som är fristående från den verksamhet som tillsynen omfattar. Syftet är att bättre tillgodose medborgarnas krav på effektivitet, rättssäkerhet och legitimitet i tillsynen.¹⁶ Tillsynsutredningen fann för sin del att

¹³ SACO-förbundet Jusek, remissyttrande 2013-09-19, dnr. Rnr 53.13. *Yttrande över Polisorganisationskommitténs betänkande "Tillsyn över polisen"* (SOU 2013:42).

¹⁴ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72 och 74.

¹⁵ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 16.

¹⁶ Skr. 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 26.

frågan om tillsynens organisatoriska oberoende var av central betydelse med hänsyn till rättssäkerhets- och medborgaraspekter på den statliga tillsynen.¹⁷

Den interna kontrollen sker i huvudsak ur myndighetens, inte ur de enskildas, perspektiv. Vad kontrollen avser kan alltså påverkas av att det är tal om intern, inte extern, kontroll. Hur resultatet av kontrollen presenteras utåt – om det presenteras – kan dessutom påverkas av att kontrollen avsett den egna verksamheten. Vidare kan anställda, dömda och intagna i häkte på grund av rädsla för repressalier tveka inför att påtala missförhållanden för Kriminalvården. Även om myndigheten förmår att objektivt kontrollera den egna verksamheten kan närhet mellan det kontrollerande organet och myndigheten leda till misstankar om att Kriminalvården förskönar eller döljer de verkliga förhållandena. Organisatorisk åtskillnad mellan kontrollen och den operativa verksamheten skapar, enligt kommitténs mening, grund för en trovärdig granskningsverksamhet.

Sker kontrollen av ett i förhållande till Kriminalvården fristående organ ökar utomståendes insyn i myndighetens verksamhet. Med sådan extern kontroll blir också granskningsmaterialet allmänna handlingar på ett annat sätt än om kontrollen sker inom en myndighet.¹⁸ Insynen i både Kriminalvårdens och kontrollorganets verksamhet stärks således om kontrollen utövas av ett helt fristående organ. Myndigheters öppenhet är en grundläggande förutsättning för en demokrati. En allmän strävan är så stor öppenhet som möjligt.¹⁹ Det bör vidare beaktas att Kriminalvården, som är en stor myndighet med mycket makt över enskilda medborgare, är en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. Ett insynsråd har inte samma inflytande som en styrelse. En fristående kontroll kan i viss mån genom ytterligare insyn balansera upp den maktposition ledningen har. Om bristerna påtalas av ett externt organ bör även trycket på ledningen att snabbt vidta åtgärder för att korrigera bristerna bli starkare.

¹⁷ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 145. Om rollkonflikter mellan utförare och tillsynsorgan se även Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 49 ff.

¹⁸ I vissa fall kan dock även handlingar som överlämnas mellan självständiga organ inom en myndighet vara att anse som inkomna respektive upprättade i tryckfrihetsförordningens mening, 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. De yttranden de objektsansvariga lämnar till en helt fristående tillsynsmyndighet blir dock alltid allmänna handlingar.

¹⁹ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 30.

En annan fördel med extern kontroll är att om den utövas av ett fristående organ hamnar ansvaret för prioriteringar mellan den operativa verksamheten och kontrollen utanför myndigheten. Är det fråga om ett organ inom Kriminalvården är det myndigheten själv som styr hur stor del av anslaget som ska gå till kontrollorganet. Är det ett från Kriminalvården fristående organ är det riksdag och regering som styr hur stort dess anslag ska vara. Resursfördelningen till statens olika åtaganden blir på så sätt mer transparent. Det blir också möjligt att i myndighetsinstruktionerna tydliggöra och avgränsa uppdragen för respektive myndighet.²⁰

Intern kontroll och extern tillsyn fyller olika syften. Den interna kontrollen är myndighetsledningens verktyg för att fullgöra ansvaret att utöva kontroll av verksamheten. Tillsynens uppgift är att fylla medborgarnas, riksdagens och regeringens behov av kontroll av att lagar och regler följs. Med hänsyn främst till vikten av en rättssäker kriminalvård, allmänhetens förtroende för kontrollen och behovet av insyn i Kriminalvårdens verksamhet bör alltså regel efterlevnaden i myndighetens verksamhet kontrolleras av ett från myndigheten organisatoriskt fristående organ.

Ett argument som skulle kunna föras fram mot en utvidgning av tillsynen över Kriminalvårdens verksamhet, är att myndigheten är i en förändringsprocess som syftar till att förbättra den interna styrningen och kontrollen. De skäl som kommittén anfört ovan för varför det inte är tillräckligt med intern kontroll är dock giltiga oavsett hur väl Kriminalvårdens interna kontroll fungerar. Grundläggande för förtroendet för tillsynen är att den är fristående från den verksamhet som kontrolleras. En utvecklad intern styrning och kontroll är inte ett skäl mot ytterligare tillsyn utan i stället en förutsättning för att resultatet av tillsynen ska få genomslag i Kriminalvårdens verksamhet. Det är således inte tillräckligt med intern kontroll, även om den förbättras.

²⁰ Se prop. 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 94 f. Se även Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 13.

9.3.4 Nuvarande tillsyn är inte tillräcklig utan ska utökas

Kommitténs slutsatser ovan innebär att det behövs från Kriminalvården organisatoriskt fristående kontroll av regelefterlevnaden i myndighetens verksamhet. Nästa fråga blir om dagens externa kontroll är tillräcklig eller om den bör utökas. Som kommittén tidigare redovisat utövar flera tillsynsmyndigheter ordinär tillsyn över olika delar av Kriminalvårdens verksamhet. Till detta kommer JO:s och JK:s extraordinära tillsyn. Därtill finns ett flertal myndigheter som, utan att utöva tillsyn, bidrar till granskningen av Kriminalvården. Vid en första anblick kan denna externa granskning framstå som tillräcklig.

Tillsynen bör ha en betydande omfattning

Vikten av en rättssäker kriminalvård talar inte bara för att det finns behov av extern kontroll av regelefterlevnaden utan även för att den bör ha en betydande omfattning. Flera icke-bindande internationella rekommendationer talar i samma riktning. Det är en grundläggande princip enligt Europarådets ministerkommittés rekommendationer avseende de europeiska fängelsereglerna att samtliga fängelser ska stå under regelbunden statlig tillsyn och oberoende kontroll. Genom regelbundna inspektioner ska det säkerställas att verksamheten bedrivs i enlighet med kraven i internationell och nationell lagstiftning.²¹ Även enligt FN:s principer till skydd av alla personer under någon form av frihetsberövande ska platser med frihetsberövade besökas regelbundet av personer från en fristående myndighet för att övervaka att relevant reglering följs.²² FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) betonar att oberoende inspektörer bör ha befogenhet att genomföra regelbundna inspektioner där det finns frihetsberövade barn.²³

²¹ Art. 9 och 92 i Ministerkommitténs rekommendationer Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.

²² Princip 29 i principerna till skydd av alla personer under någon form av frihetsberövande, antagna genom Förenta nationernas generalförsamlings resolution 43/173 av den 9 december 1988. Se motsvarande krav i art. 55 Förenta nationernas standardminimiregler för behandling av interner, antagen genom ECOSOC-resolutionerna 663 C (XXIV) av den 31 juli 1957 och 2067 (LXII) av den 13 maj 1977.

²³ Barnrättskommittén, allmänna kommentarer nr. 10 (2007). *Barnets rättigheter inom rättskipning för unga lagöverträdare*, p. 89.

Viss extern granskning gick förlorad vid enmyndighetsreformen

I detta sammanhang bör framhållas att Kriminalvården har genomgått en enmyndighetsreform. På samma sätt som Rikspolisstyrelsens granskning av de lokala polismyndigheterna har upphört har den centrala granskningen av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna försvunnit.²⁴ Kriminalvårdsstyrelsen var en central förvaltningsmyndighet för kriminalvården och chefsmyndighet för 35 lokala kriminalvårdsmyndigheter och Transporttjänsten.²⁵ Till Kriminalvårdsstyrelsen hörde fem regionkontor. Regionkontoren ansvarade för bland annat tillsyn och uppföljning. Tillsynen skulle främst ske genom granskning av tillämpningen av de lagar, föreskrifter och andra regler och normer som fastställts för verksamheten.²⁶ Den interna kontroll som ledningen för Kriminalvården utövar i dag är inte fristående i lika hög grad. Viss extern granskning gick således förlorad i samband med enmyndighetsreformen.

Med utökad tillsyn kan i än högre grad behovet av ett fristående organ tillgodoses och rättssäkerheten stärkas

Vid den externa granskningen av Kriminalvården, främst JO:s, har brister i myndighetens regelefterlevnad konstaterats. Ärenden rörande Kriminalvården utgör vidare en stor andel av JO:s ärenden. Det är inte självklart hur ett stort antal klagomål till JO ska tolkas. Det kan tyda på brister, men kan också vara ett utslag av att verksamheten har stor betydelse för den enskilde. I vart fall innebär det att de som berörs av Kriminalvårdens verksamhet finner anledning att framföra klagomål till ett organ som är fristående från myndigheten. Kommittén har ovan redogjort för hur tillsyn är ett sätt att stärka rättssäkerheten och för fördelarna med extern kontroll framför intern kontroll (avsnitt 9.3.2. och 9.3.3). Med utökad tillsyn kan i än högre grad behovet av ett fristående organ att vända sig till tillgodoses och rättssäkerheten stärkas.

²⁴ Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet har beskrivits i SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, avsnitt 6.5. Det kan nämnas att eftersom Säkerhetspolisen var en del av Rikspolisstyrelsen var styrelsens kontroll av Säkerhetspolisens verksamhet inte fristående.

²⁵ Prop. 2004/05:176. *Kriminalvården en myndighet*.

²⁶ Kriminalvårdsstyrelsen, riktlinjer 2001:2. *Tillsynsprocessen – riktlinjer för tillsynsarbetet inom kriminalvården*, s. 6.

Med utökad tillsyn kan Sverige i högre grad leva upp till internationella åtaganden

Sverige har genom flera internationella konventioner åtagit sig att vidta åtgärder för att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.²⁷ Åtagandet är inte begränsat till personer som befinner sig i en anstalt eller ett häkte utan omfattar även frivården och transporter. JO:s tillsyn i egenskap av nationellt besöksorgan är dock koncentrerad till inspektioner i häkte eller anstalt. Genom utökad kontroll av regelefterlevnaden, som innefattar mer än inspektioner av häkten och fängelser, kan Sverige i högre grad leva upp till skyldigheten att vidta åtgärder för att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Därtill bör det beaktas att FN:s kommitté mot tortyr, med anledning av att JO pekats ut som nationellt besöksorgan, har uttryckt oro bland annat över att JO:s verksamhet till sin natur är reaktiv, inte proaktiv. Den oron synes främst bygga på JO:s egen beskrivning av sin verksamhet och oro över att myndigheten inte var lämpad att vara nationellt besöksorgan.²⁸ JO har visserligen sedan uttalandet av kommittén inrättat Opcat-enheten och utökat antalet inspektioner av platser med frihetsberövade. JO:s tillsyn över Kriminalvården kan, genom inrättandet av Opcat-enheten och deras inspektioner, anses ha blivit mer proaktiv och omfattande. Även vid detta förhållande kan en utvidgad, strategisk extern kontroll av regelefterlevnaden vid frihetsberövanden ytterligare bidra till att Sverige lever upp till kravet på förebyggande mekanismer i protokollet till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Sverige har även genom internationella konventioner åtagit sig att tillförsäkra enskilda andra fri- och rättigheter än sådana där en

²⁷ Art. 2 och 16 i Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, art. 3 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och art. 7 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

²⁸ FN:s kommitté mot tortyr, rapport 2008-06-04, CAT/C/SWE/CO/5. *Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the convention – Concluding observations of the Committee against Torture*, p. 25. Se även Underkommittén för förebyggande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rapport 2008-09-10, CAT/OP/SWE/1. *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, särskilt p. 29–31.

kränkning kan anses utgöra tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Fri- och rättigheter som kan kränkas vid bristande regelefterlevnad i Kriminalvårdens verksamhet.²⁹ Genom utökad kontroll av regelefterlevnaden kan Sverige i högre grad leva upp till dessa internationella åtaganden.

En medlemsstat ska enligt artikel 8.6 i återvändandedirektivet sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden av tredjelandsmedborgare, dvs. övervakning av de myndigheter som genomför återsändandena.³⁰ Det har i flera sammanhang lyfts att övervakningen bör ske av ett organ som är fristående från den verkställande myndigheten.³¹ Genom den nationella transportenheten biträder Kriminalvården vid genomförandet av sådana utrikesresor som utgör påtvingade återvändanden enligt direktivet (avsnitt 3.6.2).

Inför genomförandet av återvändandedirektivet fann regeringen att den ordning för övervakning av utlänningars rättigheter som finns i Sverige är att bedöma som effektiv i den mening som avses i direktivet och att svensk rätt därför uppfyller direktivets krav i denna del. Flera remissinstanser var dock kritiska mot motsvarande bedömning i betänkandet om genomförande av återvändandedirektivet. JO påtalade att myndigheten inte kunde ses som en del av ett effektivt övervakningssystem eftersom myndighetens verksamhet är klagomålsdriven och utrymmet för inspektioner begränsat samt att myndigheten i princip har fria händer att välja vad som ska tas upp till prövning.³² Både Europeiska kommissionen och EU:s byrå för

²⁹ Exempelvis får ingen enligt art. 17 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens. Enligt art. 37 i barnkonventionen ska varje frihetsberövat barn behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Se avsnitt 12.3.2 angående vilka transporter som omfattas av kravet.

³¹ Se t.ex. följande. Art. 13.2 i Frontex Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex. EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 45. Contact committee "Return Directive" (2008/115/EC). *This document synthesises the questions raised by Member States at previous meetings of the Contact Committee Return Directive (8 May, 18 September, 20 November 2009, 11 February, 21 June, 26 November 2010, 18 March, 24 June and 2 December 2011) and the preliminary answers/conclusions arrived at*, s. 32. Europeiska kommissionen – Generaldirektoratet för Rättvisa, frihet och säkerhet, rapport av Matrix 2011-07-01. *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring (JLS/2009/RFX/CA/1001) Final Report*, s. 7.

³² Prop. 2011/12:60. *Genomförande av återvändandedirektivet*, s. 38 f. och 41 f.

grundläggande rättigheter har senare också funnit att Sverige inte fullföljt sin skyldighet att inrätta övervakning av de som verkställer ofrivilliga återvändanden.³³ Påtvingade återvändanden kan övervakas ytterligare vid en utökad tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet.

Nuvarande tillsyn är inte tillräcklig

JO:s tillsyn i egenskap av nationellt besöksorgan kan således inte anses fylla behovet av tillsyn över Kriminalvården. Inte heller JO:s nuvarande granskning i egenskap av extraordinärt tillsynsorgan fyller det behovet. I förhållande till Kriminalvårdens verksamhet behövs fler inspektioner, observatörer vid utrikestransporter som kan innefatta tvång, mer uppföljning av tillsynsbeslut samt mer egeninitierad och strategiskt styrd tillsyn. Med beaktande av vikten av en rättssäker kriminalvård bör vidare den myndighet som har huvudansvaret för tillsyn över Kriminalvården ha tillräckligt med resurser för att bygga upp spetskompetens inom området och genomföra djupgående granskningar. Kommittén finner således att nuvarande tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet inte är tillräcklig.

Tillsynen ska utökas

Det innebär att tillsynen över Kriminalvårdens verksamhet ska utökas. Denna utvidgning bör omfatta både vidtagna åtgärder och underlåtenhet att vidta åtgärder. Syftet med kontrollen ska i första hand vara att stärka rättssäkerheten för Kriminalvårdens klienter. Om rättssäkerheten i Kriminalvårdens verksamhet stärks kan det också bidra till att allmänhetens förtroende för myndigheten stärks. Vidare får regeringen, och i förlängningen medborgarna, genom tillsynen mer insyn och bättre kontroll över att bindande föreskrifter följs i Kriminalvårdens verksamhet. De mer omedelbara effekterna av kontrollen ska vara följande.

³³ Europeiska kommissionen, meddelande 2014-03-28, COM(2014) 199 final. *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om EU:s återvändandepolitik*, s. 21 f. EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 48.

- Kriminalvården ska korrigera fel som kan rättas till.
- Fel ska förebyggas genom att Kriminalvården vet att verksamheten kan bli föremål för en extern kontroll och genom att myndigheten blir medveten om brister den inte tidigare kände till.

I kap. 10 utvecklas närmare vad tillsynen (kontroll av regelefterlevnad) ska avse och i kap. 14 tar kommittén ställning till om granskningen av Kriminalvården ska innefatta mer än tillsyn.

9.3.5 Tillsynen ska inte utökas genom att JO eller JK tillförs mer resurser

En rimlig fråga att ställa är om det, för erforderlig utvidgning av tillsynen, är tillräckligt att ge JO eller JK mer resurser. Regeringen har i direktiven varit tydlig med att JK:s och JO:s uppdrag faller utanför det som kommittén har att överväga.³⁴ Att enbart tillföra mer resurser till dessa myndigheter behöver inte nödvändigtvis innebära att deras uppdrag förändras. Om ett så betydande resurstillskott som nu är aktuellt tillförs, med avsedd inriktning på Kriminalvården, innebär det dock enligt kommittén en förändring av de extraordinära tillsynsorganens uppdrag.

Det finns bara fyra justitieombudsmän och en justitiekansler. Avgränsningen i direktiven utesluter förslag som innebär att fler justitieombudsmän utses.³⁵ Om JK eller JO skulle ansvara för hela den utvidgning som behövs skulle det kräva en betydligt mer omfattande delegering av beslutanderätten till andra personalkategorier vid myndigheterna än vad som är fallet i dag.³⁶ Avgränsningen i direktiven

³⁴ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

³⁵ Enligt 13 kap. 6 § regeringsformen väljer riksdagen en eller flera justitieombudsmän. Enligt 13 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen ska det vara fyra ombudsmän.

³⁶ JK får uppdra åt byråcheferna att avgöra ärenden av enklare slag och på föreskrivet sätt överlämna åt en byråchef eller någon annan tjänsteman att på eget ansvar vidta åtgärder för ett ärendes beredande, se 18 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. I 22 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän regleras ombudsmännens möjlighet att delegera. Bestämmelsen innebär bland annat att en ombudsman får bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får dock inte innefatta rätt att fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.

innebär således enligt kommittén att det inte är ett alternativ att låta JK eller JO ansvara för utvidgningen av tillsynen.

JO och Konstitutionsutskottet har också gjort uttalanden som talar för att det inte vore förenligt med JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan att låta myndigheten svara för utvidgningen. Innan dessa uttalanden återges bör dock beskrivningen av JO:s roll vid riksdagsbehandlingen av 1975 års JO-instruktion citeras.³⁷

JO:s huvuduppgift är ... att tillvarata den enskildes intresse av en lag-enlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida ... JO-ämbetet är och (bör) i framtiden ... förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och ... institutionen (är) sålunda inte ... avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället ... (T)illgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.

JO har uppmärksammat riksdagen på att det inom vissa samhälls-områden saknas reguljär tillsyn och att det riskerar att underminera JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan. Det gäller bland annat verksamheter där människor hålls frihetsberövade.³⁸ Enligt JO är det angeläget att myndigheten inte åläggs reguljära tillsynsuppgifter utan att myndigheten ska vara en extraordinär institution med i princip fria händer att välja vad som ska tas upp till prövning och vad tillsynen ska inriktas på.³⁹ Dåvarande chefsJO har i ämbetsberättelsen för 2009/2010 avfärdat metoden att utse ytterligare en ombudsman som ett sätt att hantera en växande arbetsbörda. En frågeställning som i stället kunde övervägas var att införa ordinär tillsyn på de områden där sådan saknades. Där en ordinär tillsyn finns skulle JO kunna fungera bättre som det extraordinära organ som institutionen är tänkt att vara.⁴⁰

³⁷ Bet. KU 1975/76:22.

³⁸ Se bland annat JO:s ämbetsberättelse 2009/10:JO1 s. 16 ff. och JO:s ämbetsberättelse 2010/11:JO1, s. 28 f.

³⁹ JO:s ämbetsberättelse 2008/09:JO1, s. 20.

⁴⁰ JO:s ämbetsberättelse 2009/10:JO1 s. 17 f.

Riksdagens konstitutionsutskott har uttalat att det är problematiskt att det saknas ordinär tillsyn över Kriminalvården. Bakgrunden till det uttalandet var bland annat det ökande antalet klagomålsärenden som tog huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. Utskottet kom till slutsatsen att frågan om bristen på ordinär tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet bör ses över, för att öka förutsättningarna för JO att bedriva den extraordinära tillsyn som är avsedd.⁴¹ Konstitutionsutskottet har även tidigare understrukit att det är olyckligt att frånvaron av reguljära tillsynsorgan innebär att JO, som är avsett att vara ett extraordinärt tillsynsorgan, inte kan fullfölja denna uppgift på det sätt som är meningen.⁴²

Om den ordinära tillsynen utökas utgör den enligt kommittén ett komplement till JO:s tillsyn. Specialiseringen gör att det kommer att finnas kompetens och resurser till djupare utredningar. Den ordinära tillsynen kan också vara mer strategiskt styrd och ha ett mer systematiskt perspektiv. Kontrollerna inom ramen för den ordinära tillsynen kan vidare avse att tillsynsobjekten följer gällande rätt i enlighet med JO:s uttalanden. Genom att utvidga den ordinära tillsynen, i stället för att tillföra JO mer resurser, blir det därtill möjligt att organisatoriskt placera kontrollen under regeringen. Eftersom JO är en myndighet under riksdagen kan inte regeringen styra JO eller ge JO uppdrag.

9.3.6 Definitionen av tillsyn ska motsvara regeringens definition av begreppet

Regeringen har i tillsynsskrivelsen definierat tillsyn som ”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”.⁴³ Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen och angett att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig samt bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp.⁴⁴ Skrivelsen är

⁴¹ Bet. 2011/12:KU6 s. 11 f.

⁴² Bet. 2010/11:KU16 s. 8.

⁴³ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 1.

⁴⁴ Bet. 2009/10:FiU12.

avsedd att utgöra en utgångspunkt för när regler om tillsyn utformas på nya områden. I tilläggsdirektiven hänvisar regeringen till tillsynsskrivelsen och anger att kommittén kan hämta vägledning från den.⁴⁵

Kommittén har ovan funnit att kontrollen av regelefterlevnaden i Kriminalvårdens verksamhet ska utökas. Kommitténs förslag innebär att det är tal om en självständig granskning av om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter (se kap. 10 om kontroll av regelefterlevnad i Kriminalvårdens verksamhet). Det är även tal om en verksamhet som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige (se kap. 13 om vilka åtgärder som kommer att kunna vidtas). Det är då också lämpligt att ansluta sig till regeringens definition av begreppet tillsyn och kalla den nya kontrollen av regelefterlevnad för tillsyn. Eftersom det inte är JO eller JK som ska utföra tillsynen är det fråga om ordinär tillsyn.

9.4 En ny myndighet under regeringen ska bildas

Kommitténs förslag: En ny förvaltningsmyndighet under regeringen ska bildas för tillsyn över Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Kriminalvårdens verksamheter.

9.4.1 Utökning kan ske genom en ny myndighet eller genom utvidgat uppdrag för befintlig myndighet

Kommittén har ovan funnit att det finns ett behov av att utvidga den ordinära tillsynen över Kriminalvårdens verksamhet. Kommittén har i betänkandet Tillsyn över polisen gjort motsvarande bedömning beträffande Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamheter och denna bedömning har regeringen angett att den delar.

Tillsynen kan utökas antingen genom att en eller två helt nya myndigheter inrättas eller genom att man utvidgar uppdraget för en eller flera befintliga myndigheter. Utökning kan också ske genom att en helt ny myndighet bildas, i vilken en befintlig myndighets

⁴⁵ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

verksamhet ingår. Kommittén ser inte anledning att i det följande resonemanget skilja utvidgning av en befintlig myndighets uppdrag från att låta en befintlig myndighets verksamhet ingå i en ny myndighet. Effekten är oavsett vilket en samordning mellan befintlig verksamhet och den utvidgade tillsynen samt att antalet myndigheter inte ökar. När kommittén nedan skriver om möjligheterna att utvidga en befintlig myndighets uppdrag innefattar det alltså att bilda en helt ny myndighet där en befintlig myndighets verksamhet ingår.

Kommittén gjorde i betänkandet Tillsyn över polisen bedömningen att det finns anledning att göra ansträngningar för att föra samman närliggande tillsynsuppgifter.⁴⁶ Regeringen anförde i tilläggsdirektiven att den delade kommitténs bedömning att det inte bör skapas nya tillsynsmyndigheter om det i stället går att föra samman tillsynsuppgifter och därigenom effektivisera tillsynen.⁴⁷ Kommittén förordar alltså en restriktiv hållning till utbyggnad av antalet organ som utövar statlig tillsyn. Mot den bakgrunden kommer kommittén att nedan utreda möjligheterna att utvidga den ordinära tillsynen över polisen och Kriminalvården, utan att en ny myndighet inrättas. Om det finns ett påtagligt behov av att förstärka tillsynen över viss verksamhet, och det inte lämpligen sker genom att föra ett nytt uppdrag till befintlig verksamhet, kan det dock enligt kommittén vara motiverat att bilda en ny tillsynsmyndighet.

9.4.2 Sammanföring ska inte ske med Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet

Kommittén föreslog i betänkandet Tillsyn över polisen att myndigheten Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet skulle ingå i den nya tillsynsmyndigheten. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden består huvudsakligen av själva nämnden samt de särskilda beslutsorganen Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen. Nämnden och de två delegationerna skulle enligt förslaget vara särskilda beslutsorgan inom ramen för tillsynsmyndighetens organisation.

⁴⁶ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 179 f.

⁴⁷ Kommittédirektiv 2014:17. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

Själva Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden består av högst tio ledamöter som utses av regeringen. 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. Vid bildandet av nämnden ansåg regeringen att dess sammansättning skulle ha en stark parlamentarisk anknytning eftersom ett organ av sådant särskilt slag bör vara utformat så att dess ledamöter kan sägas representera allmänheten och garantera en medborgerlig insyn i verksamheten.⁴⁸

Nämnden utövar tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och med sådan användning sammanhängande verksamhet. Den utövar också tillsyn över delar av polisens personuppgiftsbehandling. Denna tillsyn sker särskilt med avseende på behandling av känsliga personuppgifter. Utöver tillsyn på eget initiativ är nämnden 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. Om personen varit föremål för användningen av sådana tvångsmedel eller för behandling av personuppgifter ska nämnden kontrollera om det har skett i enlighet med lag eller annan författning.⁴⁹ Nämnden har bland annat bildats för att uppfylla Europakonventionens krav på att enskilda, vars fri- och rättigheter har kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel.⁵⁰

En fördel med sammanföringen av verksamheterna var att tillsynsmyndigheten vid tillsynsplaneringen skulle kunna dra nytta av den demokratiska lekmanförankringen i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Förslaget till tillsynsplan skulle tas fram under myndighetschefens ansvar och sedan tillställas nämnden för bedömning. Därefter skulle nämnden uttala sig om den samtyckte

⁴⁸ Prop. 2006/07:133. *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, s. 65.

⁴⁹ Se lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

⁵⁰ Prop. 2006/07:133. *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, s. 28.

till inriktningen på tillsynen eller om den ansåg att granskningen i någon del borde ändras eller kompletteras.⁵¹

Regeringen skrev i de tilläggsdirektiv som beslutades efter remissbehandlingen av betänkandet Tillsyn över polisen att det är tveksamt om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska ingå i tillsynsmyndigheten för polisen. Enligt regeringen fyller nämnden sitt syfte väl och att det är viktigt att nämndens roll inte försvagas. Utgångspunkten när kommittén nu ska lämna förslag om tillsyn över polisen och Kriminalvården ska enligt direktiven vara att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte ska ingå i den nya tillsynsmyndigheten, om det inte finns starka skäl för det.⁵²

Många remissinstanser, inklusive nämnden själv, framförde kritik mot eller farhågor kring att låta Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet ingå i den nya tillsynsmyndigheten eller den föreslagna konstruktionen med särskilda beslutsorgan.⁵³ Nedan återges centrala delar av vad som framfördes.

Nämndens uppdrag är starkt specialiserat och dess organisation uppbyggd utifrån de speciella förutsättningar och krav som följer av dessa uppdrag. Det är tveksamt om en tillsynsmyndighet med bred tillsyn över polisens verksamhet skulle berikas av att organisatoriskt höra samman med den specialiserade Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Det finns en risk för att ett verksamhetsområde skulle få stå tillbaka för ett annat. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande funktion kan försvagas vid en sammanslagning till följd av skillnaderna mellan uppdragen och att den nya ordinära tillsynen kommer att vara den helt dominerande uppgiften i en ny myndighet. Vidare riskerar den föreslagna myndighetsorganisationen att bli alltför komplex för att fungera på ett ändamålsenligt sätt. Med en enrådighetsmyndighet med tre särskilda beslutsorgan kan det uppstå otydligheter när det gäller ledning och styrning av samt ansvaret för verksamheten. Det finns också en risk för gränsdragningsproblem inom den nya myndigheten.

⁵¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 199 f.

⁵² Kommittédirektiv 2014:17. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

⁵³ Följande remissinstanser framförde kritik mot eller farhågor kring den delen av förslaget. JO, JK, Hovrätten för Västra Sverige, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret.

Kommittén gör bedömningen att det i och för sig finns skäl för en sammanslagning mellan Säkerhets- och integritetsskydds nämndens verksamhet och den nya tillsynen över polisen och Kriminalvården. Med det tidigare förslaget i betänkandet Tillsyn över polisen var det dels möjligt att undvika att bilda ytterligare en myndighet, dels uppnåddes ett visst parlamentariskt inflytande. Efter att ha tagit del av remissyttrandena ser dock kommittén att det finns en viss risk för att Säkerhets- och integritetsskydds nämndens nuvarande funktion försvagas vid en sammanslagning och att den föreslagna myndighetsorganisationen blir alltför komplex. Med beaktande härav kan skälen för att föra samman verksamheterna inte anses vara tillräckligt starka för en sammanslagning mellan Säkerhets- och integritetsskydds nämndens verksamhet och den nya tillsynen över polisen och Kriminalvården.

9.4.3 Det är inte lämpligt att utvidga uppdraget för annan befintlig myndighet

Frågan blir då om det finns någon annan myndighet vars verksamhet kan slås samman med den utvidgade tillsynen över polisen och Kriminalvården. Det finns inte någon myndighet med uppgift att utöva fristående ordinär tillsyn specifikt över rättsväsendet. Enligt tilläggsdirektiven ska de uppdrag som Socialstyrelsen och Skolinspektionen har vara oförändrade.⁵⁴ Kommittén fann i betänkandet Tillsyn över polisen att det inte var lämpligt att slå samman Datainspektionens verksamhet med den nya tillsynsverksamheten. Skälet var att inspektionens verksamhet är specialiserad på personuppgiftsbehandling och gäller hela statsförvaltningen.⁵⁵ Kommittén gör fortfarande den bedömningen. Kommittén kan inte heller se att det finns någon annan central statlig myndighet vars verksamhet lämpligen kan slås samman med den nya tillsynsverksamheten.

⁵⁴ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*. Sedan direktiven skrevs har Inspektionen för vård och omsorg tagit över den tillsyn över hälso- och sjukvården som Socialstyrelsen tidigare utövade. Prop. 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

⁵⁵ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 180.

En möjlighet skulle kunna vara att placera tillsynsansvaret på länsstyrelserna.⁵⁶ Förvaltningskommittén föreslog att statens tillsynsverksamhet skulle koncentreras till länsstyrelserna och att bara sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens skulle utföras av separata tillsynsmyndigheter. I den fortsatta behandlingen av förslaget gjorde regeringen bedömningen att tillsynen kunde effektivieras genom att lämplig statlig tillsynsverksamhet samlades i länsstyrelserna. Verksamhet som inte är av sådan omfattning att den hade kunnat ha en egen regional organisation kunde på så sätt få en större geografisk spridning. Regeringen fann dock att det inte var ändamålsenligt att samla all statlig tillsyn på regional nivå inom länsstyrelserna. Närmare bedömningar om hur den statliga tillsynen på regional nivå bör organiseras måste göras inom varje område med hänsyn till verksamhetens förutsättningar.⁵⁷

Enligt en äldre princip som Tillsynsutredningen hänvisade till bör man på en central nivå placera uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändigt. Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör däremot decentraliseras.⁵⁸ Tillsynsutredningen fann vidare att för att motivera centrala eller centralt styrda lösningar har både effektivitet och rättssäkerhet använts. Om ämnesområdet är komplext eller om tillsynsobjekten är stora och viktiga behövs en tillräckligt stor och kompetent organisation för att kunna bedriva tillsynen på ett professionellt och likformigt sätt.⁵⁹

När tillsynen över socialtjänsten omorganiserades och fördes över från länsstyrelserna till Socialstyrelsen var ett av de viktigare motiven att tillsynen skiljde sig för mycket mellan olika delar av landet. En samordning av tillsynen medförde enligt regeringen bättre förutsättningar för en mer enhetlig och förutsägbar tillsyn.⁶⁰ Miljömyndighetsutredningen har föreslagit en ny myndighet för tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning på miljöområdet. En del av bakgrunden till förslaget är att det har påtalats stora skillnader i

⁵⁶ Detta alternativ ingår bland de fyra grundmodellerna för tillsyn. SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 67 f. Se även Statskontoret, rapport 2007/136-5. *Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel*, s. 8 f.

⁵⁷ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 79 f.

⁵⁸ Se SOU 2004:100. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 132 och 135.

⁵⁹ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 75.

⁶⁰ Prop. 2008/09:160. *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*, s. 44.

dagens tillsyn av länsstyrelserna och kommunerna. Tillsynen över verksamheter som är sparsamt förekommande i länet kan bli mindre professionellt genomförd. Vidare avsätter länsstyrelserna olika stora resurser för tillsyn, något som påverkar intensiteten i tillsynen. Det beaktades att nuvarande system med många myndigheter som bedriver tillsyn leder till en bristande enhetlighet i genomförandet och därmed bristande rättssäkerhet. Det innebär också att onödiga kostnader uppstår när en mängd olika myndigheter bygger upp i huvudsak samma kompetens.⁶¹

När det gäller tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet är det av stor vikt att regelverket tillämpas likartat över hela landet. Det finns enligt kommittén inget påtagligt behov av att ta hänsyn till lokala förhållanden vid tillämpningen av regelverket när det gäller polisens och Kriminalvårdens verksamheter. Därtill är de objektsansvariga stora centrala organisationer. Om tillsynsansvaret fördelas på flera enheter finns en påtaglig risk för att tillsynsorganen får en alltför svag ställning i förhållande till de objektsansvariga. Det är enligt kommittén således inte heller lämpligt att placera tillsynsansvaret på länsstyrelserna.

9.4.4 En ny tillsynsmyndighet under regeringen ska utföra tillsynen över polisen och Kriminalvården

Övervägande skäl talar för ny tillsynsmyndighet

Det finns alltså ett behov av att utöka den ordinära tillsynen över såväl Polismyndighetens, Säkerhetspolisens som Kriminalvårdens verksamheter. Kommittén har dock inte kunnat finna något lämpligt sätt att uppnå det utan att en ny tillsynsmyndighet bildas. Behovet av att utöka tillsynen över polisen och Kriminalvården är enligt kommittén så påtagligt att övervägande skäl talar för att bilda en ny tillsynsmyndighet.

Det finns också vissa fördelar med att bilda en helt ny myndighet, i stället för att utvidga en befintlig myndighets uppdrag. Om tillsynen förs till en befintlig myndighet kan det uppstå konflikter mellan myndighetens olika uppgifter, med risk för att tillsynen över polisen eller Kriminalvården prioriteras ned. Den avsedda utökningen av

⁶¹ SOU 2015:43. *Vägar till ett effektivare miljöarbete*, s. 353 ff.

tillsynen kan då försvagas. Med en specifik myndighet renodlas också roller och ansvarsfördelningen blir tydlig. Därtill kan en ny myndighet från början anpassa sina interna styrmodeller, uppföljningssystem, ärendehanteringssystem, personalsammansättning, värdegrund m.m. till just det aktuella tillsynsuppdraget. Det kan finnas en organisationskultur i den befintliga myndigheten som försvårar ett smidigt inordnande av en nytillkommen uppgift.⁶²

Samma tillsynsmyndighet ska utöva tillsyn över både polisen och Kriminalvården

Frågan är om en och samma nya tillsynsmyndighet ska utföra tillsynen över polisen och Kriminalvården, eller om tillsynsuppdragen bör placeras på två olika myndigheter. Enligt tilläggsdirektiven ska utgångspunkten vara att granskningen ska utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot det.⁶³

I betänkandet Tillsyn över polisen har kommittén pekat på att utvecklingen med allt fler tillsynsmyndigheter har lett till att det råder stor variation i den statliga tillsynens utformning och tillämpning inom olika sektorer. Själva begreppet tillsyn har med tiden blivit allt mer otydligt. Därtill har regler och ingripandemöjligheter som har fungerat bra inom ett tillsynsområde inte i tillräcklig utsträckning fått spridning till andra områden.⁶⁴ Utvecklingen med många tillsynsmyndigheter går också emot ambitionen i den förvaltningspolitiska propositionen för 2010 att minska sektoriseringen och fragmenteringen av förvaltningen.⁶⁵ Detta talar för att tillsynsuppdragen ska utföras av en och samma myndighet. Kommittén kan även se följande fördelar med att föra samman de båda tillsynsuppdragen.

Om tillsynsuppdragen utförs av en myndighet, i stället för två olika myndigheter, bör de samlade administrativa kostnaderna bli lägre. Med uppdragen samlade i en större myndighet blir verksamheten också mindre känslig för förändringar i personalstyrkan.

⁶² Jfr Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 93. Jfr också prop. 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 94 f.

⁶³ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

⁶⁴ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 178 f.

⁶⁵ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 29 och 72.

Kunskapen om tillsyn som metod kan appliceras på olika tillsynsområden. Även om sakkunskapen är av stor betydelse för en tillsyn av hög kvalitet är det alltså möjligt med viss personell rörlighet mellan de olika tillsynsuppdragen. Goda exempel på metoder för tillsyn kan spridas mellan verksamhetsgrenarna. I en större organisation finns det vidare bättre förutsättningar för att avsätta resurser för metodutveckling.

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen för 2010 förändras många myndigheters uppgifter i snabb takt beroende på olika omvärldsfaktorer. Myndigheter ska kunna växla mellan uppgifter och omorganiseras.⁶⁶ En fördel med en större organisation, anpassad för att utföra olika tillsynsuppdrag, är att tillsynen lättare kan byta område än en verksamhet specialiserad på endast ett sakområde. Förutsättningarna för en tillsyn som är inriktad på det område där behovet är störst blir då bättre.

Förutsättningar för samverkan och helhetsperspektiv borde också bli bättre med färre och större organisationer. Slutligen förenklas styrningen av den offentliga förvaltningen om inte flera myndigheter berörs av samma frågeställningar. Med många tillsynsmyndigheter blir det svårare att införa övergripande förändringar i den offentliga tillsynen.

Polisens och Kriminalvårdens verksamheter har vissa likheter med varandra. Båda är en del av rättskedjan och båda omfattar långtgående befogenheter att ingripa i enskildas förhållanden. Ofta sker dessa ingripande myndighetsåtgärder i form av så kallat faktiskt handlande som inte kan överklagas (angående förutsättningar för att en myndighetsåtgärd ska kunna överklagas se ovan avsnitt 6.5.6). I vissa fall har verksamheterna också nära beröring, exempelvis om Kriminalvården efter överenskommelse med Polismyndigheten bedriver arrestverksamhet eller utför transporter för verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Vad som utgör lämpliga tillsynsuppdrag över respektive verksamhet motsvarar därtill varandra (se kap. 10 och 11).

Detta sammantaget innebär att en och samma myndighet bör utöva tillsyn över såväl Polismyndighetens, Säkerhetspolisens som Kriminalvårdens verksamhet.

⁶⁶ Ibid, s. 34 och 45.

Den nya myndigheten ska lyda under regeringen

Umeå universitet har i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen framfört möjligheten att låta den nya tillsynsmyndigheten lyda under riksdagen, i stället för under regeringen som är det normala.⁶⁷ Enligt kommittén saknas beaktansvärda skäl för att låta den nya myndigheten lyda under riksdagen. I stället ser kommittén fördelar med att låta den lyda under regeringen. Regeringen har ett förhållandevis litet kansli. De begränsade möjligheterna till kontroll som det innebär kan vägas upp av att en myndighet under regeringen har sådana möjligheter. JO är en myndighet under riksdagen. Om den nya myndigheten lyder under regeringen kommer tillsyn över polisen och Kriminalvården kunna utövas även ur regeringens perspektiv, med beaktande av regeringens prioriteringar. Den nya tillsynsmyndigheten ska således vara en förvaltningsmyndighet under regeringen.

⁶⁷ Umeå universitet, 2013-09-23, dnr 600-1210-13. *Yttrande över Tillsyn över polisen, SOU 2013:42.*

10 Kontroll av regelefterlevnad i Kriminalvårdens verksamhet

10.1 Inledning

Kommittén har ovan föreslagit att en ny tillsynsmyndighet ska bildas. Ett av myndighetens uppdrag ska vara att utöva tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet. I detta kapitel tar kommittén närmare ställning till vad den kontrollen av regelefterlevnaden ska kunna omfatta.

10.2 Tillsynen kan avse Kriminalvårdens samtliga uppgifter

Kommitténs förslag: Tillsynen ska kunna avse Kriminalvårdens hela verksamhet, dvs. samtliga uppgifter enligt förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

Kommitténs bedömning: Genom förslaget skapas bättre förutsättningar för helhetssyn och gränsdragningsproblematik undviks. Tillsynsmyndigheten kan också fortlöpande anpassa tillsynen efter var behovet av kontroll är som störst.

Om övervägande skäl talar för inrättande av ett fristående organ som ska granska Kriminalvårdens verksamhet ska kommittén föreslå vilken verksamhet inom Kriminalvården som granskningen ska avse. Utgångspunkten för övervägandena om fristående granskning

bör enligt direktiven vara uppgifterna i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.¹

För att kontroll av regelefterlevnaden ska vara relevant krävs att den verksamhet som kontrollen avser är styrd av bindande föreskrifter. Kriminalvårdens uppgifter enligt instruktionen har beskrivits ovan (kap. 3). Samtliga dessa uppgifter är regelstyrda på sådant sätt att kontroll av regelefterlevnaden är relevant, se exempel på rättsakter som tillsynsmyndigheten kan kontrollera efterlevnaden av nedan (avsnitt 10.13). För en strategiskt styrd och effektiv tillsyn är det av stor betydelse att tillsynsmyndigheten fortlöpande kan anpassa tillsynen efter vilka delar av Kriminalvårdens verksamhet som är särskilt angelägna att granska. Det finns inte heller alltid någon skarp gräns mellan de olika uppgifterna utan en helhetssyn bör eftersträvas. Kommittén finner därför att det inte är lämpligt att i författning snäva in vilka uppgifter som kontrollen av regelefterlevnad ska avse. Tillsynen ska således kunna avse Kriminalvårdens samtliga uppgifter, inklusive att bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikes-transporter.

10.3 Tillsynen kan ske mot samtliga bindande föreskrifter

Kommitténs förslag: Tillsynen över Kriminalvården ska kunna ske i förhållande till samtliga lagar och andra bindande föreskrifter som styr hur myndigheten ska utföra sina uppgifter.

10.3.1 Tillsynen ska ske mot bindande föreskrifter

Nästa fråga är vilka former av rättsakter som tillsynen ska kunna ske mot. Det är självklart att kontroll av regelefterlevnad omfattar sådana bindande rättsakter som i 8 kap. regeringsformen benämns föreskrifter, dvs. lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Kontrollen ska också kunna avse bindande EU-rättsakter som Kriminalvården ska tillämpa. Exempelvis en förordning eller ett

¹ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

direktiv med direkt effekt, dvs. regler inom EU-rätten som nationella myndigheter är skyldiga att tillämpa i förhållande till enskilda.

Enligt tillsynsskrivelsen är det viktigt att upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan allmänna råd och bindande föreskrifter. Dokument som nationella handlingsplaner, nationella mål som inte är reglerade i författning, avtal mellan parter, politiska uttalanden eller liknande bör enligt regeringen inte kunna utgöra grund för tillsyn. Om ett organ ges i uppdrag att kontrollera eller följa upp sådana icke-bindande dokument bör det inte kallas för tillsyn.² Kommittén gör bedömningen att kontrollen ska avse bindande föreskrifter. Kontrollen ska alltså inte ske direkt mot Kriminalvårdens icke-bindande dokument som t.ex. allmänna råd och handböcker. Däremot kan sådana dokument tjäna som vägledning för hur de bindande föreskrifterna kan tolkas och tillämpas.

Samma resonemang aktualiseras när det gäller internationella överenskommelser. För att Kriminalvården ska vara skyldig att följa en internationell överenskommelse krävs att den har införlivats i svensk rätt. Exempelvis gäller Europakonventionen som lag i Sverige genom att man i en lag föreskrivet att så ska vara fallet.³ Detta innebär dock inte att tillsynsmyndigheten kan bortse från de överenskommelser Sverige anslutit sig till, men som inte inkorporerats på samma sätt som Europakonventionen eller på annat sätt skrivits om till lagtext. Enligt principen om fördragskonform tolkning ska nämligen svensk rätt, så långt det är möjligt inom ramen för lagens ordalydelse, tolkas på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden. Svenska rättsregler ska alltså belysas av innehållet i internationella överenskommelser.

Exempelvis framhålls i förarbetena till fängelselagen (2010:610) att en viktig utgångspunkt är att en ny fängelselag ska svara mot Sveriges internationella åtaganden. Som exempel på sådana internationella åtaganden nämns bland annat följande konventioner.⁴

- Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

² Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 17.

³ Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴ Prop. 2009/10:135. *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*, s. 68.

- FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
- FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)
- Europeisk konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Andra exempel på internationella överenskommelser av betydelse för Kriminalvårdens verksamhet är 1930 års ILO-konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete, 1957 års ILO-konvention (nr 105) angående avskaffande av tvångsarbete, den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vid en tolkning av den nationella rätten ska alltså dessa konventioner tas i beaktande.

I förarbetena till fängelselagen nämns också att det vid sidan av konventionsåtagandena finns ett flertal internationella rekommendationer som gäller behandlingen av den som är intagen i fängelse.⁵ Som exempel på rekommendationer nämns FN:s minimiregler för behandling av interner⁶ och Europarådets ministerkommittés rekommendationer Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna. Nedan följer andra exempel på icke-bindande internationella dokument som berör Kriminalvården.

- FN:s principer till skydd för alla personer under någon form av frihetsberövande (resolution 43/173 den 9 december 1988)
- FN:s regler om skydd av ungdomar som berövats sin frihet (resolution 45/113 den 14 december 1990)
- De så kallade Bangkokreglerna, dvs. FN:s regler för behandlingen av kvinnliga fångar och ickefrihetsberövande åtgärder för kvinnliga förbrytare (resolution 65/229 den 21 december 2010)
- De så kallade Tokyoreglerna, dvs. United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (resolution 45/110 den 14 december 1990)

⁵ Ibid.

⁶ Förenta nationernas standardminimiregler för behandling av interner, antagen genom ECOSOC-resolutionerna 663 C (XXIV) av den 31 juli 1957 och 2067 (LXII) av den 13 maj 1977.

- Europarådets ministerkommittés 20 principer för påtvingat återvändande (4 maj 2005)⁷

Vid tolkning av bindande rättsakter kan även domstolspraxis, förarbeten, litteratur och beslut av andra tillsynsorgan vara av betydelse.

10.3.2 Vilka bindande föreskrifter som tillsyn kan ske mot ska inte begränsas

En möjlighet är att kontrollen av regelefterlevnaden ska kunna ske mot samtliga bindande föreskrifter som reglerar Kriminalvårdens utförande av uppgifterna. Ett alternativ till det är någon form av avgränsning.⁸ Enligt kommittén är det emellertid inte lämpligt att i författning ange att kontrollen endast ska avse vissa specifika föreskrifter. En sådan uppräkningslista skulle leda till ett alltför inrutat uppdrag och minska förutsättningarna för en dynamisk verksamhet som förändras i takt med omvärlden. Det är svårt att på förhand identifiera precis vilka författningar som i framtiden kommer att vara mest angelägna att kunna kontrollera efterlevnaden av. Det finns en överhängande risk för att en sådan uppräkningslista snart skulle bli inaktuell. För berörda enskilda vore det olyckligt om ett allvarligt fall där Kriminalvården brutit mot en bindande föreskrift faller utanför tillsynsansvaret på grund av en ofullständig uppräkningslista i författningen. Det skulle också påverka förtroendet för tillsynsmyndigheten negativt.

Kontrollen ska alltså kunna ske mot samtliga lagar och andra bindande föreskrifter som reglerar Kriminalvårdens utförande av uppgifter, inklusive så kallade ekonomiadministrativa författningar. Enligt kommittén är det inte alltid möjligt att dra någon klar gräns mellan vad som är att betrakta som administrativ respektive operativ verksamhet utan dessa går in i varandra. Med ett mandat att granska Kriminalvårdens verksamhet med beaktande av hela det regelverk som myndigheten har att tillämpa ges också bättre förutsättningar för helhetssyn. Att tillsynen kan avse samtliga

⁷ Angående betydelsen av dessa se Contact Committee "Return Directive" (2008/115/EC), 2010-02-11. *Outcome of 8 May, 18 September, 20 November 2009 and 11 February 2010 meetings*, s. 2.

⁸ Jfr t.ex. 1 § andra stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

uppgifter och ske i förhållande till samtliga bindande föreskrifter som styr hur dessa ska utföras innebär dock inte att tillsynsmyndigheten måste utöva tillsyn mot hela området. Tillsynsmyndigheten bör fortlöpande bedöma vad som är mest angeläget att granska.

10.4 Systemtillsyn

Kommitténs bedömning: Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att kontrollera om Kriminalvården uppfyllt kraven i bindande föreskrifter avseende intern styrning och kontroll. Denna möjlighet bör i första hand användas om tillsynsmyndigheten i tillsynen över den operativa verksamheten uppmärksammar återkommande överträdelser av gällande rätt.

Systemtillsyn är kontroll av den interna styrningen och kontrollen

Systemtillsyn används ofta i bemärkelsen granskning av om den objektsansvarige har tillfredsställande metoder för att själv uppmärksamma fel och brister samt att korrigera dessa. Systemtillsyn ska alltså främst vara inriktad på processer och organisation.⁹

Flera myndigheter har ett uttryckligt uppdrag att utöva systemtillsyn. Inspektionen för socialförsäkringen har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses enligt instruktionen för inspektionen att granska om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa.¹⁰ Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn innefattar

⁹ Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, 2012, s. 25.

¹⁰ 1 § förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen. Regeringen har i direktiven inför bildandet av inspektionen beskrivit uppgiften att utföra systemtillsyn som att utifrån risk och väsentlighet granska hanteringen av ärenden och rutiner för handläggning. Se kommittédirektiv 2008:136. *Inväntande av Inspektionen för socialförsäkringen*. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har ett liknande uppdrag. Inspektionen ansvarar enligt sin instruktion för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. Senare i instruktionen står att inspektionen ska granska

kontroll av hur verksamheterna fullgör sin skyldighet att bedriva egenkontroll.¹¹ Skyldigheten att bedriva egenkontroll följer av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.¹²

Enligt tillsynsskrivelsen bör tillsynsorgan ha möjlighet att ålägga en objektsansvarig ansvar för att utöva egenkontroll av sin verksamhet, eftersom en sådan kontroll kan skapa goda incitament för regelefterlevnad och minska beroendet av att tillsynsorganen har kapacitet att utföra inspektioner av alla objekt.¹³ Den bedömningen ska ses mot bakgrund av att tillsynsobjekten många gånger är privata objekt. I det här fallet ska tillsyn utövas över en myndighet som lyder under regeringen. Det är då lämpligare att regeringen i t.ex. förordning ställer krav på att Kriminalvården ska utöva egenkontroll, vilket också görs. Det finns alltså inte anledning att ge tillsynsmyndigheten rätt att ålägga Kriminalvården att utöva egenkontroll. Regeringens uttalande i tillsynsskrivelsen understryker dock egenkontrollens betydelse för regelefterlevnaden.

Tillsynsmyndigheten kan kontrollera om en reglerad skyldighet att utöva intern styrning och kontroll uppfyllts

I betänkandet Tillsyn över polisen kunde kommittén inte se att det fanns behov av att redan från början ge tillsynsmyndigheten i uppdrag att utöva systemtillsyn över polisen.¹⁴ Ett skäl för det var att både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer att vara stora myndigheter med kapacitet att bygga upp goda funktioner för internkontroll. Ett annat var att organisationerna för Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen höll på att ta form.¹⁵ Även Kriminalvården är en stor myndighet med kapacitet att bygga upp en god intern-

handläggningen av och rutinerna för handläggning av vissa ärenden. Se 1–2 §§ förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

¹¹ 1–2 §§ förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

¹² I föreskriften definieras egenkontroll som "systematisk uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten samt kontroll av att den bedrivs enligt de processer och rutiner som ingår i verksamhetens ledningssystem". Därefter föreskrivs att vårdgivaren ska utöva egenkontroll med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra verksamhetens kvalitet. Se 2 kap. 1 § och 5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

¹³ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*, s. 54.

¹⁴ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 156 f.

¹⁵ *Ibid.*

kontroll. När det gäller Kriminalvårdens internkontroll har den historiskt varit bristfällig, men är under förändring (avsnitt 5.2.1). Samma skäl som anfördes i betänkandet Tillsyn över polisen mot ett särskilt uppdrag att utöva systemtillsyn i förhållande till polisen kan alltså återopas mot ett sådant särskilt uppdrag för tillsynsmyndigheten i förhållande till Kriminalvården.

Kommittén gör dock numera bedömningen att kontroll av regelefterlevnaden i en myndighets verksamhet innefattar viss systemtillsyn, förutsatt att myndigheten i föreskrift är förpliktad att utöva intern styrning och kontroll samt den föreskriften inte är undantagen tillsynsansvaret.

Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning 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. Enligt 4 § samma förordning ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll gäller för Kriminalvården. Av den förordningen följer att det ska göras en riskanalys för att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen inte fullgörs. Med ledning av riskanalysen ska åtgärder vidtas som är nödvändiga för att kraven ska fullgöras med rimlig säkerhet. Därtill ska den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas. Riskanalysen, kontrollåtgärderna samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras.¹⁶ Om Kriminalvården inte vidtar dessa åtgärder står underlåtenheten i strid med gällande rätt.

Ett uppdrag att utöva kontroll av regelefterlevnaden i Kriminalvårdens verksamhet innefattar således en möjlighet att kontrollera om Kriminalvården har vidtagit de åtgärder som krävs för att uppfylla den föreskrivna skyldigheten att utöva intern styrning och kontroll. Den interna styrningen och kontrollen är enligt kommittén central för regelefterlevnaden i en verksamhet. En betydande fördel uppnås för det fall tillsynsmyndigheten, om den uppmärksammar överträdelser av gällande rätt, kan vidga perspektivet och kontrollera om orsaken till det kan vara bristande intern styrning

¹⁶ 3–6 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

och kontroll. Kommittén anser därför inte att myndighetsförordningen eller förordningen om intern styrning och kontroll bör undantas från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar.

Bedömningen nedan att tillsynsmyndigheten inte ska utöva effektivitetsgranskning har betydelse för hur möjligheten att kontrollera efterlevnaden av föreskrifter om intern styrning och kontroll kan användas (avsnitt 14.2.1). I praktiken innebär möjligheten att myndigheten kan utöva tillsyn över att Kriminalvården har vidtagit nödvändiga åtgärder för att verksamheten, med rimlig säkerhet, ska bedrivas enligt gällande rätt. Möjligheten bör i första hand användas om tillsynsmyndigheten i tillsynen över den operativa verksamheten uppmärksammar återkommande överträdelser av gällande rätt. Tillsynsmyndigheten kan alltså inom ramen för tillsynen granska om en del av bakgrunden till återkommande överträdelser av gällande rätt i visst avseende är brister i den interna styrningen (t.ex. riktlinjer, handböcker och utbildningar) eller i den interna kontrollen (t.ex. klagomålshantering och ärendegenomgång i kollegium).

Tillsynsmyndighetens och Riksrevisionens granskning

Tillsyn över att Kriminalvården uppfyllt sin skyldighet att utöva intern styrning och kontroll liknar den typ av granskning som Riksrevisionen kan utföra. Ett exempel är Riksrevisionens revisionsrapport om bland annat Kriminalvårdens verkställighetsplanering. I rapporten fann Riksrevisionen att flera verkställighetsplaner var klarmarkerade, fast de inte var fullständiga. Rekommendationen till Kriminalvården var bland annat att förbättra arbetet med systematisk uppföljning och att vidta åtgärder för att säkerställa att obligatoriska moment genomförts innan verkställighetsplaner klarmarkeras.¹⁷

Tillsynsmyndigheten skulle i sin tillsyn kunna få indikationer på generella brister i verkställighetsplaneringen som gör att den vid upprepade tillfällen inte är förenlig med gällande rätt.¹⁸ Utöver att kontrollera om verkställighetsplaneringen vid ett antal tillfällen skett i enlighet med gällande rätt, skulle tillsynsmyndigheten kunna

¹⁷ Riksrevisionen, revisionsrapport 2014-01-22, dnr 32-2013-0552. *Rapport löpande granskning av Kriminalvården 2013*.

¹⁸ Se t.ex. regleringen i 6–9 §§ fängelseförordningen (2010:2010).

vidga perspektivet och även kontrollera om bakgrunden till eventuella felaktigheter varit brister i skyldigheten att utöva intern styrning och kontroll.

Tillsynsmyndighetens kontroll görs dock utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Riksrevisionen granskar främst ur ett effektivitetsperspektiv. Kommittén anser därför inte att den omständigheten att även Riksrevisionen kan uttala sig om huruvida Kriminalvården lever upp till skyldigheten att utöva intern styrning och kontroll innebär att myndighetsförordningen eller förordningen om intern styrning och kontroll bör undantas tillsynsmyndighetens tillsynsansvar.

10.5 Proportionalitets- och lämplighetsbedömningar

Kommitténs bedömning: Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att granska om en åtgärd eller underlåtenhet är förenlig med gällande rätt, även om det innebär granskning av en proportionalitets- och lämplighetsbedömning. Tillsynsmyndigheten bör dock inte ha till uppgift att uttala sig om lämplighetsbedömningar som inte styrs av bindande föreskrifter.

10.5.1 Befogenhet att granska proportionalitets- och lämplighetsavvägningar som styrs av bindande föreskrifter

Uppsala universitet och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i remissyttrandena över betänkandet Tillsyn över polisen påtalat att kommitténs överväganden är otydliga när det gäller den föreslagna tillsynsmyndighetens möjligheter att granska lämpligheten av vissa vidtagna åtgärder mot bakgrund av Europakonventionen och rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen.¹⁹ Båda har också framhållit vikten av att tillsynsmyndigheten kan kontrollera om polisen har överträtt dessa rättsakter.²⁰

¹⁹ Europakonventionen gäller som lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁰ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, remissyttrande 2013-10-03, dnr 122-2013. *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42). Uppsala universitet, remissyttrande 2013-10-08, dnr UFV 2013/1030. *Yttrande över betänkandet SOU 2013:42 Tillsyn av polisen*.

Vare sig när det gäller tillsyn över polisen eller tillsyn över Kriminalvården bör det råda någon oklarhet i denna fråga. Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att granska om en åtgärd eller underlåtenhet är förenlig med 2 kap. regeringsformen, Europakonventionen eller andra bindande föreskrifter, även om det innebär granskning av en proportionalitets- och lämplighetsbedömning. Om myndigheten inte skulle få göra det krävs en avgränsning med den innebörden i regleringen. Någon sådan avgränsning bör inte införas. De bindande föreskrifter som styr Kriminalvårdens verksamhet bygger till betydande del på proportionalitets- och lämplighetsavvägningar, se exemplen nedan. Många av de för enskilda mest ingripande åtgärderna regleras i bestämmelser som innefattar sådana avvägningar. Utan möjlighet att granska i vad mån proportionalitets- och lämplighetsbedömningar är förenliga med gällande rätt skulle tillsynen bli starkt beskuren.

Möjligheten att granska proportionalitets- och lämplighetsbedömningar som styrs av bindande föreskrifter kan jämföras med Datainspektionens tillsyn. Inspektionens tillsyn avser frågan om personuppgiftsbehandlingen är laglig. Bedömningen av om personuppgiftsbehandlingen är laglig eller inte kan innehålla en granskning av en lämplighetsbedömning. Enligt 31 § personuppgiftslagen (1998:204) ska t.ex. den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Datainspektionen måste ta ställning till om de åtgärder som vidtagits varit lämpliga vid bedömningen av om 31 § följts eller inte. Datainspektionens tillsyn innefattar också bedömningar av om viss behandling varit kränkande (5 a § andra stycket personuppgiftslagen), nödvändig för vissa ändamål (t.ex. 10 och 16 §§ samma lag) eller klart motiverad (22 § samma lag).

Det bör emellertid beaktas att det ofta inte är en rimlig prioritering för tillsynsmyndigheten att göra en så fullständig utredning att den kan uttala sig om en proportionalitets- eller lämplighetsbedömning. Om det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser kan det dock finnas anledning att inleda en granskning. Vid klara överträdelser är det alltid möjligt att uttala sig om bedömningen. Bedömningar som i och för sig kan ifrågasättas, men som ligger inom ramen för vad som kan anses godtagbart, bör inte kritiseras.

Exempel på bestämmelser innefattande proportionalitets- och lämplighetsavvägningar

- Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet, 1 kap. 4 § fängelselagen och 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611).
- Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen och 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen.
- En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas, 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen och 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen.
- En intagens bostadsrum och tillhörigheter får kontrolleras i den utsträckning det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, 8 kap. 2 § fängelselagen och 4 kap. 1 § häkteslagen.
- En intagen får beläggas med fängsel vid förflyttning inom anstalt/förvaringslokalen och vid transport eller annan vistelse utanför anstalt/lokalen om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa, 8 kap. 10 § fängelselagen och 4 kap. 10 § häkteslagen.
- Om den som är berövad friheten rymmer eller gör motstånd mot någon under vars uppsikt han eller hon står, då denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas, 24 kap. 2 § första stycket brottsbalken.

10.5.2 Ingen befogenhet att kritisera lämplighetsbedömningar som inte styrs av bindande föreskrifter

JO har pekat på att många av de frågor gällande Kriminalvården som JO utreder inte i egentlig mening är rättsliga frågor utan handlar om bemötande och levnadsvillkor. Återkommande frågor bland klagomålen till JO är sådana som rör telefon- och besöks-tillstånd samt bevakningen vid sjukhus- och läkarbesök.²¹ Även Kriminalvården har angett att JO-anmälningarna ofta handlar om bemötande av intagna eller besökare och olika frågor kring intagnas kontakt med omvärlden som t.ex. besök. Därtill har Kriminalvården angett att anmälningarna rör brister i handläggningen av ett ärende, t.ex. att det har tagit för lång tid, samt frågor om allmänna handlingar och sekretess.²²

Frågor som rör telefon- och besöksstillstånd är delvis styrda av bindande föreskrifter.²³ Samma sak gäller bevakning vid läkarbesök²⁴ och till stora delar handläggningen av ärenden.²⁵ Likaså är frågor om allmänna handlingar och sekretess styrda av bindande föreskrifter.²⁶ Även frågor som rör bemötande och levnadsvillkor kan ofta hänföras till ett regelverk. JO har anfört att sådana frågor fått en rättslig ram genom en extensiv tolkning av då gällande 9 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, enligt vilken en intagen skulle behandlas med aktning för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med en anstaltsvistelse.²⁷ Den regleringen motsvaras i dag av 1 kap. 4 § fängelselagen.

Det finns dock fall där åtgärderna skulle kunna betraktas som olämpliga utan att de kan anses bryta mot något regelverk. Frågan är

²¹ JO, ämbetsberättelse 2010/11:JO1, s. 26 ff. Se även JO, ämbetsberättelse 2011/12:JO1, s. 17.

²² Kriminalvården. *Vad Kriminalvården får kritik för? JO:s olika nivåer av kritik.* <http://www.kriminalvardens.se/sv/Fangelse/Information-om-JO-anmalningar/Vad-Kriminalvarden-far-kritik-for-JOs-olika-nivaer-av-kritik/> (Hämtad 2014-03-30).

²³ Se t.ex. 7 kap. fängelselagen (2010:610) och 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse.

²⁴ Se t.ex. 9 kap. 1 § andra stycket fängelselagen (2010:610).

²⁵ Se t.ex. 7 § förvaltningslagen (1986:223). När det gäller krav på journalföring se följande. 5 § fängelseförordningen (2010:2010), 5 § häktesförordningen (2010:2011), 2 kap. 10 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, 14 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:11) om fängelse samt 23 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:5) om verkställighet av frivårdspåföljder.

²⁶ Se t.ex. 2 kap. tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

²⁷ JO, ämbetsberättelse 2010/11:JO1, s. 28. Se t.ex. JO, beslut 2011-09-30, dnr 5412-2010.

om tillsynsmyndigheten bör kunna uttala sig med innebörden att en åtgärd av Kriminalvården har varit olämplig, även i de fall bedömningen inte har styrts av en bindande föreskrift. Tillsynsskrivelsen utgår i sin definition av tillsyn från att granskningen ska avse om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av bindande föreskrifter. Kommittén har tidigare anslutit sig till regeringens definition av begreppet tillsyn (avsnitt 9.3.6). Skrivelsen utesluter dock inte att tillsynsmyndigheten även får i uppgift att uttala sig om rena lämplighetsbedömningar, utan koppling till bindande föreskrifter.²⁸

JO:s tillsyn omfattar inte bara frågan om en åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning. Ombudsmännen får också uttala sig om huruvida åtgärden annars är felaktig eller olämplig, dvs. att granska lämplighetsbedömningar utan koppling till bindande föreskrift.²⁹ JO har i flera fall uttalat kritik med anledning av att Kriminalvårdens agerande ansetts olämpligt, utan att JO samtidigt har dragit slutsatsen att agerandet stått i strid med viss författning.³⁰

En ordinarie tillsynsmyndighet med mandat att kritisera åtgärder utan att samtidigt konstatera att de står i strid med författning är Inspektionen för vård och omsorg. Med tillsyn enligt patientsäkerhetslagen avses i och för sig granskning av att verksamheten och personalen uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Inspektionen har dock också rätt att i ett beslut i ett klagomålsärende enligt lagen uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet, som i och för sig är förenlig med gällande föreskrifter, ändå är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten.³¹

Ekonomistyrningsverket har i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen föreslagit att ett mycket öppet mandat ska prövas för tillsynsmyndigheten. Mandatet skulle innefatta rätt att pröva allt som myndigheten bedömer som förtroendeskadligt.³² Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i sitt remissyttrande skrivit att det vore ”anmärkningsvärt om en myndighet som utövar

²⁸ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 1, 13 f. och 18.

²⁹ 6 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

³⁰ Se t.ex. JO, beslut 2013-03-28, dnr 6137-2011, angående antal övernattningar i häkte.

³¹ 7 kap. 3, 18–19 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

³² Ekonomistyrningsverket, remissyttrande 2013-09-25, dnr 3.4-812/2013. *Yttrande över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

tillsyn över polisen inte uttalar sig om lämpligheten av exempelvis vidtagna tvångsåtgärder mot enskilda personer när åtgärderna kan anses som olämpliga utan att det materiella regelverket direkt har åsidosatts”.³³ Säkerhetspolisen har i sitt remissyttrande framhållit att renodlade lämplighetsbedömningar inte kan bli föremål för granskning av regelefterlevnad.³⁴

Kommittén gör bedömningen att övervägande skäl talar mot att tillsynsmyndigheten ska ha till uppgift att uttala sig om lämplighetsbedömningar som inte styrs av bindande föreskrifter, till skillnad från det extraordinära tillsynsorganet JO. Den ska alltså inte ha befogenhet att kritisera Kriminalvården bara för att den anser att en åtgärd varit olämplig, om inte bedömningen går att koppla till en bindande föreskrift. Med en sådan befogenhet skulle granskningen gå utöver att kontrollera att de folkvaldas beslut genomförs på det sätt som var tänkt. Det kan även vara svårt för tillsynsmyndigheten att på ett trovärdigt sätt göra sådana bedömningar. Därtill är det ofta möjligt att hänföra för Kriminalvårdens verksamhet centrala lämplighetsbedömningar till bindande föreskrifter, varmed de omfattas av vad tillsynsmyndigheten får uttala sig om. Om en viktig lämplighetsbedömning inte styrs av någon bindande föreskrift, t.ex. om internationell rätt inte har fått genomslag i svensk rätt, har tillsynsmyndigheten möjlighet att påtala det för regeringen (se nedan avsnitt 13.7).

10.6 Lagprövning och kontroll av normbeslut

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten ska enligt 12 kap. 10 § regeringsformen inte tillämpa en föreskrift, om den gör bedömningen att föreskriften står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Samma sak gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Därtill innefattar uppdraget att utöva tillsyn en befogenhet att granska normbeslut.

³³ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, remissyttrande 2013-10-03, dnr 122-2013. *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

³⁴ Säkerhetspolisen, remissyttrande 2013-10-01, dnr 2013-13037-3. *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

Lagprövning

Tillsynsmyndigheten ska kontrollera om Kriminalvården uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Frågan är hur den ska förhålla sig om den i ett visst fall gör bedömningen att tillämpliga bindande rättsakter är oförenliga med varandra.

Enligt 12 kap. 10 § regeringsformen ska ett offentligt organ som finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning inte tillämpa föreskriften. Samma sak gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. En underlåtenhet att tillämpa en viss bestämmelse av det skälet att den strider mot överordnad författning innebär inte att bestämmelsen upphävs. Enligt Grundlagsutredningen framstår möjligheten till lagprövning som särskilt angelägen när det rör vissa centrala delar av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen.³⁵

Detta innebär att tillsynsmyndigheten kan kritisera en åtgärd som varit förenlig med en av Kriminalvårdens egna föreskrifter, om tillsynsmyndigheten anser att åtgärden har brutit mot en överordnad författning. Tillsynsmyndigheten ska då bortse från den felaktiga föreskriften och endast tillämpa den överordnade författningen.

I den här lagprövningsrätten ligger inte en allmän skyldighet för tillsynsmyndigheten att undersöka om de rättsregler som ska tillämpas står i strid med föreskrifter på högre nivå. Lagprövningsrätten blir aktuell om organet i ett visst fall har särskild anledning att tro att en normkonflikt föreligger.³⁶

Kontroll av normbeslut

Kriminalvården har rätt att meddela bindande föreskrifter som styr hur Kriminalvårdens verksamhet ska bedrivas.³⁷ I likhet med vad kommittén fann i betänkandet Tillsyn över polisen är det inte aktuellt att överföra denna föreskriftsrätt till tillsynsmyndigheten.³⁸ Frågan är i

³⁵ SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*, s. 380.

³⁶ Prop. 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri och rättigheter m.m., s. 42.

³⁷ Bemyndiganden att meddela föreskrifter finns t.ex. i 41 § fängelseförordningen (2010:2010), 30 § häktesförordningen (2010:2011) och 6 kap. 1 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

³⁸ Jfr SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 170 f.

stället om tillsynsmyndigheten ska ha rätt att kontrollera om en av Kriminalvårdens föreskrifter står i strid med en överordnad författning eller om någon bestämmelse har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst, utan koppling till ett fall då det är aktuellt att tillämpa föreskriften. Enligt kommittén innefattar uppdraget att utöva tillsyn en sådan rätt, om inte Kriminalvårdens beslut om meddelande av föreskrifter (normbeslut) undantas från tillsynsansvaret.

Domstolar har inte rätt att utan koppling till ett fall, då det är aktuellt att tillämpa en föreskrift, göra en sådan prövning. En myndighets beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen får nämligen enligt 30 § myndighetsförordningen inte överklagas. Det är enligt Grundlagsutredningen en grundprincip i svensk rätt att lagprövningen ska vara konkret.³⁹ Det finns dock inget i regleringen av JO:s och JK:s tillsyn som hindrar att dessa myndigheter, utan att det är tal om ett konkret tillämpningsfall, uttalar sig om en föreskrifts förenlighet med överordnad författning eller om processen vid föreskriftens tillkomst.

Tillsynsmyndigheten bör enligt kommittén ha befogenhet att, utan koppling till ett konkret fall, pröva om Kriminalvårdens föreskrifter står i strid med en överordnad författning eller om någon bestämmelse har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Kriminalvårdens föreskrifter om fängelse, häkte och transport är av stor betydelse för berördas fri- och rättigheter och får ett betydande genomslag för många enskilda. Tillsynen effektiviseras om den kan avse föreskriften i sig och inte enbart enskilda tillämpningsfall. Det bör därför inte införas något undantag innebärande att tillsynsmyndigheten inte ska få kontrollera normbeslut.

³⁹ SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*, s. 380.

10.7 Tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda

Kommitténs förslag: Tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.

Kommitténs bedömning: Förhållanden som rör utrikes-transporter som utförs med tvång, frihetsberövade barn eller barn med nära anhöriga som är frihetsberövade bör ofta falla inom denna inriktning.

Tillsynsområdet blir brett eftersom tillsyn kan avse Kriminalvårdens samtliga uppgifter och ske i förhållande till samtliga bindande föreskrifter som styr hur de ska utföras. JO har i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen framfört att det, när det gäller tillsyn över polisen, finns ett behov av vägledning för de prioriteringar som tillsynsmyndigheten måste göra. Enligt JO bör tillsynen i första hand inriktas på verksamhet som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.⁴⁰ Enligt kommittén är denna synpunkt relevant även i förhållande till tillsynen över Kriminalvården.

För t.ex. Arbetsmiljöverket har tillsynens inriktning reglerats. Tillsynen ska enligt instruktionen för verket inriktas på att bevaka att arbetsgivarna planerar och bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljökraven tillgodoses.⁴¹ Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) ska främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter enligt samma lags tredje kapitel, dvs. att bedriva ett systematiskt patient-säkerhetsarbete.⁴²

Det huvudsakliga skälet för att utöka tillsynen över Kriminalvården är att stärka rättssäkerheten för Kriminalvårdens klienter. Många åtgärder inom Kriminalvårdens verksamhet, även inom frivården, har en ingripande verkan på enskilda. Att många av

⁴⁰ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42).*

⁴¹ 15 § första stycket arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

⁴² 7 kap. 3 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659).

Kriminalvårdens ingripande myndighetsåtgärder inte kan överklagas kan i viss mån vägas upp av den föreslagna tillsynen. Mot den bakgrunden bör tillsynen riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda. En sådan inriktning ska framgå av författning. Med inriktningen bör tillsynen vara fokuserad på den klientnära verksamheten. Exempelvis bör förhållanden som rör frihetsberövade barn och barn med nära anhöriga som är frihetsberövade ofta falla inom inriktningen. Ytterligare exempel på förhållanden som ofta bör falla inom inriktningen är utrikestransporter som utförs med tvång (se mer nedan avsnitt 12.3.2).

Med denna reglerade inriktning kan tillsynsmyndigheten specialisera sig på vissa författningar. Det blir också tydligare för allmänheten och andra myndigheter som granskar Kriminalvården vad för verksamhet tillsynsmyndigheten ska bedriva. Det bör dock observeras att syftet med inriktningen är att den ska vara vägledande i de prioriteringar som måste göras. Den är inte en absolut avgränsning av tillsynsansvaret och utesluter inte några av Kriminalvårdens uppgifter.

10.8 Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska normalt inte granska förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över.

Kommitténs bedömning: Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn bör inte helt uteslutas från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar. Genom att inte helt utesluta sådana förhållanden undviks gränsdragningsproblem. Förutsättningarna för att regelöverträdelser och risker för sådana ska upptäckas förbättras också. Tillsynsmyndigheten bör dock för det mesta endast uppmärksamma den andra tillsynsmyndigheten på frågor som faller under dess tillsyn och inte själv utreda dem. På så sätt undviks parallella utredningar och motstridiga beslut av olika tillsynsmyndigheter samt att flera myndigheter lägger resurser på att bygga upp kompetens inom samma områden.

10.8.1 Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn bör inte uteslutas från tillsynsansvaret

Enligt tillsynsskrivelsen är det viktigt för förtroendet för tillsynen att det står klart för de objektsansvariga, men också för allmänheten, vilken myndighet som ansvarar för viss tillsyn. I regelverken bör det därför finnas en tydlig uppgiftsfördelning mellan de inblandade organen inom ett tillsynsområde, dvs. de som utövar tillsyn enligt samma eller närliggande regelverk.⁴³ Även Statskontoret har betonat vikten av att gränssnittet mellan tillsynsmyndigheter med liknande uppgifter blir tydligt, så att det inte uppkommer otydlighet och överlappande ansvar mellan olika myndigheter.⁴⁴

Överlappande tillsynsuppdrag kan leda till en mer resurskrävande tillsyn jämfört med om kompetensen är samlad i en organisation. Överlappande tillsynsuppdrag riskerar också att olika tillsynsärenden riktas mot samma område samtidigt. Det innebär inte bara att tillsynsresurserna används ineffektivt utan orsakar även onödiga störningar i den granskade verksamheten. En annan risk med överlappande tillsynsområden är att de olika tillsynsmyndigheterna kommer till olika slutsatser vid sina respektive granskningar. För att undvika kollisioner krävs samarbete mellan tillsynsmyndigheterna, vilket i sin tur kräver resurser.

Ett sätt att undvika överlappningar är att från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar utesluta sådana förhållanden eller bindande föreskrifter som omfattas av andra myndigheters tillsynsansvar.⁴⁵ Med en sådan lösning kan gränsdragningen till andra tillsynsmyndigheter förefalla tydlig. En betydande nackdel är dock att det i praktiken kan uppstå gränsdragningsproblem. Det blir särskilt påtagligt om de olika tillsynsmyndigheterna gör olika tolkningar av var gränssnittet går på sådant sätt att ingen anser sig utöva tillsyn över vissa förhållanden.

Gränsdragningen mellan Statens Skolinspektion och Diskrimineringsombudsmannen (DO) kan nämnas som exempel. DO utövar tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs.

⁴³ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 26 och 28.

⁴⁴ Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 10.

⁴⁵ Jfr t.ex. 34 § första stycket lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och 26 kap. 3 § andra stycket skollagen (2010:800).

Anmälningar till Skolinspektionen och DO angående ett barns eller en elevs skolsituation kan innehålla frågor som regleras i både skollagen (2010:800) och diskrimineringslagen. Enligt uppgift från Skolinspektionen har DO och inspektionen i vissa fall gjort olika tolkningar av diskrimineringslagen, vilket då fått till följd att ingen av myndigheterna ansett sig utöva tillsyn över aktuell händelse. För att lösa problemet har myndigheterna träffat en överenskommelse om samverkan. Överenskommelsen handlar om hur samverkan ska gå till för det fall en av myndigheterna får in en anmälan som berör den andra myndighetens område. Man har bland annat kommit överens om inrättande av en samverkansgrupp och att myndigheterna ska samråda i de fall det är oklart vem av dem som ska handlägga en anmälan eller delar av denna.⁴⁶ Även om tillsynsansvaret inte är överlappande enligt regelverket kan det alltså krävas att resurser läggs på samarbete.

Ytterligare ett exempel på när gränsdragningsproblem mellan tillsynsmyndigheter har uppstått är ansvarsfördelningen mellan Datainspektionen och Post- och telestyrelsen. Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, även vad gäller bestämmelserna om personuppgiftsbehandling.⁴⁷ Datainspektionen utövar inte tillsyn över sådan personuppgiftsbehandling som faller under Post- och telestyrelsens tillsyn.⁴⁸ Datainspektionen har i en skrivelse till Justitiedepartementet anfört att det ibland kan vara svårt att avgöra om det är Post- och telestyrelsen eller Datainspektionen som ansvarar för viss fråga, inte bara för enskilda utan även för andra myndigheter och tillsynsmyndigheterna själva. Enligt Datainspektionen fanns det ett behov av att se över gränssnittet mellan inspektionen och Post- och telestyrelsen.⁴⁹

Om det från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar utesluts sådana förhållanden som omfattas av annan myndighets tillsyn försämras

⁴⁶ Statens skolinspektion och Diskrimineringsombudsmannen, överenskommelse under tecknad den 24 november respektive den 28 oktober 2013. *Överenskommelse om samverkan mellan Statens skolinspektion och Diskrimineringsombudsmannen.*

⁴⁷ 7 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

⁴⁸ Prop. 2002/03:110. *Lag om elektronisk kommunikation*, m.m., s. 330 f.

⁴⁹ Datainspektionen, skrivelse 2011-12-09, dnr 1760-2011. *Skrivelse om behov av översyn av Datainspektionens roll och uppdrag*, s. 16 f.

vidare möjligheterna till helhetssyn över viss problematik. Det kan finnas skäl för tillsynsmyndigheten att i ett tillsynsärende inkludera sådana aspekter som det i första hand åligger annan myndighet att kontrollera, t.ex. arbetsmiljöfrågor, för att kunna göra en bedömning av omständigheterna i sin helhet.

Genom att hela det regelverk som styr Kriminalvården omfattas av tillsynsansvaret förbättras också förutsättningarna för att regelöverträdelser och risker för sådana ska upptäckas. Även om tillsynen inte har varit inriktad på att finna sådana brister kan tillsynsmyndigheten upptäcka allvarliga brister avseende t.ex. personuppgiftsbehandlingen, arbetsmiljön eller patientsäkerheten. Det vore olyckligt om tillsynsmyndigheten i sådana fall ansåg sig förhindrad att vidta åtgärder. Effekten kan i så fall bli att bristen inte korrigeras. Förtroendet för tillsynsmyndigheten bör också påverkas negativt om det i efterhand kommer fram att den känt till vissa brister, men inte agerat.

Enligt kommittén överväger fördelarna med att låta tillsynsansvaret omfatta även förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn de nackdelar som är förknippade därmed.

10.8.2 Tillsynsmyndigheten ska uppmärksamma, inte utreda, frågor som faller under annan ordinär tillsyn

Tillsynsansvaret ska alltså omfatta även förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn. I praktiken ska dock tillsynsmyndigheten normalt inte själv vidare utreda frågor som faller under annan ordinär tillsyn. Tillsynsmyndigheter som Datainspektionen, Inspektionen för vård och omsorg och Arbetsmiljöverket har specialistkompetens inom sina områden. Det vore inte en rimlig prioritering av tillsynsmyndigheten att bygga upp motsvarande kompetens i den egna organisationen. Om tillsynsmyndigheten i en utredning uppmärksammar brister eller risker som faller under annan ordinär tillsyn bör det normala förfarandet således vara att tillsynsmyndigheten informerar den andra tillsynsmyndigheten. Den andra tillsynsmyndigheten får sedan närmare utreda påtalade förhållanden, om den anser att det är påkallat. Genom denna kontakt undviks att parallella utredningar bedrivs och att olika tillsynsmyndigheter fattar motstridiga beslut.

Eftersom den nya tillsynsmyndigheten i praktiken för det mesta endast ska uppmärksamma, inte utreda, brister och risker som faller under annan ordinär tillsyn blir frågan om det bör införas en reglerad skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för deras tillsyn.⁵⁰ Kommittén gör bedömningen att det inte är lämpligt med en sådan skyldighet. Det kan exempelvis vara olämpligt att tillsynsmyndigheten underrättar annan tillsynsmyndighet om en enskild har påtalat en eventuell regelöverträdelse och han eller hon sedan motsätter sig att annan tillsynsmyndighet uppmärksammas därpå. Vidare vore det alltför tidskrävande att vid mindre regelöverträdelser ställa krav på kontakter med annan tillsynsmyndighet innan ärendet kan avslutas.

I stället för en reglerad underrättelseskyldighet bör dessa kontakter mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsmyndigheter med överlappande tillsynsansvar ske inom ramen för myndigheternas samverkan med varandra. Kommittén återkommer nedan till frågan om det finns behov av att särskilt reglera tillsynsmyndighetens samverkan med andra tillsynsmyndigheter (avsnitt 16.3).

För att det ska stå klart för allmänheten, Kriminalvården och andra tillsynsmyndigheter att tillsynsmyndigheten normalt inte själv ska utreda frågor som faller under annan ordinär tillsyn bör det framgå av regleringen. På så sätt motverkas också att tillsynsmyndigheten efterhand i allt högre grad utreder frågor som faller under annan ordinär tillsyn. Det ska därför regleras att tillsynsmyndigheten normalt inte ska utöva tillsyn över förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över. Exempelvis har Datainspektionen, Arbetsmiljöverket och Inspektionen för vård och omsorg sådan särskild uppgift att utöva tillsyn att tillsynsmyndigheten normalt inte bör utöva tillsyn över förhållanden som faller under deras ordinära tillsyn. De extraordinära tillsynsorganen JO och JK har dock inte ett sådant särskilt tillsynsområde.

⁵⁰ Jfr 9 kap. 8 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) och 20 § tredje stycket förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten och 71 § djurskyddsförordningen (1988:539).

10.8.3 Särskilt om förhållandet till Statens skolinspektion

I detta sammanhang bör förhållandet till Statens skolinspektion uppmärksammas. Enligt 26 kap. 3 § första stycket skollagen har inspektionen tillsyn över bland annat skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som regleras i skollagen. Tillsynsområdet avser enligt förarbetena hela verksamheten och är inte begränsat till enbart efterlevnaden av skolförfattningarna, även om den huvudsakliga utgångspunkten för tillsynen bör vara skollagen och tillhörande författningar. Detta innebär att Skolinspektionen kan utöva tillsyn från ett mer allmänt förvaltningsrättsligt perspektiv. I samma paragraf står dock att första stycket inte gäller om ”tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet”. I förarbetena nämns Datainspektionen och Arbetsmiljöverket som exempel på myndigheter som tränger undan Skolinspektionens tillsyn. JK och JO ansågs inte ha ett sådant särskilt tillsynsområde som medför att Skolinspektionens tillsynsansvar begränsas.⁵¹

Frågan blir om Skolinspektionens tillsynsansvar över Kriminalvården inskränks om det bildas en myndighet som har till uppgift att utöva tillsyn över Kriminalvården. Enligt kommittén blir så inte fallet. Den nya tillsynsmyndigheten föreslås få ett vitt tillsynsansvar över Kriminalvården. Det sammantaget med den föreslagna regleringen, att tillsynsmyndigheten normalt inte ska granska förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över, innebär enligt kommittén att tillsyn över Kriminalvårdens klientutbildning inte kan anses vara en särskild uppgift för tillsynsmyndigheten på det sätt som avses i 26 kap. 3 § andra stycket skollagen. Skolinspektionen har således en sådan särskild uppgift att utöva tillsyn över Kriminalvårdens klientutbildning att tillsynsmyndigheten normalt inte bör utöva tillsyn däröver.

⁵¹ Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och Trygghet*, s. 542 och 895.

10.9 Enskilda fall får granskas

Kommitténs bedömning: Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att granska enskilda fall. Det ankommer på myndigheten att avgöra när en utredning är befogad. För att tillsynen ska bli effektiv bör enskilda fall där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser prioriteras.

I betänkandet Tillsyn över polisen fann kommittén, med särskild hänsyn till åklagarens roll i det brottsutredande arbetet, att den föreslagna tillsynsmyndigheten normalt inte skulle uttala sig i enskilda fall. Flera remissinstanser var kritiska mot den bedömningen. Deras synpunkter är av relevans även för frågan om tillsynsmyndigheten bör ha befogenhet att kontrollera, och agera med anledning av, enskilda fall när det gäller Kriminalvårdens verksamhet. Dessa synpunkter återges mer utförligt i motsvarande avsnitt i kapitlet om kontroll av regelefterlevnad i polisens verksamhet (avsnitt 11.9). De kan dock sammanfattas enligt följande.

Det är viktigt att åtgärder och beslut som inte kan prövas rättsligt kan bli föremål för granskning. Granskningen av enskilda ärenden utgör en viktig kunskapskälla för det systematiska tillsynsarbetet. Granskning av enskilda ärenden är oftast en förutsättning för att strukturella och övergripande fel och brister ska kunna upptäckas. För att kunna uttala sig om regelefterlevnaden i en verksamhet bör det vara nödvändigt att granska enskilda ärenden. Det skulle kunna vara direkt stötande, och inte ägnat att skapa förtroende för vare sig polisen eller tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten ansåg sig förhindrad att granska och uttala sig om ett uppenbart rättsstridigt handlande från polisens sida.

Även enligt kommittén är det svårt att granska regelefterlevnad utan att samtidigt granska enskilda fall. Det är i det enskilda fallet som en regel eventuellt har överträtts, även om det är tal om systematiska brister, dvs. upprepade enskilda överträdelser. Förtroendet hos allmänheten borde också påverkas negativt om myndigheten skulle anse sig förhindrad att utreda ett enskilt fall av påstådd, allvarlig regelöverträdelse. Utan möjligheten att kontrollera enskilda fall finns det också en påtaglig risk för att myndigheten inte uppmärksammas

på brister. Därtill är tillsyn ett sätt för den enskilde medborgaren att få rättelse.⁵² Den nya tillsynen ska stärka rättssäkerheten för Kriminalvårdens klienter och kompensera de bristande möjligheterna att överklaga många av Kriminalvårdens ingripande myndighetsåtgärder. Fel ska inte bara förebyggas utan begångna fel ska i den mån det är möjligt rättas till. En viktig förutsättning för det är att enskilda fall kan granskas.

Kommittén gör därför bedömningen att tillsynsmyndigheten i tillsynen över Kriminalvården ska kunna granska och uttala sig om en enskild händelse. Något hinder däremot bör således inte införas. Möjligheten att granska och uttala sig om enskilda fall innebär dock inte att tillsynsmyndigheten måste utreda alla eventuella regelöverträdelser som kommer till myndighetens kännedom, utan den ska själv avgöra när en utredning är befogad. För att tillsynen ska bli effektiv bör enskilda fall där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser prioriteras. I samband med utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång finns det en sådan risk för regelöverträdelser att tillsyn regelbundet bör utövas över enskilda fall. Kommittén återkommer till frågan om övervakning av utrikestransporter nedan (avsnitt 12.3.2). Kommittén återkommer också senare till frågan om hur klagomål från enskilda ska hanteras (avsnitt 12.3.3).

10.10 Beslut som kan överklagas

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska inte i sak uttala sig om ett enskilt beslut av Kriminalvården om det kan överklagas. Detsamma gäller beslut som kan överklagas först efter att det har omprövats av Kriminalvården.

Kommitténs bedömning: Även om tillsynsmyndigheten inte ska uttala sig om ett sådant enskilt beslut i sak kan uttalandena avse om det har funnits strukturella brister eller brister i själva handläggningen eller i den interna styrningen och kontrollen.

⁵² Statskontoret, rapport, 2011. *Fristående utvärderingsmyndigheter – En förvaltningspolitisk trend*, s. 15.

För beslut som kan överklagas finns en fungerande ordning för kontroll. Det finns alltså inget behov av ytterligare kontroll när det gäller ett enskilt överklagbart beslut. Kontrollen av sådana beslut bör ske genom nu gällande ordning med överklagande till domstol eller övervakningsnämnd, i vissa fall efter omprövning av Kriminalvården. Tillsynsmyndigheten ska därför inte i sak uttala sig om ett enskilt beslut av Kriminalvården om det kan överklagas. Detsamma gäller ett beslut som efter överklagande redan har prövats i sak av högre instans. Tillsynsmyndigheten ska inte heller i sak uttala sig om beslut som kan överklagas först efter att Kriminalvården har omprövat beslutet.

För att visa vad den föreslagna avgränsningen innebär i praktiken ges följande exempel. Kriminalvården kan ha riktlinjer angående omhändertagande av egendom och ett antal överklagbara beslut om omhändertagande kan ha fattats i enlighet med dessa. Tillsynsmyndigheten ska inte i sak uttala sig om ett sådant enskilt beslut. För det fall någon är missnöjd med en enskild bedömning är det möjligt att få till stånd en prövning genom att överklaga till domstol. Tillsynsmyndigheten kan dock inleda en granskning omfattande ett flertal beslut som har meddelats i enlighet med riktlinjen. Den kan sedan göra generella uttalanden om riktlinjen och de beslut som meddelats i enlighet därmed för att peka på ett eventuellt mönster av återkommande fel, dvs. på en strukturell brist. Tillsynsmyndigheten kan också kontrollera om Kriminalvården har agerat korrekt i formellt hänseende, dvs. om själva handläggningen varit korrekt. Den kan även granska om Kriminalvården har vidtagit nödvändiga åtgärder för att kontrollera att verksamheten, med rimlig säkerhet, bedrivs enligt gällande rätt.

10.11 Anmälan när det finns anledning att anta att brott har begåtts

Kommitténs förslag: Om tillsynsmyndigheten i sin tillsyn över Kriminalvården finner anledning att anta att brott har begåtts ska den anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Anmälan ska dock inte behöva ske om Kriminalvårdens personalansvarsnämnd eller Statens ansvarsnämnd redan har anmält saken till åtal eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

Anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Tillsynsmyndigheten ska till den myndighet som tagit emot anmälan lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för brottsutredningen.

10.11.1 En anmälningsskyldighet ska föreligga

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i sitt remissyttrande över betänkandet Tillsyn över polisen anfört att det bör övervägas om den föreslagna tillsynsmyndigheten bör ha en skyldighet att till Åklagarmyndigheten anmäla sådana misstänkta brottsliga gärningar som uppmärksammas under tillsynsverksamheten.⁵³ Nämnden är skyldig att, om den i sin verksamhet uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, anmäla det till Åklagarmyndigheten (Riksåklagarens kansli) eller annan behörig myndighet.⁵⁴

En annan tillsynsmyndighet som ska anmäla misstänkta brott är Inspektionen för vård och omsorg. Om den får kännedom om att någon har brutit mot en bestämmelse som gäller verksamhet som står under inspektionens tillsyn, ska den vidta åtgärder så att bestämmelsen följs och, om det behövs, göra anmälan till åtal. Om hälso- och sjukvårdspersonal är skäligen misstänkt för att i yrkesutövningen ha begått ett brott för vilket fängelse är föreskrivet ska inspektionen göra en åtalsanmälan. Skulle emellertid Hälso- och

⁵³ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, remissyttrande 2013-10-03, dnr 122-2013. *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

⁵⁴ Se 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

sjukvårdens ansvarsnämnd finna att förutsättningar föreligger för åtalsanmälan, är det nämnden som ska fullgöra anmälningsskyldigheten.⁵⁵

Tillsynsverksamhet ska inte sammanblandas med brottsutredande verksamhet. Ett tillsynsorgan har inte den kompetens eller de befogenheter som krävs för att utreda brott. Enligt tillsynsskrivelsen bör tillsynsorgan normalt vara skyldiga att göra en anmälan till åtal vid klara misstankar om en straffbar överträdelse. Inom vissa områden kan det dock finnas skäl mot att införa en ovillkorlig skyldighet att göra anmälan till åtal. Det bör därför alltid prövas om det finns behov av en sådan skyldighet inom det aktuella området. Det kan även finnas områden där det förebyggande arbetet i hög grad bygger på rapportering av brister, tillbud och olyckor från de objektsansvariga. Om man i sådana fall inför en ovillkorlig skyldighet för tillsynsorganet att anmäla till åtal kan rapporteringsviljan minska. Inom tillsynsområden där det finns en sådan risk bör en ovillkorlig skyldighet att anmäla till åtal inte införas.⁵⁶

En skyldighet att anmäla brott kan i och för sig riskera att negativt påverka anställdas vilja att påtala brister för tillsynsmyndigheten. För en anmälningsskyldighet talar dock att tillsynen över Kriminalvården inte kommer att bygga på rapportering från myndigheten. Genom en anmälningsskyldighet klargörs att tillsynsmyndigheten inte ska utreda brott. Det finns också ett uppenbart värde i att brott beivras. Det skulle kunna uppfattas som stötande om tillsynsmyndigheten inte anmälde ett misstänkt brott som uppdagats vid tillsynen. Tillsynsmyndigheten ska således ha en skyldighet att anmäla misstänkta brott inom det egna tillsynsområdet. Frågan är hur anmälningsskyldigheten närmare ska formuleras.

En förundersökning i brottmål ska normalt inledas av polis eller åklagare så snart det finns anledning att anta att ett brott under allmänt åtal har förövats.⁵⁷ Det är inte aktuellt att förlägga tidpunkten för när anmälan ska ske efter den tidpunkt då förundersökningen ska inledas, eftersom det i praktiken kan innebära att tillsynsmyndigheten utför utredning som ankommer på polis och åklagare. Kommittén anser således att om tillsynsmyndigheten i sin

⁵⁵ 7 kap. 23 och 29 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Se även prop. 2009/10:210. *Patient-säkerhet och tillsyn*, s. 225 och 228.

⁵⁶ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 53.

⁵⁷ 23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken.

tillsyn över Kriminalvården finner anledning att anta att brott har begåtts ska den vara skyldig att anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet.⁵⁸ Vid vilken grad av misstanke som anmälan senast ska ske hänger samman med kommitténs överväganden längre fram i betänkandet angående vitesföreläggande och rätten att vara passiv (avsnitt 15.4.3). Det bör undvikas att tillsynsmyndigheten måste förhålla sig till olika grader av misstanke. Anmälan kan även ske vid lägre grad av misstanke. Att tillsynsmyndigheten har gjort en anmälan innebär inte att en förundersökning inleds utan det är en fråga för mottagande myndighet.

Anmälningsskyldigheten ska gälla alla typer av brott. Eftersom det är tal om verksamhet innefattande myndighetsutövning är tjänstefel ett brott som ofta kan bli aktuellt.⁵⁹ Naturligtvis utgör dock inte alla regelöverträdelser i Kriminalvårdens verksamhet brott.

Om Kriminalvårdens personalansvarsnämnd eller Statens ansvarsnämnd redan har gjort en åtalsanmälan finns det inte behov av att tillsynsmyndigheten också anmäler.⁶⁰ Någon anmälan behöver då inte heller göras. Detsamma ska gälla om anmälan av annat skäl inte behövs, t.ex. om händelsen har polisanmälts och en förundersökning inletts. Om tillsynsmyndigheten anser att det är lämpligt är den dock fri att göra en anmälan ändå, exempelvis om den har uppgifter som bör tillföras ärendet.

Efter att tillsynsmyndigheten har gjort en anmälan ska dess egen utredning omedelbart upphöra såvitt avser de omständigheter som omfattas av den eventuellt straffbara gärningen. Samma sak ska gälla om tillsynsmyndigheten bedömt att anmälan inte behövs, på grund av en åtalsanmälan eller av annat skäl. För det fall det finns

⁵⁸ Jfr regleringen i 17 § första stycket skattebrottslagen (1971:69).

⁵⁹ Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska det dock inte dömas till ansvar. Vid bedömningen av om en gärning är att anse som ringa kan det t.ex. beaktas om det var oklart vilka rutiner som gällde eller om arbetssituationen var pressad, se NJA 1992 s. 812 och NJA 2002 s. 336.

⁶⁰ Av 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att den som är skäligen misstänkt för brott som kan antas föranleda någon annan påföljd än böter eller vissa i bestämmelsen angivna brott ska anmälas till åtal. Personalansvarsnämnden ska pröva om förutsättningarna för åtalsanmälan är uppfyllda, 25 § myndighetsförordningen (2007:515). Statens ansvarsnämnd beslutar i frågan när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksamhetsledande eller därmed jämförlig ställning, 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

anledning att tro att bakgrunden till de förhållanden som kan utgöra brott är generella brister i visst avseende, t.ex. felaktiga rutiner, kan dock dessa utredas ur ett övergripande perspektiv. För att klargöra vilka förhållanden förundersökningen kommer att innefatta kan det vara lämpligt med en kontakt mellan tillsynsmyndigheten och den brottsutredande myndigheten. Om förundersökningen läggs ned är tillsynsmyndigheten normalt oförhindrad att inom ramen för tillsynen utreda de omständigheter som omfattats av förundersökningen.⁶¹ En sådan fortsatt utredning kan vara lämplig om den fråga anmälan avsett endast utgjort en del av ett större problem som tillsynsmyndigheten bedömer vara angeläget att belysa. Viss försiktighet är dock påkallad när det gäller att vidare kontrollera ett ärende som redan har varit föremål för utredning.

10.11.2 Information till mottagande myndighet

Innan Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden anmäler förhållanden som kan utgöra brott ska nämnden samråda med berörd myndighet.⁶² Det kan finnas ett värde i att tillsynsmyndigheten har en kontakt med den myndighet som anmälan ska ske till innan den ges in. Mottagande myndighet kan då lämna uppgifter om var anmälan bör skickas och förbereda handläggningen av den. Tillsynsmyndigheten bör således innan anmälan kontakta mottagande myndighet. Problemet med en uttrycklig samrådsskyldighet är dock att den kan ge intrycket att det är ett gemensamt beslut mellan tillsynsmyndigheten och mottagande myndighet huruvida anmälan alls ska ske. Så ska inte vara fallet. En kontakt mellan tillsynsmyndigheten och mottagande myndighet får inte innebära en prövning på förhand av de förhållanden som anmälan avser. Kommittén föreslår därför inte någon reglerad samrådsskyldighet innan anmälan.

Innan uppgifter lämnas ut i samband med en anmälan bör tillsynsmyndigheten göra en sekretessprövning. Det bör då beaktas att enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förord-

⁶¹ Jfr exempelvis JO, beslut 2013-10-25, dnr 3076-2012.

⁶² 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden.

ning. Bestämmelser om anmälningsplikt kan betraktas som en typ av uppgiftsskyldighet.⁶³ Det är angeläget att säkerställa att alla de uppgifter som mottagande myndighet behöver för sin utredning klart omfattas av tillsynsmyndighetens uppgiftsskyldighet, så att sekretess mellan tillsynsmyndigheten och den myndighet som tar emot anmälan inte motverkar en effektiv utredning av brottet. Det bör därför enligt kommittén, utöver en reglerad anmälningskyldighet, finnas viss reglering om vilka uppgifter som tillsynsmyndigheten är skyldig att lämna i samband med att anmälan sker.

Ett alternativ är en reglering motsvarande den som gäller för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Nämnden ska till anmälan foga sin utredning. Det är också reglerat att nämnden efter anmälan ska lämna det biträde som behövs.⁶⁴ Ett krav på att till anmälan foga tillsynsmyndighetens utredning kan dock uppfattas som att den ska göra en utredning innan anmälan ges in. En sådan utredning skulle i praktiken kunna innebära brottsutredande åtgärder. Tillsynsmyndigheten bör alltid vara uppmärksam på att de åtgärder som vidtas under en granskning inte försvårar en framtida förundersökning.

Följande bestämmelser är enligt kommittén bättre att använda som förebild för att säkerställa att alla uppgifter som behövs för mottagande myndighets utredning ska kunna lämnas ut. Skatteverket ska i vissa fall anmäla misstankar om brott till åklagare. En anmälan ska enligt 18 kap. 8 § tredje stycket skatteförordningen (2011:1261) innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott. Vidare är vissa myndigheter skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Dessa ska enligt 14 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Kommittén föreslår således att det ska regleras att tillsynsmyndighetens anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott. Tillsynsmyndigheten ska också vara skyldig att till den myndighet som tar emot anmälan lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för brottsutredningen.

⁶³ Se Geijer m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (Zeteo, version den 1 juli 2014) kommentar till 10 kap. 28 §.

⁶⁴ 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Vid tveksamhet bör det i första hand ankomma på mottagande myndighet att bedöma vilka uppgifter som kan vara av betydelse. Visst samråd kan behövas mellan tillsynsmyndigheten och mottagaren.⁶⁵

10.12 Tillsynen ska riktas mot myndigheten

Kommitténs förslag: Tillsynen ska riktas mot Kriminalvården. Eventuell kritik ska således riktas mot myndigheten, inte mot enskilda befattningshavare. Vidare ska tillsynen endast avse den verksamhet som Kriminalvården bedriver och inte sådan verksamhet som bedrivs av privaträttsliga subjekt.

10.12.1 Kritik ska inte riktas mot enskilda befattningshavare

Kommittén fann i betänkandet Tillsyn över polisen att tillsynen skulle avse myndigheterna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, inte de enskilda befattningshavarna.⁶⁶ JO kritiserade den delen av förslaget i sitt remissyttrande. Enligt JO ökar möjligheterna till en effektiv och ändamålsenlig tillsyn om även enskilda befattningshavares agerande kan bli föremål för granskning.⁶⁷

Kommittén har ovan funnit att tillsynsmyndigheten får granska, och agera med anledning av, ett enskilt fall (avsnitt 10.9). Detta medför att även enskilda befattningshavares agerande ska kunna granskas. I ett beslut i ett tillsynsärende rörande ett enskilt fall kan det komma att framgå att en enskild tjänsteman har felat. Enskilda befattningshavares agerande kan alltså bli föremål för granskning. Det är dock en annan fråga om eventuell kritik ska riktas endast mot den objektsansvariga myndigheten eller även mot enskilda befattningshavare.

⁶⁵ Jfr JO 1996/97:JO1 s. 438. I 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring föreskrevs att vissa aktörer var skyldiga att på begäran lämna allmän försäkringskassa uppgift för namngiven person rörande förhållande, som var av betydelse för tillämpningen av lagen om allmän försäkring. JO uttalade att det fick anses ankomma på försäkringskassan att bedöma om den begärda uppgiften omfattas av uppgiftsskyldigheten, dvs. huruvida uppgiften var av betydelse för handläggningen av försäkringskassans ärende.

⁶⁶ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 163 och 165 f.

⁶⁷ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

Det finns redan i dag ett flertal processer för individuellt ansvarsutkrävande. En enskild tjänsteman kan vara straffrättsligt ansvarig för sitt agerande. Om en enskild tjänsteman vid myndighetsutövning, uppsåtligen eller av oaktsamhet, har åsidosatt vad som gäller för uppgiften kan han eller hon ha gjort sig skyldig till tjänstefel.⁶⁸ Gärningen kan också vara straffbelagd enligt någon annan bestämmelse. Om tillsynsmyndigheten i sin tillsynsverksamhet finner anledning att anta att brott har begåtts ska den som huvudregel anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Dessutom kan ett arbetsrättsligt disciplinansvar aktualiseras. Enskilda befattningshavare kan ställas till svars för eventuella felaktigheter vid Kriminalvårdens personalansvarsnämnd eller Statens ansvarsnämnd. Om ett agerande inte är så allvarligt att ett straffrättsligt eller disciplinärt ansvar aktualiseras så kan arbetsgivaren, inom ramen för sin arbetsledning, hålla ett tillrättavisande samtal med den anställde. Avslutningsvis kan JO och JK kritisera enskilda tjänstemän och andra befattningshavare vid Kriminalvården. Med beaktande av dessa processer för individuellt ansvarsutkrävande är således behovet av att tillsynsmyndigheten kan rikta kritik mot enskilda tjänstemän begränsat.

En tjänsteman agerar dessutom i myndighetens namn och verksamhet, alltså på myndighetens vägnar. Dennes prestation är starkt beroende av vilken position han eller hon erhållit, arbetsbelastning, utbildning, ansvarsfördelning, rutiner och andra förhållanden som myndighetens ledning styr över. Myndighetens ledning ansvarar för den interna styrningen och kontrollen och har bäst förutsättningar för att vidta åtgärder så att fel inte upprepas. Om kritik riktas mot enskilda riskerar det vidare att negativt påverka anställdas vilja att påtala brister.

Kommitténs bedömning är därför att övervägande skäl talar för att det är mot myndigheten Kriminalvården som eventuell kritik ska riktas. Det kan komma att uppstå situationer då Kriminalvårdens ledning är lika kritisk som tillsynsmyndigheten mot åtgärder som en tjänsteman har vidtagit. Kritiken kan ändå riktas mot den myndighet på vilkens vägnar tjänstemannen har agerat. Bästa sättet för Kriminalvården att demonstrera att man finner det

⁶⁸ Se 20 kap. 1 § brottsbalken.

inträffade oacceptabelt är att vidta åtgärder för att något liknande inte ska hända igen.

10.12.2 Tillsynen ska endast avse den verksamhet som Kriminalvården bedriver

Nästa fråga blir om tillsynen ska omfatta även åtgärder som vidtas av personer som inte är anställda vid Kriminalvården. Kommittén gör bedömningen att tillsynen ska vara riktad mot Kriminalvården och inte mot privaträttsliga subjekt med koppling till myndigheten. Åtgärder och underlåtenheter av anställda vid privaträttsliga subjekt, frivilliga etc. kan dock falla inom tillsynsansvaret. Detta under förutsättning att de har agerat under Kriminalvårdens ledning och under förhållanden som huvudsakligen liknar dem som hade gällt för myndighetens egna anställda. Om ett privaträttsligt subjekt utför ett uppdrag helt självständigt kan emellertid åtgärderna inte betraktas som en del av Kriminalvårdens verksamhet. Oberoende av om de åtgärder som ett privaträttsligt subjekt har vidtagit faller under tillsynsansvaret eller inte omfattas alltid relationen mellan detta och Kriminalvården av tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan alltså alltid utöva tillsyn över hur och i vilka fall ett privaträttsligt subjekt har anlåtats samt över om Kriminalvården uppfyllt sin skyldighet att utöva intern styrning och kontroll.

Bakgrunden till denna bedömning är för det första att Kriminalvården får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra vissa bevakningsuppdrag. Uppdraget utförs inom ramen för väktarens anställning vid bevakningsföretaget.⁶⁹ Enligt kommittén är det uppdrag en väktare utför, på personligt förordnande och under Kriminalvårdens ledning, så nära kopplat till myndigheten att åtgärder och underlåtenheter inom ramen för uppdraget kan hänföras till myndighetens verksamhet. Väktarens roll vid utförande av uppdraget motsvarar den roll en anställd vid Kriminalvården hade haft. Det bör alltså inte göras någon skillnad på om eventuella felaktigheter är begångna av Kriminalvårdens anställda eller om de är begångna av väktare anställda av ett privat bevakningsföretag. Eventuell kritik kan

⁶⁹ Se 15 kap. 3 § fängelselagen (2010:610), 15 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, 8 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) och 8 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte.

riktas mot Kriminalvården, eftersom det är ett fel begånget i Kriminalvårdens verksamhet. Samma resonemang kan föras när det gäller Kriminalvårdens lekmanövervakare. Även dessa utför sina uppdrag under Kriminalvårdens ledning.

För det andra anlitar Kriminalvården privaträttsliga subjekt i form av familjehem, HVB-hem (hem för vård och boende), halvväghus och läkare. Dessa privaträttsliga subjekt utför inte sina respektive uppdrag under Kriminalvårdens direkta ledning på samma sätt som vaktare och lekmanövervakare gör. De agerar mer självständigt. Många gånger är det inte möjligt att hänföra fel begångna i dessa verksamheter till Kriminalvårdens verksamhet. Behovet av ytterligare extern tillsyn över den verksamhet som dessa privaträttsliga subjekt utför är begränsat. Privata vårdgivare, hälso- och sjukvårdspersonal samt HVB-hem omfattas av Inspektionen för vård och omsorg, Arbetsmiljöverkets och Datainspektionens tillsyn. Kommittén finner därför att det inte är något betydande problem om dessa verksamheter faller utanför tillsynsmyndighetens tillsynsansvar.

10.13 Exempel på föreskrifter som kan tillämpas vid tillsynen

Kommittén har ovan funnit att Kriminalvårdens samtliga uppgifter är regelstyrda på sådant sätt att kontroll av regelefterlevnad är relevant (avsnitt 10.2). Nedan följer en icke-uttömmande uppräkningslista av föreskrifter som tillsynsmyndigheten kan kontrollera efterlevnaden av.

Vid fullgörande av samtliga uppgifter

- 2 kap. regeringsformen
- Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁷⁰
- Förvaltningslagen (1986:223)

⁷⁰ Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) med förordning
- Förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården
- Myndighetsförordningen (2007:515)
- Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll
- Skyddslagen (2010:305)

Vid verkställighet av utdömda påföljder (anstalt)

- Brottsbalken, främst 24 kap. och 26 kap.
- Fängelselagen (2010:610) med förordning
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transport-verksamheten (KVFS 2012:6)
- Lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. med förordning
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:3) om doms befordran till verkställighet samt strafftidsberäkning
- Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård⁷¹
- Efterlysningsskugörelsen (1969:293)
- Lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.
- Lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom
- Lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder med förordning⁷²

⁷¹ Kriminalvården har viss beslutanderätt i förhållande till den som får sluten rättspsykiatrisk vård och är anhållen, häktad eller intagen i eller ska förpassas till kriminalvårdsanstalt. Under vissa förhållanden får Kriminalvården besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation, se 8 § andra stycket lagen.

- Lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder
- Förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott

Vid verkställighet av utdömda påföljder (frivård)

- Brottsbalken⁷³
- Lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll med förordning
- Förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5)
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:6) om intensivövervakning med elektronisk kontroll
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:3) om doms befordran till verkställighet samt straffrättsberäkning
- Lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställighet av straff m.m.
- Lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

I häktesverksamheten

- Häkteslagen (2010:611) med förordning
- Förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrest

⁷² Kriminalvården tillämpar regleringen i 7 kap. som gäller överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd till Sverige.

⁷³ Se t.ex. 26 kap. 14 § om övervakning, 27 kap. 4 § och 28 kap. 5 a § om upprättande av arbetsplan vid samhällstjänst.

- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2012:6) om transportverksamheten
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:3) om doms befordran till verkställighet samt straffuträkning

Vid utförande av personutredningar

- Lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål med förordning
- 5 kap. 9 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårds-påföljder
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:4) om personutredning och yttrande i brottmål

Vid transporter av frihetsberövade åt andra myndigheter

- 24 kap. 2 § brottsbalken
- 5 kap. 5 § luftfartslagen (2010:500)
- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2012:6) om transportverksamhet.

11 Kontroll av regelefterlevnad i polisens verksamhet

11.1 Inledning

I betänkandet Tillsyn över polisen fann kommittén att en fristående tillsynsmyndighet i efterhand skulle kontrollera att Polismyndighetens och Säkerhetspolisens åtgärder har stöd i lag eller andra bindande föreskrifter. Kontrollen skulle benämnas tillsyn. Detta kapitel handlar om vad den tillsynen över polisen ska kunna omfatta. Syftet är att peka på eventuella förändringar i vad som föreslogs i betänkandet Tillsyn över polisen samt att vid behov utveckla och förtydliga vissa av de förslag som kommittén håller fast vid. Läsaren behöver inte ta del av betänkandet Tillsyn över polisen för att förstå vad som nu föreslås, men kan vid behov av fördjupning följa hänvisningarna till det tidigare betänkandet.

Samtliga bedömningar och förslag nedan om vad tillsynen över polisen ska omfatta motsvarar vad kommittén har funnit i förhållande till Kriminalvårdens verksamhet i föregående kapitel. I några avseenden krävs dock överväganden som är specifika för polisen.

11.2 Tillsynen kan avse polisens samtliga uppgifter

Kommitténs förslag: Tillsynen ska kunna avse Polismyndighetens och Säkerhetspolisens hela verksamheter, dvs. samtliga uppgifter enligt polislagen (1984:387). Detta inkluderar verksamheten vid Nationellt forensiskt centrum, verksamheten med särskilda utredningar, den polisiära verksamhet som Polismyndigheten leder vid Ekobrottsmyndigheten och verksamheten med utrikes-transporter.

11.2.1 Utgångspunkt i betänkandet Tillsyn över polisen

Enligt författningsförslaget i betänkandet Tillsyn över polisen skulle tillsynsmyndigheten utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter enligt dåvarande 2–2 a §§ polislagen, dvs. polisens samtliga uppgifter. Tillsynen skulle dock enligt uttalanden i betänkandetexten inte avse verksamheten med särskilda utredningar inom Polismyndigheten. Kommittén fann också att frågan om tillsynsmyndigheten skulle granska verksamheten vid dåvarande Statens kriminaltekniska laboratorium skulle anstå till dess att laboratoriets roll i den framtida polisorganisationen var färdigberedd. Den som vill ta del av övervägandena för att nå dessa slutsatser hänvisas till det tidigare betänkandet.¹

Avsikten med avsnittet är att peka på eventuella förändringar i vad som tidigare har föreslagits när det gäller vilka av polisens uppgifter som tillsyn ska kunna ske över. Övervägandena leder till slutsatsen att tillsynen ska kunna avse all den verksamhet som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bedriver.

11.2.2 Ändrad beskrivning av polisens uppgifter i polislagen

En utgångspunkt för övervägandena om en granskning av polisen ska enligt kommittédirektiven vara de verksamheter som anges i 2 § polislagen (1984:387).² Kommittén har i betänkandet Tillsyn över polisen gjort bedömningen att tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet enligt dåvarande 2–2 a §§ polislagen. Dessa bestämmelser är ändrade sedan den 1 januari 2015. Lagändringen innebär i huvudsak att Säkerhetspolisens uppgifter särskiljs och regleras i en egen paragraf (3 §).

Nuvarande 2–2 a §§, om Polismyndighetens uppgifter, är inte avsedda att innebära några ändringar i sak.³ Lagändringen ger således inte anledning att ändra kommitténs tidigare bedömning om omfattningen av tillsynsansvaret i förhållande till Polismyndigheten.

¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, avsnitt 10.3 och 12.11 samt författningsförslaget s. 37.

² Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

³ Prop. 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*, s. 577.

Den nya 3 § polislagen om Säkerhetspolisens verksamhet innebär bland annat att Säkerhetspolisen ska fullgöra uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (1996:62) samt uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer. Dessa uppgifter har i och för sig även tidigare ankommit på Säkerhetspolisen, men de har inte på samma uttryckliga sätt omnämnts i polislagen. Förslaget i betänkandet Tillsyn över polisen innebar dock att även dessa uppgifter omfattades av tillsynsansvaret.

När det gäller uppgifterna enligt säkerhetsskyddslagen fann kommittén att arbetet på det området framför allt handlade om rådgivning och att aktuella bestämmelser inte var av sådan karaktär att regelefterlevnaden av dessa kunde bli föremål för tillsynsmyndighetens kontroll.⁴ Trots dessa överväganden gjordes inte något undantag för denna verksamhet. Kommittén gör fortfarande bedömningen att vissa uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen inte lämpar sig för kontroll av regelefterlevnaden. Säkerhetsprövning med tillhörande registerkontroll, som omfattas av säkerhetsskyddslagen, är dock reglerat på sådant sätt att det kan vara aktuellt med tillsyn. Kommittén ser därför inte heller nu anledning att undanta uppgifterna enligt säkerhetsskyddslagen från tillsynsansvaret.

Inte heller den nya beskrivningen i polislagen av Säkerhetspolisens uppgifter ger således anledning att ändra vilken verksamhet som bör omfattas av tillsynsansvaret.

11.2.3 Verksamheten vid Nationellt forensiskt centrum

Kommittén gjorde i betänkandet Tillsyn över polisen bedömningen att frågan om tillsyn över dåvarande Statens kriminaltekniska laboratorium fick anstå till dess beredningen av laboratoriets framtida roll i polisorganisationen var avslutad inom Regeringskansliet.⁵ Verksamheten vid laboratoriet ingår nu i Polismyndigheten under benämningen Nationellt forensiskt centrum.

Centrumet ska utföra forensiska undersökningar som föranleds av misstanke om brott eller brottslig verksamhet och bedriva annan

⁴ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 151.

⁵ *Ibid.*, s. 176.

verksamhet som har samband med sådana undersökningar. Om utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras (uppdragsverksamhet). Centrumet ska också inom sitt verksamhetsområde bedriva forensisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet.⁶ Särskild reglering för verksamheten inom centrumet finns främst när det gäller personuppgiftsbehandlingen i de olika DNA-registren som regleras i polisdatalagen (2010:361) och i lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas.

Centrumet har huvudansvaret för den forensiska processen inom Polismyndigheten. Med den forensiska processen avses hanteringen av forensiska frågeställningar i sin helhet från insamling av spår på en brottsplats till prövningen av forensiska resultat och utlåtanden i domstol. Centrumet har tät kontakt och nära samverkan med övrig verksamhet i Polismyndigheten.⁷ Ett huvudsyfte med att göra Nationellt forensiskt centrum till en del av Polismyndigheten var att skapa en sammanhållen forensisk process inom myndigheten.⁸ Verksamheten vid centrumet har t.ex. betydelse för hur lång tid det tar för polisen att slutföra brottsutredningar. Ett oskäligt dröjsmål i en brottsutredning kan innebära att en bindande föreskrift överträds (se mer om detta i avsnitt 11.5 om proportionalitets- och lämplighetsbedömningar). Enligt kommittén finns det alltså skäl för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn även över verksamheten vid Nationellt forensiskt centrum. Om verksamheten skulle undantas riskeras också gränsdragningsproblem.

11.2.4 Verksamheten med särskilda utredningar

Vid Polismyndigheten finns en nationell avdelning för sådana särskilda utredningar som handläggs enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare. Kommittén fann i betänkandet Tillsyn

⁶ 2 b § polislagen (1984:387) och 11–12 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

⁷ Prop. 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*, s. 393. Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014*, utg. omr. 4, s. 53. Prop. 2014/15:94. *Den nya polisorganisationen – några frågor om personuppgiftsbehandling m.m.*, s. 45.

⁸ Prop. 2014/15:94. *Den nya polisorganisationen – några frågor om personuppgiftsbehandling m.m.*, s. 37.

över polisen att tillsynsmyndigheten inte skulle utöva tillsyn över verksamheten med särskilda utredningar. Skälen för det var för det första att den verksamheten vara tydligt åtskild från den operativa polisverksamheten. För det andra skulle insynen i verksamheten vara god eftersom Polismyndighetens insynsråd på nationell nivå, och regionpolisråden på den regionala nivån, har i uppgift att särskilt följa den verksamhet som bedrivs enligt den nyss nämnda förordningen.⁹

Flera remissinstanser ifrågasatte att verksamheten med särskilda utredningar skulle undantas från tillsynsansvaret.¹⁰ JO påpekade att eftersom de särskilda utredningarna ska bedrivas inom Polismyndigheten framstår det som angeläget med en oberoende tillsyn även över denna verksamhet för att säkerställa allmänhetens förtroende.¹¹ Statskontoret ansåg att det, mot bakgrund av verksamhetens betydelse för allmänhetens förtroende för polisen, är av stor vikt att de särskilda utredningarna blir föremål för en effektiv tillsyn.¹² Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden framförde bland annat att även om ett insynsråd fyller en viktig funktion kan det inte förväntas göra nödvändiga rättsliga prövningar av om internutredningsverksamheten följer lagar och andra författningar.¹³

Efter att ha tagit del av remissynpunkterna anser kommittén att verksamheten med särskilda utredningar inte bör undantas från tillsynen. Verksamheten har visserligen en särskild ställning inom Polismyndigheten. En fristående tillsyn över verksamheten utgör dock ett viktigt komplement för att säkra allmänhetens förtroende för de särskilda utredningarna. Verksamheten med särskilda utredningar bör därför redan från början omfattas av tillsynsmyndighetens tillsynsansvar.

⁹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 175. Om insynsrådets och regionpolisrådets roll se 32 § andra stycket och 40 § andra stycket förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

¹⁰ Kritiska remissinstanser: JO, Hovrätten för Västra Sverige, Rikspolisstyrelsen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Umeå universitet och Brottsofferjourernas riksförbund.

¹¹ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

¹² Statskontoret, remissvar 2013-09-23, dnr 2013/156-4. *Tillsyn över Polisen (SOU 2013:42)*.

¹³ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, remissyttrande 2013-10-03, dnr 122-2013. *Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

11.2.5 Den polisiära verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med ett särskilt uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet. Vid myndigheten bedrivs även polisiär verksamhet. Ekobrottsmyndigheten har uppfattat förslaget i betänkandet Tillsyn över polisen som att tillsyner ska omfatta den polisiära verksamheten hos myndigheten.¹⁴ Eftersom den polisiära verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten inte tas upp i det tidigare betänkandet finns det anledning att förtydliga kommitténs syn på frågan.

Den polisiära verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs av personal som är anställd vid Polismyndigheten. Ekobrottsmyndigheten leder den verksamhet som polismännen deltar i vid myndigheten, med undantag för åtgärder i verksamheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda vid Polismyndigheten.¹⁵ Det är en polischef vid Polismyndigheten som leder och har det yttersta ansvaret för sådana åtgärder.¹⁶

Vid Ekobrottsmyndigheten finns både åklagarkammare och polisoperativa enheter. De polisoperativa enheterna biträder åklagarkammarna med kriminalunderrättelseverksamhet, hemliga tvångsmedel, spaning och IT-forensisk verksamhet. Chefen för en polisoperativ enhet är direkt underställd den ovan omnämnda polischefen. Vid varje åklagarkammare finns en kommissarie. Han eller hon ansvarar under samma polischef för åtgärder i kammarens verksamhet som endast får utföras av anställda vid Polismyndigheten.¹⁷

Polismyndigheten leder alltså den polisiära verksamheten vid de polisoperativa enheterna och de åtgärder vid kammarna som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda vid Polismyndigheten. Om inte något undantag görs omfattas den av Polismyndigheten ledda polisiära verksamheten vid Ekobrotts-

¹⁴ Ekobrottsmyndigheten, remissyttrande 2013-09-27, dnr EBM A-2013/0373. *Betänkandet Tillsyn av polisen (SOU 2013:42)*.

¹⁵ Se 6 och 47 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten samt 7 § förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

¹⁶ Ekobrottsmyndigheten, arbetsordning giltig från 2014-05-14, dnr EBM A-2014/0011, avsnitt 4.7.

¹⁷ Rikskriminalpolisen, interna bestämmelser 2010-10-01, dnr KEB-127-4316/10. *Ekobrottskansliet Interna bestämmelser – Organisation, ledning och delegation m.m.*, s. 3 och 6 f. Se även Ekobrottsmyndigheten, arbetsordning giltig från 2014-05-14, dnr EBM A-2014/0011, avsnitt 5.2. Ekobrottsmyndigheten, rapport 2013-06-18, dnr EBM A-2013/0379. *Det gemensamma ledarskapet och vice chefsåklagarens roll*, s. 4.

myndigheten av tillsynen. Kommittén ser inte anledning att göra något sådant undantag.

11.2.6 Verksamheten med utrikestransporter

En av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter är att verkställa av- eller utvisningsbeslut. Vid genomförandet anlitas ofta nationella transportenheten vid Kriminalvården. Kommittén har tidigare beskrivit polisens roll vid utrikestransporter (avsnitt 3.6). Kommittén ska enligt tilläggsdirektiv överväga om uppgiften att övervaka påtvingade återvändanden kan läggas på den tilltänkta tillsynsmyndigheten.¹⁸

Enligt kommitténs författningsförslag i betänkandet Tillsyn över polisen ska tillsynen avse Polismyndighetens och Säkerhetspolisens samtliga uppgifter enligt polislagen. Det nämndes också särskilt att det vid tillsynen av Säkerhetspolisens kunde aktualiseras frågor om hur utvisningar verkställts.¹⁹ Polismyndighetens och Säkerhetspolisens utrikestransporter faller således under tillsynen, om inte kommittén nu bedömer att sådan verksamhet bör undantas. Kommittén kan inte se att det finns anledning att göra det. Tvärtom är det angeläget att den omfattas av tillsynen eftersom det är fråga om åtgärder som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.

11.3 Tillsynen kan ske mot samtliga bindande föreskrifter

Kommitténs förslag: Tillsynen över Polismyndigheten och Säkerhetspolisens ska kunna ske i förhållande till samtliga lagar och andra bindande föreskrifter som styr hur myndigheterna ska utföra sina uppgifter.

I betänkandet Tillsyn över polisen föreslogs att tillsynen över polisen skulle kunna ske i förhållande till bindande föreskrifter såsom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Författningsförslaget inne-

¹⁸ Kommittédirektiv 2015:20. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2015:20)*.

¹⁹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 150.

bar inte någon begränsning på så sätt att kontrollen endast kunde ske mot vissa angivna föreskrifter.²⁰ Tidigare förslag avseende polisen motsvarar vad kommittén nu har föreslagit avseende Kriminalvården (avsnitt 10.3).

Kommittén ser inte skäl att ändra det tidigare förslaget att tillsynen över polisen ska ske i förhållande till lagar och andra bindande föreskrifter som styr polisens verksamhet. Kommittén vill dock förtydliga att tillsynen kan ske mot bindande EU-rättsakter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska tillämpa. Den kan också ske i förhållande till så kallade ekonomiadministrativa författningar. På samma sätt som beträffande Kriminalvården gör kommittén bedömningen att det inte alltid går att dra någon klar gräns mellan Polismyndighetens och Säkerhetspolisens administrativa respektive operativa verksamhet utan att dessa går in i varandra. Ett mandat att kontrollera Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet utifrån hela det regelverk som dessa har att tillämpa vid utförande av uppgifterna ger bättre förutsättningar för helhetssyn.

11.4 Systemtillsyn

Kommitténs bedömning: Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att kontrollera om polisen uppfyllt kraven i bindande föreskrifter avseende intern styrning och kontroll. Denna möjlighet bör i första hand användas om tillsynsmyndigheten i tillsynen över den operativa verksamheten uppmärksammar återkommande överträdelser av gällande rätt.

I betänkandet Tillsyn över polisen resonerade kommittén kring om den föreslagna tillsynsmyndigheten skulle få ett särskilt uppdrag att utöva systemtillsyn över polisen. Systemtillsyn är i korthet kontroll av den interna styrningen och kontrollen. Kommittén kunde inte då se att det fanns behov av att redan från början ge tillsynsmyndigheten ett uppdrag att utöva systemtillsyn över polismyndigheterna.²¹

I likhet med vad kommittén har funnit när det gäller tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet innefattas dock viss systemtillsyn i

²⁰ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*. Se författningsförslaget s. 37 och avsnitt 10.2.

²¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 156 f.

kontrollen av regelefterlevnad, om Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen i föreskrift är förpliktade att utöva intern styrning och kontroll samt dessa föreskrifter inte är undantagna från tillsynsansvaret.

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning 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. Myndighetens ledning ska också säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.²² Därtill är Polismyndigheten skyldig att tillämpa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.²³ Det är dock inte Säkerhetspolisen skyldig att göra.²⁴

Förutsättningarna för en effektiv tillsyn blir enligt kommittén bättre om tillsynsmyndigheten kan vidga perspektivet och kontrollera även om polisen vidtagit nödvändiga åtgärder för att verksamheten, med rimlig säkerhet, ska bedrivas enligt gällande rätt. Det finns således inte anledning att uttryckligen undanta myndighetsförordningen eller förordningen om intern styrning och kontroll från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar. Möjligheten att kontrollera om polisen har levt upp till skyldigheten att utöva intern styrning och kontroll bör i första hand användas om tillsynsmyndigheten i tillsynen över den operativa verksamheten uppmärksammar återkommande överträdelser av gällande rätt. Tillsynsmyndigheten kan alltså inom ramen för tillsynen granska om en del av bakgrunden till återkommande överträdelser av gällande rätt i visst avseende är brister i den interna styrningen (t.ex. rutiner, handböcker och utbildningar) eller i den interna kontrollen (t.ex. kontroller av arrester).

I avsnittet om systemtillsyn i förhållande till Kriminalvårdens verksamhet utvecklas motsvarande resonemang ytterligare (avsnitt 10.4).

²² 3–4 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

²³ 52 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten och 1 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

²⁴ Någon reglering som innebär att myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och därmed förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll finns inte i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen

11.5 Proportionalitets- och lämplighetsbedömningar

Kommitténs bedömning: Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att granska om en åtgärd eller underlåtenhet är förenlig med gällande rätt, även om det innebär granskning av en proportionalitets- och lämplighetsbedömning. Tillsynsmyndigheten bör dock inte ha till uppgift att uttala sig om lämplighetsbedömningar som inte styrs av bindande föreskrifter.

Uppsala universitet och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i remissyttrandena över betänkandet Tillsyn över polisen påtalat att kommitténs överväganden var otydliga när det gäller tillsynsmyndighetens möjligheter att granska lämpligheten av vissa vidtagna åtgärder mot bakgrund av Europakonventionen och rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen.²⁵ Båda har också framhållit vikten av att tillsynsmyndigheten kan kontrollera om polisen har överträtt dessa rättsakter.²⁶

I likhet med vad kommittén har funnit i förhållande till Kriminalvården innefattar uppdraget att utöva tillsyn en befogenhet att granska om en åtgärd eller underlåtenhet är förenlig med 2 kap. regeringsformen, Europakonventionen eller andra bindande föreskrifter, även om det innebär granskning av en proportionalitets- och lämplighetsbedömning (avsnitt 10.5.1). Om tillsynsmyndigheten inte skulle ha befogenhet att granska proportionalitets- och lämplighetsbedömningar som styrs av bindande föreskrifter skulle tillsynen bli mycket beskuren och inte omfatta för enskilda väsentliga rättigheter.

Som exempel på bedömningar som kan granskas inom ramen för tillsynen och som även berör verksamheten vid Nationellt forensiskt centrum är hur lång tid en brottsutredning har tagit. Enligt artikel 6 i Europakonventionen har var och en rätt till en förhandling inför domstol inom skälig tid för prövning av en

²⁵ Europakonventionen gäller som lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁶ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, remissyttrande 2013-10-03, dnr 122-2013. *Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*. Uppsala universitet, remissyttrande 2013-10-08, dnr UFV 2013/1030. *Yttrande över betänkandet SOU 2013:42 Tillsyn av polisen*.

anklagelse mot honom eller henne för brott.²⁷ Dröjsmål i den brottsutredande verksamheten är generellt sett av betydelse för berörda enskilda. För enskilda som är häktade i avvaktan på att den tekniska utredningen ska färdigställas är eventuella dröjsmål av synnerligen stor betydelse. Om tillsynsmyndigheten får indikationer på att enskilda på grund av dröjsmål vid brottsutredningar regelbundet är häktade under längre tid än vad som annars varit påkallat är det alltså lämpligt att den granskar detta.

Bestämmelser innefattande proportionalitets- och lämplighetsavvägningar finns inte bara i Europakonventionen och 2 kap. regeringsformen. Nedan återges exempel på sådana avvägningar i andra föreskrifter.

- Enligt 8 § första stycket polislagen ska en polisman ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas ska det ske endast i den form och i den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.
- Enligt 10 § första stycket polislagen får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i vissa angivna situationer.
- Enligt 10 § polisförordningen (2014:1104) ska anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i kontakter med allmänheten med beaktande av omständigheterna och situationen agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende.
- Enligt 28 kap. 3 a § rättegångsbalken får husrannsakan beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

²⁷ Den relevanta tiden för bedömningen av om artikel 6 i Europakonventionen kränkts börjar den dag när en person kan sägas vara anklagad för brott och avslutas den dag då det föreligger slutlig dom, se NJA 2003 s. 414.

På samma sätt som när det gäller Kriminalvårdens verksamhet är det ofta inte en rimlig prioritering för tillsynsmyndigheten att göra en så fullständig utredning att den kan uttala sig om en proportionalitets- eller lämplighetsbedömning. Om det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser kan det dock finnas anledning att inleda en granskning. Vid klara överträdelser är det alltid möjligt att uttala sig om bedömningen. Bedömningar som i och för sig kan ifrågasättas, men som ligger inom ramen för vad som kan anses godtagbart, bör inte kritiseras.

I likhet med vad kommittén har funnit i betänkandet Tillsyn över polisen och ovan angående Kriminalvården ska tillsynsmyndigheten inte ha befogenhet att kritisera polisen bara för att den finner att en myndighetsåtgärd varit olämplig, om inte bedömningen går att koppla till en bindande föreskrift (för kommitténs överväganden se avsnitt 10.5.2).²⁸

11.6 Lagprövning och kontroll av normbeslut

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten ska enligt 12 kap. 10 § regeringsformen inte tillämpa en föreskrift, om den gör bedömningen att föreskriften står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Samma sak gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Därtill innefattar uppdraget att utöva tillsyn en befogenhet att granska normbeslut.

Kommitténs bedömning i denna del grundas på samma resonemang som förts i motsvarande avsnitt angående Kriminalvården (avsnitt 10.6). Tillsynsmyndigheten ska, liksom alla offentliga organ, utöva sin lagprövningsrätt enligt 12 kap. 10 § regeringsformen. Den bör dock även ha befogenhet att, utan koppling till ett konkret fall, pröva om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens föreskrifter står i strid med en överordnad författning eller om någon bestämmelse har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Det föreslås alltså inte något undantag

²⁸ Jfr JO, beslut 2013-02-22, dnr 1444-2012. I beslutet kritiserade JO brister i kommunikationen inför en så kallad högriskmatch, utan att göra någon koppling till krav i författning.

innebärande att tillsynsmyndigheten inte ska få kontrollera beslut om meddelande av föreskrifter (normbeslut). Något sådant undantag föreslogs inte heller i betänkandet Tillsyn över polisen.

11.7 Tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda

Kommitténs förslag: Tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.

Kommitténs bedömning: Förhållanden som rör utrikes-transporter som utförs med tvång eller frihetsberövade barn bör ofta falla inom denna inriktning.

Tillsynen föreslås kunna avse Polismyndighetens och Säkerhetspolisens samtliga uppgifter och alla bindande föreskrifter som styr hur de ska utföras. Tillsynsområdet blir således brett. JO har i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen framfört att det finns ett behov av vägledning för de prioriteringar som tillsynsmyndigheten måste göra. Enligt JO bör tillsynen i första hand inriktas på verksamhet som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.²⁹

De huvudsakliga skälen för att utvidga den externa tillsynen över polisen är att det är viktigt dels att åtgärder som polisen vidtar kan granskas eftersom verksamheten innefattar långtgående befogenheter att ingripa i människors liv, dels med ett starkt förtroende hos allmänheten för polisen. En avsaknad av rätt till överprövning av vissa polisiära beslut kan, i viss mån, vägas upp av tillsyn över polisens verksamhet.³⁰

Mot denna bakgrund delar kommittén JO:s bedömning att tillsynen i första hand ska inriktas på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda. Med

²⁹ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42).*

³⁰ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 123.

denna inriktning bör tillsynen vara fokuserad på verksamhet som begränsar enskildas rörelsefrihet, inkräktar på deras privatliv, påverkar deras möjligheter att förfoga över sin egendom, som innebär att våld utövas eller liknande. Förhållanden som rör frihetsberövade barn eller utrikestransporter som utförs med tvång bör ofta falla inom inriktningen.

Inriktningen när det gäller tillsynen över polisen ska alltså vara densamma som när det gäller tillsynen över Kriminalvården. I likhet med vad som gäller för Kriminalvården är syftet med inriktningen att den ska vara vägledande i de prioriteringar som måste göras, inte att den ska utgöra en absolut avgränsning av tillsynsansvaret (avsnitt 10.7).

11.8 Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska normalt inte granska förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över.

Kommitténs bedömning: Förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn bör inte helt uteslutas från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar. Genom att inte helt utesluta sådana förhållanden undviks gränsdragningsproblem. Förutsättningarna för att regelöverträdelser och risker för sådana ska upptäckas förbättras också. Tillsynsmyndigheten bör dock för det mesta endast uppmärksamma den andra tillsynsmyndigheten på frågor som faller under dess tillsyn och inte själv utreda dem. På så sätt undviks parallella utredningar och motstridiga beslut av olika tillsynsmyndigheter samt att flera myndigheter lägger resurser på att bygga upp kompetens inom samma områden.

Kommittén har i betänkandet Tillsyn över polisen beskrivit Datainspektionens, Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens och Arbetsmiljöverkets ordinära tillsyn över polisen.³¹ Kommittén föreslog då

³¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, avsnitt 6.4.

också att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet skulle ingå i den nya tillsynsmyndigheten. Det föreslogs inte någon reglering innebärande att förhållanden som omfattas av annan ordinär tillsyn skulle uteslutas från den nya tillsynsmyndighetens tillsynsansvar, t.ex. genom att undanta arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftning.

Inte heller nu anser kommittén att förhållanden som omfattas av annan ordinär tillsyn ska undantas från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar. På samma sätt som kommittén har funnit i förhållande till Kriminalvården ska dock tillsynsmyndigheten i praktiken för det mesta endast uppmärksamma, inte själv utreda, frågor som faller under annan ordinär tillsyn. Om tillsynsmyndigheten i en utredning uppmärksammar brister eller risker som faller under annan ordinär tillsyn bör det normala förfarandet således vara att tillsynsmyndigheten informerar den andra tillsynsmyndigheten. Den andra tillsynsmyndigheten får sedan närmare utreda påtalade förhållanden, om den anser att det är påkallat.

Fördelarna och nackdelarna med att inkludera respektive utesluta förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn utvecklas i motsvarande avsnitt beträffande Kriminalvården (avsnitt 10.8).

11.9 Enskilda fall får granskas

Kommitténs bedömning: Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att granska enskilda fall. Det ankommer på myndigheten att avgöra när en utredning är befogad. För att tillsynen ska bli effektiv bör enskilda fall där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser prioriteras. Den nära relationen mellan polisens och åklagarväsendets brottsutredande verksamhet får lösas genom samarbete.

11.9.1 Kommitténs tidigare bedömning

I den brottsutredande verksamheten finns ett nära samband mellan polis och åklagare. Förundersökning leds i vissa fall av åklagare och i andra fall av polis.³² Åklagarens uppgift som förundersöknings-

³² 23 kap. 3 § rättegångsbalken.

ledare är att fatta beslut och ge polisen instruktioner om vad som ska göras i förundersökningen. Polisen verkställer flera av åklagarens beslut som t.ex. beslut om husrannsakan eller beslag.

Som kommittén funnit i betänkandet Tillsyn över polisen är det för en väl utvecklad tillsyn över polisens brottsutredande verksamhet nödvändigt att tillsynsmyndigheten i sina uttalanden om eventuella brister och fel i polisverksamheten kan beskriva de faktiska omständigheter som polisen haft för att utföra sin verksamhet. Tillsynsmyndigheten måste, för att kunna teckna en riktig bakgrund till de förutsättningar som polisen haft att bedriva en brottsutredning, ha möjlighet att återge konsekvenserna för polisen av en åklagares beslut eller underlåtenhet att agera under en förundersökning.³³ Kommittén om tillsynen över polis och åklagare (kommitté som föregick Polisorganisationskommitténs utredning om tillsyn över polisen) fann att granskning av polis och åklagares verksamhet avseende brottsutredning borde vara samordnad så att granskningen belyser hela brottsutredningsverksamheten, dvs. såväl polis som åklagares insatser.³⁴ Beslut av JO gäller ofta både polis och åklagares åtgärder under en brottsutredning.³⁵

Kommittén fann således i betänkandet Tillsyn över polisen att det inte kan uteslutas att en utökad fristående granskning av polisens brottsutredande verksamhet innebär att tillsynsmyndigheten exponerar åklagarens beslutsfattande funktion inom ramen för en åklagarledd förundersökning. Konsekvenserna var dock enligt kommittén inte av sådan art att de borde hindra inrättandet av ett granskningsorgan för polisens omfattande verksamhet eller att den brottsutredande verksamheten skulle undantas från den föreslagna tillsynsmyndighetens granskningsområde.³⁶

Den föreslagna tillsynsmyndigheten skulle främst granska regelefterlevnaden i verksamhet och ärenden som kunde antas återspegla generella förhållanden, vilket innebar att tillsynen i normalfallet inte skulle utmynnas i uttalanden om enskilda fall. I den bedömningen lade kommittén stor vikt vid vilka konsekvenser det skulle

³³ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 214 f.

³⁴ SOU 2003:41. *Förstärkt granskning av polis och åklagare*, del II s. 173.

³⁵ Se t.ex. JO, beslut 2013-02-22, dnr 2959-2011.

³⁶ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 213 f.

få för åklagarna om den föreslagna tillsynsmyndigheten regelmässigt uttalade sig i enskilda fall.³⁷

Den då föreslagna tillsynsmyndigheten skulle dock inte vara förhindrad att utöva tillsyn över ett enskilt ärende. För det första skulle tillsynsmyndigheten genom stickprov kunna samla in och granska enskilda ärenden i syfte att på systematisk nivå pröva att verksamhetsprocesserna fungerar som avsett. För det andra skulle myndigheten, för att utesluta eller påvisa eventuella övergripande tendenser till brister, kunna uppmärksammas på och granska ett enskilt ärende. Efter en sådan granskning skulle myndigheten 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.³⁸

11.9.2 Remissyttranden

Flera remissinstanser har haft synpunkter på kommitténs tidigare bedömning i denna del. JO anförde bland annat att många åtgärder och beslut inom polisen inte kan prövas rättsligt och att det för allmänhetens förtroende för polisen och för tillsynsmyndigheten är av central vikt att även dessa ärenden kan bli föremål för granskning. Även följande anfördes.³⁹

Utifrån JO:s erfarenhet utgör vidare granskningen av enskilda ärenden och klagomål från allmänhet en viktig kunskapskälla för det mer systematiska tillsynsarbetet. Viktiga principiella frågeställningar aktualiseras dessutom inte sällan vid sådan granskning. Utan möjligheten att granska enskilda ärenden torde tillsynsmyndighetens tillsyn bli mindre effektiv och riskera att helt missa viktiga frågor av stor betydelse för enskilda.

Även om det är angeläget att den nya tillsynsmyndigheten utgår från ett systematiskt perspektiv vid sin granskning bör myndigheten enligt min mening inte fräntas möjligheten att granska enskilda ärenden.

Enligt JO utgör inte gränsdragningsproblem gentemot Åklagarmyndigheten något bärande skäl för att begränsa tillsynen till verksamhet och ärenden som kan återspegla generella förhållanden. Även

³⁷Ibid, s. 163 f.

³⁸Ibid, s. 164 f.

³⁹JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42).*

JK framhöll i sitt remissyttrande att tillsynsmyndigheten inte borde fråntas möjligheten att granska enskilda fall. De gränsdragningsproblem gentemot åklagares verksamhet som kan uppkomma skulle enligt JK få hanteras genom samarbete med Åklagarmyndigheten.⁴⁰

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skrev i sitt yttrande att en granskning av enskilda ärenden oftast är en förutsättning för att strukturfel och övergripande fel och brister ska kunna upptäckas. Därtill att det borde vara nödvändigt att granska enskilda ärenden för att kunna uttala sig om regelefterlevnaden i en verksamhet. Avslutningsvis konstaterade nämnden att det kunde vara direkt stötande, och inte ägnat att skapa förtroende för vare sig polisen eller tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten ansåg sig förhindrad att granska och uttala sig om ett uppenbart rättsstridigt handlande från polisens sida.⁴¹

Ekonomistyrningsverket påtalade i sitt yttrande att det är i enskilda ärenden som polisen möter medborgarna och att det är där det finns de tänkbara felgrepp som riskerar att orsaka missnöje och missstroende. Enligt myndigheten är det viktigt att det avsedda tillsynsansvaret kopplas nära till de åtgärder, händelser, omständigheter eller förhållanden som innebär risker för minskat förtroende.⁴²

Statskontoret avstyrkte förslaget att tillsynsmyndigheten i normalfallet inte bör granska eller uttala sig om enskilda fall och anförde följande. En tillsynsmyndighet för polisen bör ha ett tydligt uppdrag att granska även enskilda större händelser eller ärenden, t.ex. polisens agerande i samband med större evenemang. Poängen med att inrätta en oberoende tillsynsmyndighet förloras delvis om myndigheten inte granskar enskilda fall, eftersom värdet av att tillsynen är oberoende kanske är som störst i just sådana situationer där många kan vara involverade och berörda av de åtgärder som polisen vidtar.⁴³

Likaså såg Uppsala universitet och Umeå universitet, kort sammanfattat, praktiska problem med att tillsynsmyndigheten inte i

⁴⁰ JK, remissvar, dnr 4498-13-80. *Betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁴¹ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, remissyttrande 2013-10-03, dnr 122-2013. *Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁴² Ekonomistyrningsverket, remissyttrande 2013-09-25, dnr 3.4-812/2013. *Yttrande över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁴³ Statskontoret, remissvar 2013-09-23, dnr 2013/156-4. *Tillsyn över Polisen (SOU 2013:42)*.

normalfallet skulle granska enskilda fall och ifrågasatte om en sådan ordning var lämplig.⁴⁴

Flera remissinstanser framhöll alltså vikten av att det är möjligt att kontrollera enskilda fall. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen var dock i remissyttrandena positiva till kommitténs uttalanden att granskningen ska ske från ett mer systematiskt perspektiv.

Enligt Åklagarmyndigheten innebar en tillsynsmyndighet som ska granska polisens brottsutredande verksamhet att åklagarens självständiga roll exponeras. Det var dock enligt myndigheten godtagbart förutsatt att granskning inte skulle ske av enskilda ärenden.⁴⁵ Ekobrottsmyndigheten påpekade att svåra gränsdragningsfrågor kan uppkomma i ärenden där åklagare är förundersökningsledare och att det är viktigt att tillsynen över polisens brottsutredande verksamhet inte kommer att inverka på åklagarnas självständiga roll.⁴⁶ Både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten fann att det i författningsförslaget borde tydliggöras att tillsynsmyndighetens granskning inte skulle avse enskilda fall. Säkerhetspolisen uttalade mer allmänt att syftet med tillsynen borde vara att förbättra verksamheten på systemnivå och att den borde avse verksamhet och ärenden som återspeglar generella förhållanden. Granskning av enskilda fall och enskilda befattningshavare borde därför enligt Säkerhetspolisen inte ske i normalfallet.⁴⁷

11.9.3 Kommitténs nuvarande bedömning

I likhet med vad kommittén fann i betänkandet *Tillsyn över polisen* kan en utökad fristående granskning av polisens brottsutredande verksamhet innebära att åklagarens beslutsfattande funktion i en åklagarledd förundersökning exponeras. Kommittén kan dock inte heller nu se att konsekvenserna är av sådan art att de bör hindra

⁴⁴ Uppsala universitet, remissyttrande 2013-10-08, dnr UFV 2013/1030. *Yttrande över betänkandet SOU 2013:42 Tillsyn av polisen*. Se även Umeå universitet, 2013-09-23, dnr 600-1210-13. *Yttrande över Tillsyn över polisen*, SOU 2013:42.

⁴⁵ Åklagarmyndigheten, remissvar 2013-09-25, dnr. ÅM-A 2013/1121. *Remissvar över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁴⁶ Ekobrottsmyndigheten, remissyttrande 2013-09-27, dnr EBM A-2013/0373. *Betänkandet Tillsyn av polisen (SOU 2013:42)*.

⁴⁷ Säkerhetspolisen, remissyttrande 2013-10-01, dnr 2013-13037-3. *Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

inrättandet av ett organ för tillsyn över polisens verksamhet, inklusive den brottsutredande verksamheten.⁴⁸

För varje åtgärd i strid med gällande rätt bör det vara möjligt att fastställa om det är polisen eller åklagaren som har varit ansvarig. Om polisens regelöverträdelse är en följd av åklagarens hantering av ärendet kan så framgå av beslutet utan att det innebär att tillsynen eller eventuell kritik riktas mot Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller den enskilde åklagaren. Kommittén vill betona att tillsynsmyndigheten endast ska uttala sig om huruvida polisen har följt gällande regelverk. Den ska inte uttala sig om en åklagarens rättstillämpning. Om en åtgärd eller en underlåtenhet av en åklagare har varit en del av bakgrunden till polisens åtgärder ska det enbart beskrivas, inte värderas.

Rikspolisstyrelsens tidigare kontroll över de lokala polismyndigheterna omfattade granskning av enskilda händelser.⁴⁹ Den kontrollen har, såvitt kommittén uppfattat, i allt väsentligt inte föranlett några gränsdragningsproblem i förhållande till den rättsliga kontroll som utövas inom åklagarväsendet. Inte heller betraktas JO:s och JK:s tillsyn över Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de enskilda åklagarna som något hot mot åklagarens självständiga roll under förundersökningen.

Om rättssäkerheten för dem som blir föremål för ingripanden från polisen ska stärkas samt allmänhetens förtroende för polisen och tillsynsmyndigheten upprätthållas är det enligt kommittén av vikt att tillsynen kan avse enskilda ärenden. I likhet med vad som påtalats när det gäller tillsyn över Kriminalvården är det svårt att kontrollera regelefterlevnaden utan att samtidigt granska enskilda fall. Det är i det enskilda fallet som en föreskrift eventuellt har överträtts även om det är tal om systematiska brister, dvs. upprepade enskilda överträdelser. Utan möjligheten att kontrollera enskilda fall finns det också en påtaglig risk för att myndigheten inte uppmärksammas på brister.

I förslaget till tillsynslag i betänkandet Tillsyn över polisen fanns inte någon reglering som begränsade tillsynsmyndighetens möjligheter att granska och göra uttalanden i enskilda fall. Vad remissinstanserna reagerat på är uttalanden i betänkandetexten innebärande att granskningen i normalfallet inte skulle avse enskilda fall. Efter att

⁴⁸ Se SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 213 f.

⁴⁹ *Ibid*, s. 96 ff.

ha tagit del av remissynpunkterna vill kommittén nu tona ned dessa uttalanden. Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att granska och uttala sig om enskilda fall.

Det är i och för sig en nackdel att tillsynsmyndigheten inte kan utöva tillsyn över de olika åtgärderna i ett ärende, oavsett om åklagaren eller polisen ansvarat för dem. Vidare är det problematiskt att tillsynsmyndigheten i tillsynen över polisens brottsutredande verksamhet måste kunna beskriva åklagares agerande under förundersökningen, trots att åklagares brottsutredande verksamhet inte omfattas av tillsynsansvaret. Frågan om tillsyn över åklagarväsendets brottsutredande verksamhet ligger dock utanför kommitténs uppdrag.

I likhet med vad kommittén har funnit när det gäller tillsyn över Kriminalvården betyder inte möjligheten att granska enskilda fall att tillsynsmyndigheten måste utreda alla eventuella regelöverträdelser. För att tillsynen ska bli effektiv bör enskilda fall där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser prioriteras. I samband med utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång finns det en sådan risk för regelöverträdelser att tillsyn regelbundet bör utövas över enskilda fall. Kommittén återkommer till frågan om övervakning av utrikestransporter nedan (avsnitt 12.3.2). Kommittén återkommer också senare till frågan om hur klagomål från enskilda ska hanteras (avsnitt 12.3.3).

Som Säkerhetspolisen har påpekat i remissyttrandet skulle det kunna ha negativ påverkan på den polisiära verksamheten när pågående ärenden kontrolleras.⁵⁰ Ärenden, t.ex. förundersökningar, kan dock pågå under lång tid och bestå av ett flertal separata åtgärder. Det kan exempelvis finnas skäl att kontrollera om en kroppsvisitation har verkställts i enlighet med gällande rätt, även om förundersökningen i sin helhet ännu inte är avslutad. Vidare ska tillsynsmyndigheten som en del av sin tillsyn utföra inspektioner och övervaka utrikestransporter (se mer avsnitt 12.3.1 och 12.3.2). Även pågående ärenden ska alltså kunna kontrolleras och tillsynsmyndigheten ska ha rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn (se mer avsnitt 15.6). Utgångspunkten är emellertid att tillsynsmyndighetens verksamhet ska bygga på en efterhandskontroll, den ska inte förekomma polisens bedömning. Inte heller bör den

⁵⁰ Säkerhetspolisen, remissyttrande 2013-10-01, dnr 2013-13037-3. *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

förekomma domstolens prövning om frågan huruvida viss åtgärd under förundersökningen varit i enlighet med gällande rätt aktualiserats vid en rättegång.

Precis som överlappande tillsynsansvar bör lösas med samverkan bör relationen till Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens funktioner för intern kontroll lösas med samverkan (se mer avsnitt 16.4). För det fall det finns ett behov av att granskningen ska inkludera både polis och åklagares agerande har JO och JK rätt att utöva tillsyn över både polisen och Åklagarmyndigheten.

11.10 Beslut som kan överklagas eller prövas av åklagare

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska inte i sak uttala sig om ett enskilt beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om det kan överklagas. Den ska inte heller i sak uttala sig om ett enskilt beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om det är eller har varit föremål för åklagares prövning.

Kommitténs bedömning: Även om tillsynsmyndigheten inte ska uttala sig om ett sådant enskilt beslut i sak kan uttalandena avse om det har funnits strukturella brister, brister i själva handläggningen eller brister i den interna styrningen och kontrollen.

Också i de fall ett beslut på annan sätt än genom överklagande kan prövas av domstol bör enskild som påtalar eventuell brist i sak hänvisas dit, i stället för att tillsynsmyndigheten uttalar sig därom. När det gäller beslut som inte är eller har varit föremål för åklagares prövning, men som åklagare kan ändra, kan det vara lämpligt att tillsynsmyndigheten hänvisar frågan till åklagare.

11.10.1 Beslut som kan överklagas

Kommittén föreslog i betänkandet Tillsyn över polisen att tillsynsmyndigheten inte skulle granska Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beslut i den mån besluten kan prövas i sak av domstol.⁵¹

I remissyttrandet över betänkandet uttalade Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att den i allt väsentligt kunde ansluta sig till kommitténs överväganden om att tillsynsmyndigheten inte skulle granska beslut som kan prövas i sak av domstol. Nämnden fann dock att avgränsningen, med den föreslagna formuleringen av aktuell bestämmelse och mot bakgrund av exemplifieringen i betänkandet, riskerade att orsaka tillämpningssvårigheter.⁵² Hovrätten för Västra Sverige skrev i sitt remissyttrande att den utgick från att tillsynsmyndigheten inte skulle vara förhindrad att granska Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beslut (även om dessa kan prövas i domstol) om granskningen syftade till att hitta strukturella brister.⁵³

I likhet med vad kommittén funnit beträffande kontroll av regelefterlevnaden i Kriminalvårdens verksamhet finner kommittén nu att tillsynsmyndigheten inte i sak ska uttala sig om ett enskilt beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det kan överklagas (avsnitt 10.10). Detsamma gäller ett beslut som efter överklagande redan har prövats av rätten. Behovet av tillsyn är kopplat till att det i polisens verksamhet finns ingripande myndighetsåtgärder som inte kan prövas rättsligt. Om ett beslut kan överklagas finns en fungerande ordning för kontroll. Det finns enligt kommittén inget behov av ytterligare kontroll av sådana beslut. Exempel på beslut som kan överklagas är Polismyndighetens beslut om utlämnande till ägaren eller någon annan rättsinnehavare av egendom som tagits i förvar.⁵⁴

Inom ramen för tillsynsmyndighetens uppdrag ligger dock att kontrollera om det förekommer strukturella brister. Tillsynsmyndigheten kan därför inleda en granskning omfattande ett flertal beslut i syfte att utreda om det finns ett mönster av återkommande fel. Den kan sedan göra generella uttalanden om de eventuella brister som

⁵¹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*. Se författningsförslaget s. 38 och s. 169 f.

⁵² Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, remissyttrande 2013-10-03, dnr 122-2013. *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

⁵³ Hovrätten för Västra Sverige, remissyttrande 2013-10-02, dnr 2013-422-1. *Yttrande över betänkandet Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

⁵⁴ 7 och 9 §§ lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

uppdagats. Tillsynsmyndigheten kan också kontrollera om polisen har agerat korrekt i formellt hänseende, dvs. om själva handläggningen varit korrekt. Den kan även granska om polisen vidtagit nödvändiga åtgärder för att verksamheten, med rimlig säkerhet, ska bedrivas enligt gällande rätt.

Den nu föreslagna avgränsningen är tydligare än den som föreslogs i betänkandet Tillsyn över polisen och vidare på så sätt den även träffar beslut som efter överklagande prövas av annan instans än domstol. I ett avseende är den emellertid snävare. Åtgärder av polisen kan på annat sätt än genom överklagande komma att prövas av domstol, t.ex. i samband med att en enskild begär rättens prövning av ett beslut om beslag eller vid prövningen av ett åtal.⁵⁵ En avgränsning som tar sikte på vilka beslut som i sak kan komma att prövas i domstol riskerar dock att bli alltför vid och svårtolkad. Det är självklart att tillsynsmyndigheten inte ska göra sådana prioriteringar att den uttalar sig om ett enskilt beslut som redan har varit föremål för en domstols prövning och att en enskild som vänder sig till tillsynsmyndigheten angående ett beslut som kan prövas i domstol ska hänvisas dit. Detta även om domstolens prövning har aktualiserats eller kan aktualiseras på annat sätt än genom överklagande. Som redan påtalats bör den inte heller förekomma domstolens prövning om frågan huruvida viss åtgärd under förundersökningen varit i enlighet med gällande rätt aktualiseras vid en rättegång.

11.10.2 Beslut som kan prövas av åklagare

I betänkandet Tillsyn över polisen uttalade kommittén att tillsynsmyndigheten inte heller skulle utöva tillsyn över polisens beslut om att inte inleda en förundersökning, om att lägga ned en förundersökning eller om förundersökningsbegränsning. Anledningen var att dessa beslut kan prövas av åklagare.⁵⁶ Den begränsningen framgick dock inte av författningsförslaget. Åklagarmyndigheten och

⁵⁵ Angående beslag, se 27 kap. 6 § rättegångsbalken. Ett exempel på åtgärd som kan komma att prövas i samband med prövningen av ett åtal är om hastigheten uppmätts enligt föreskrift i ett mål om hastighetsöverträdelse. Ett annat exempel på hur åtgärder kan komma till domstolens prövning är att domstolen i mål om undanröjande av föreläggande av ordningsbot kan pröva om det vid ärendets behandling har förekommit sådant fel att föreläggandet bör anses ogiltigt, se 59 kap. 6 och 10 §§ rättegångsbalken.

⁵⁶ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 217. Se även 23 kap. 3 och 4 a §§ rättegångsbalken.

Ekobrottsmyndigheten framförde i remissyttrandena att tillsynen över polisens brottsutredande verksamhet inte bör inverka på eventuella pågående eller förestående överprövningsförfaranden. Åklagarmyndigheten ansåg att det borde införas en motsvarighet till bestämmelsen om beslut som kan prövas i sak av domstol avseende beslut som kan prövas i sak av åklagare.⁵⁷

Det anses följa av åklagares befogenhet att ta över en förundersökning att åklagare kan pröva polisens samtliga beslut inom ramen för brottsutredningsarbetet, däribland de beslut som särskilt angavs i det tidigare betänkandet.⁵⁸ En prövning kan ske på åklagarens eget initiativ eller på initiativ av en enskild person. Om en person vill ha en ny prövning av polisens beslut i en förundersökning ska ärendet lämnas över till åklagare för prövning.⁵⁹ Det finns dock inte någon författningsreglerad skyldighet att inleda ett prövningsförfarande när en enskild begär det.⁶⁰

Av riksåklagarens riktlinjer om överprövning och annan prövningsverksamhet följer att en prövning i sak normalt bara ska ske när sökanden har ett berättigat intresse att få sin sak prövad. Begäran om prövning av andra än den misstänkte/tilltalade eller målsäganden (eller deras behöriga ställföreträdare) bör leda till en prövning i sak endast om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl föreligger i regel när en tillsynsmyndighet begär prövning av beslut som rör den verksamhet som omfattas av tillsynsansvaret. Vidare ska en sakprövning normalt inte ske av beslut som inte längre är aktuella, t.ex. beslut som avser tvångsmedel som upphört att gälla. Det krävs inte att beslutet har kommit till uttryck i en formell beslutshandling för att det ska kunna prövas.⁶¹

Frågan är om det bör införas en reglering innebärande att tillsynsmyndigheten inte i sak ska uttala sig om ett beslut av polisen som åklagare kan pröva, på motsvarande sätt som ovan föreslagits beträffande ett enskilt beslut som kan överklagas. Eftersom det inte

⁵⁷ Ekobrottsmyndigheten, remissyttrande 2013-09-27, dnr EBM A-2013/0373. *Betänkandet Tillsyn av polisen (SOU 2013:42)*. Åklagarmyndigheten, remissvar 2013-09-25, dnr. ÅM-A 2013/1121. *Remissvar över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁵⁸ För åklagares befogenhet att ta över en förundersökning, se 23 kap. 3 § rättegångsbalken.

⁵⁹ Prop. 2011/12:10. *Andrade regler om förundersökningsledning och förundersökningens begränsning*, s. 18 och 21.

⁶⁰ Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2013:1, uppdaterad september 2014. *Överprövning och annan prövningsverksamhet*, s. 17.

⁶¹ *Ibid.*, s. 15 ff.

finns någon reglerad skyldighet för åklagare att på enskilda begäran pröva ett beslut är det enligt kommittén inte en lämplig lösning. Att åklagare inte är skyldiga att pröva beslutet är en väsentlig skillnad jämfört med ett beslut som kan överklagas. Möjligheten att begära åklagares prövning av polisens beslut fyller alltså inte, på det sätt möjligheten att överklaga gör, behovet av rättslig kontroll. Utgångspunkten är således att tillsynsmyndigheten ska kunna uttala sig även om ett enskilt beslut av polisen som åklagare kan pröva.

Eftersom tillsynen inte omfattar åklagares brottsutredande verksamhet är det dock inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uttalar sig om ett enskilt beslut som åklagaren har prövat i sak. Om tillsynsmyndigheten gjorde så skulle det i praktiken innebära en prövning av åklagarens rättstillämpning i en enskild fråga. Vidare är det inte avseende sådana beslut som det finns behov av ytterligare extern granskning. Det bör alltså regleras att tillsynsmyndigheten inte i sak ska uttala sig om ett beslut som är föremål för prövning av åklagare eller som åklagare redan har prövat. Syftet är att undvika att tillsynsmyndigheten värderar en åklagares rättstillämpning i en enskild fråga. Finns det indikationer på att ett beslut av polisen har varit eller är föremål för prövning av åklagare bör tillsynsmyndigheten kontrollera om så är fallet.

En annan sak är att tillsynsmyndigheten kan granska polisens handläggning av ärendet samt eventuella brister i polisens interna styrning och kontroll. Den kan även göra generella uttalanden om strukturella brister.

Det finns anledning att särskilt beröra gripanden. Om en misstänkt har gripits ska det skyndsamt anmälas till åklagare, om åklagare inte redan har underrättats om frihetsberövandet. Den som gripits ska så snart som möjligt förhöras. Efter förhöret ska åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas eller inte.⁶² Åklagaren har också möjlighet, genom sin befogenhet enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken att överta en förundersökning, att omedelbart häva ett gripande om han eller hon anser att rättsliga förutsättningar för gripandet inte föreligger. Ett gripande som anmälts till åklagare, eller som åklagare redan varit underrättad om, ska därför alltid anses vara prövat av åklagare.

⁶² Se 24 kap. 8 § rättegångsbalken.

Tillsynsmyndigheten är således förhindrad att i sak uttala sig om ett enskilt gripande som har anmälts till åklagare, dvs. att uttala sig om det var förenligt med gällande rätt att gripa personen i fråga. Den kan dock granska och uttala sig om i fall gripandet har verkställts på ett sätt som varit förenligt med gällande rätt. Exempelvis om eventuellt våld varit försvarligt och om åtgärderna har dokumenterats på det sätt som föreskrivs.⁶³ Tillsynsmyndigheten kan också granska användningen av särskilda hjälpmedel vid gripandet, t.ex. batong, hand- och fotfängsel, spothuva och pepparspray. Tillsynsmyndigheten kan vidare i sak granska ett flertal gripanden och göra generella uttalanden om ett eventuellt mönster av återkommande fel, dvs. en strukturell brist, även om vissa av gripandena som ingår i granskningen har prövats av åklagare. Vidare kan den uttala sig om Polismyndigheten vidtagit nödvändiga åtgärder för att verksamheten, med rimlig säkerhet, bedrivs enligt gällande rätt. Det kan handla om utbildning, styrdokument och krav på återrapportering.

När det gäller beslut som inte har prövats av åklagare, men som åklagaren kan ändra, bör följande beaktas. Om det finns anledning att tro att ett sådant beslut inte har varit förenligt med gällande rätt är det mer ändamålsenligt att åklagaren, som har möjlighet att ändra det eventuellt felaktiga beslutet, prövar frågan än att tillsynsmyndigheten inleder en granskning av det enskilda fallet. Tillsynsmyndigheten kan i sådana situationer informera en enskild som har påtalat förhållandet om möjligheten att begära prövning av åklagare. Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att själv vända sig till Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten och uppmärksamma dem på frågan.⁶⁴

Exempel på beslut som kan prövas och ändras av åklagare är tidigare nämnda beslut om att inte inleda en förundersökning, att lägga ned en förundersökning eller om förundersökningsbegränsning. Även beslut som rör hur en förundersökning ska bedrivas kan bli föremål för prövning, t.ex. vilka vittnen som ska höras under en pågående förundersökning och vilka andra utredningsåtgärder som ska vidtas.⁶⁵ Om polisen beslutat om och genomfört en husrannsakan,

⁶³ Se 10 och 27 §§ polislagen (1984:387).

⁶⁴ Även om det borde vara mycket ovanligt kan Polismyndighetens beslut bli föremål för prövning av Ekobrottsmyndigheten. Se Åklagarmyndigheten, rapport 2010-10-01, *Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn*, s. 49.

⁶⁵ Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2013:1, uppdaterad september 2014. *Överprövning och annan prövningsverksamhet*, s. 16.

är det dock inte längre möjligt att ändra beslutet. Ett annat exempel på beslut som inte kan ändras är ett redan genomfört beslut om kroppsbesiktning. Sådana beslut som inte längre kan ändras lämpar sig alltså för tillsynen, även om de formellt sett kan prövas av åklagare.

11.11 Anmälan när det finns anledning att anta att brott har begåtts

Kommitténs förslag: Om tillsynsmyndigheten i sin tillsyn över polisen finner anledning att anta att brott har begåtts ska den anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Anmälan ska dock inte behöva ske om Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens personalansvarsnämnd eller Statens ansvarsnämnd redan har anmält saken till åtal eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

Anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Tillsynsmyndigheten ska till den myndighet som tagit emot anmälan lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för brottsutredningen.

I betänkandet Tillsyn över polisen fördes inte något resonemang kring en eventuell skyldighet att anmäla förhållanden som kan utgöra brott till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. När det gäller tillsyn över Kriminalvården har kommittén föreslagit viss skyldighet för tillsynsmyndigheten att anmäla brott (avsnitt 11.11). De skäl som kommittén har anfört till stöd för det förslaget är giltiga även vid tillsynen över polisen. Motsvarande skyldighet att anmäla brott, och därtill hörande uppgiftsskyldighet, föreslås således gälla vid tillsynen över Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

11.12 Tillsynen ska riktas mot myndigheterna

Kommitténs förslag: Tillsynen ska riktas mot Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Eventuell kritik ska således riktas mot aktuell myndighet, inte mot enskilda befattningshavare. Vidare ska tillsynen endast avse den verksamhet som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bedriver och inte sådan verksamhet som bedrivs av privaträttsliga subjekt.

11.12.1 Kritik ska inte riktas mot enskilda befattningshavare

Kommittén har i betänkandet Tillsyn över polisen funnit att tillsynen endast ska avse myndigheterna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och inte de enskilda befattningshavarna. Huvudskälet för det var att tillsynen skulle avse verksamhet och ärenden som kunde antas återspegla generella förhållanden inom polisen.⁶⁶ JO kritiserade i remissyttrandet att tillsynen endast skulle avse själva myndigheterna och inte enskilda befattningshavare. Enligt JO ökar möjligheterna till en effektiv och ändamålsenlig tillsyn om även enskilda befattningshavares agerande kan bli föremål för granskning.⁶⁷

Kommittén har ovan funnit att uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att granska och uttala sig om enskilda fall (avsnitt 11.9). En följd av att tillsynsmyndigheten får granska och uttala sig om en enskild händelse är att även enskilda befattningshavares agerande kan granskas. I ett beslut i ett tillsynsärende rörande ett enskilt fall kan det vara oundvikligt att det framgår att en enskild tjänsteman felat.

I likhet med vad kommittén har funnit i förhållande till Kriminalvården ska dock inte eventuell kritik riktas mot enskilda befattningshavare (avsnitt 10.12.1). Skälen härför är desamma som anförts i motsvarande avsnitt avseende Kriminalvården. Därtill bör beaktas att en polisman agerar på myndighetens vägnar även i de fall regleringen är uppbyggd på att en polisman har rätt att vidta viss åtgärd, t.ex. att belägga någon med handfängsel eller att utföra utredningsåtgärder.⁶⁸

⁶⁶ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 165 f.

⁶⁷ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁶⁸ Se 10 a § polislagen (1984:387) och 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken.

11.12.2 Tillsynen ska endast avse den verksamhet som myndigheterna bedriver

I likhet med vad kommittén har funnit i förhållande till Kriminalvården ska tillsynen vara riktad mot Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen och inte mot privaträttsliga subjekt med koppling till myndigheterna (avsnitt 10.12.2). Åtgärder och underlåtenheter av anställda vid privaträttsliga subjekt, frivilliga etc. kan dock falla inom tillsynsansvaret. Detta under förutsättning att de har agerat under någon av myndigheternas ledning och under förhållanden som huvudsakligen liknar dem som hade gällt för myndighetens egna anställda. Om ett privaträttsligt subjekt utför ett uppdrag helt självständigt kan emellertid åtgärderna inte längre betraktas som en del av myndigheternas verksamhet. Oberoende av om de åtgärder som ett privaträttsligt subjekt har vidtagit faller under tillsynsansvaret eller inte omfattas alltid relationen mellan det privaträttsliga subjektet och Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen av tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan alltså alltid utöva tillsyn över hur och i vilka fall ett privaträttsligt subjekt har anlitats samt över om den granskade myndigheten uppfyllt sin skyldighet att utöva intern styrning och kontroll.

Polisen använder privata aktörer i polisverksamhet inom relativt olika områden.

Polismyndigheten får förordna någon, som inte är anställd vid Polismyndigheten, att vara arrestantvakt eller passkontrollant. Ett förordnande för en arrestantvakt får även avse bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen.⁶⁹

- Enligt uppgift från dåvarande Polismyndigheten i Uppsala län förekommer det att polisen anlitar väktare för bevakning av en avspärrad plats (brottsplats, brandplats eller liknande) och ordningsvakter för biträde med ordningshållning. Det senare förekommer dock sällan och i så fall främst vid större arrangemang i glesbygden.⁷⁰

⁶⁹ 23 a § polislagen (1984:387).

⁷⁰ Polisorganisationskommittén, dnr Ju 2010:09/2014/21.

- Enligt uppgift från tidigare Rikspolisstyrelsen kan väktare anlitas för stöd med bevakning av visst område eller viss fastighet där en skyddsperson vistas eller kommer att vistas.⁷¹
- Eftersöksjägare får i uppdrag att söka efter trafikskadat vilt.⁷²
- Fjällräddare är frivilliga personer som utbildas och utrustas av polisen samt arbetar under ledning av en räddningsledare från polisen eller en insatsledare från fjällräddningen.
- Det finns också andra frivilliga som hjälper polisen, bland annat i det lokala brottsförebyggande arbetet och med att stödja brottsoffer. Dessa volontärer ska fungera som en länk mellan polis och allmänhet.⁷³

I samtliga ovan nämnda exempel agerar de enskilda personerna under polisens ledning. De har så nära koppling till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att deras agerande kan hänföras till den verksamhet som respektive myndighet bedriver.

⁷¹ Polisorganisationskommittén, dnr Ju 2010:09/2014/23.

⁷² Se 14 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten samt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:33 FAP 226-1) om polismyndighetens medverkan vid eftersök av vilt.

⁷³ Polismyndigheten, *Polisens volontärer*. Senast granskad 2014-05-27.

http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Brottsforebyggande-arbete/Polisens-volontarer/ (Hämtad 2015-03-19).

12 Initiering, planering, metoder och handläggning

12.1 Inledning

Detta kapitel avser tillsynen över samtliga nu aktuella objektsansvariga – Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården – och handlar om hur ett tillsynsärende kan initieras och om planeringen av tillsynen. Kommittén behandlar även metoder för tillsynen samt handläggningen av klagomål och tillsynsärenden. En särskild aspekt av handläggningen är hur frihetsberövade barns behov bör tillgodoses.

12.2 Initiering och planering av tillsynsärenden

Kommitténs förslag: Tillsynen ska bedrivas strategiskt. Den ska planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen. Tillsynsmyndigheten ska i en särskild tillsynsplan ange vilken huvudsaklig inriktning tillsynen ska ha.

12.2.1 Tillsynen ska bedrivas strategiskt med utgångspunkt i egna riskanalyser

Det går inte att bestämt förutse vad som kommer att vara mest angeläget att utreda i framtiden. Den mest ändamålsenliga tillsynen uppnås därför om tillsynsmyndigheten i hög grad själv får prioritera vilka tillsynsärenden som ska inledas. När tillsynsmyndigheten avgör vad som ska utredas måste den dock självklart beakta hur uppdraget har reglerats i lag och förordning. Exempelvis

ska tillsynen enligt förslaget riktas in på verksamhet som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda. Vidare ska tillsyn normalt inte utövas över sådan verksamhet som annan tillsynsmyndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över.

När den nya tillsynsmyndigheten ska avgöra vad som ska utredas måste den även ta hänsyn till eventuella prioriteringar som regeringen har gett uttryck för. Om regeringen har gett tillsynsmyndigheten ett särskilt uppdrag är den skyldig att utföra det. För att upprätthålla tillsynsverksamhetens integritet är det dock viktigt att det finns ett stort utrymme för tillsynsmyndigheten att ta egna initiativ. Tillsynen bör också bli mer effektiv om tillsynspersonalens kunskap om var brister och risker finns i den granskade verksamheten får genomslag vid planeringen.

Planering bör enligt tillsynsskrivelsen ske 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.¹ Många tillsynsmyndigheter använder så kallade riskanalyser som metod för prioritering av tillsynsinsatser. Metoden innebär en bedömning av sannolikheten för att något oönskat ska inträffa och allvarlighetsgraden i att något sådant sker.² Det är lämpligt att även den nya tillsynsmyndigheten använder riskanalyser för att prioritera i tillsynsverksamheten.

För vissa tillsynsmyndigheter är det reglerat att tillsynen ska genomföras med utgångspunkt i en behovs- eller riskanalys. Det finns även reglering innebärande att tillsynsverksamheten ska bedrivas strategiskt och effektivt samt på ett enhetligt sätt inom landet.³ Enligt kommittén bör det regleras att den nya tillsynsmyndigheten ska bedriva tillsynen strategiskt och med utgångspunkt i egna riskanalyser. Syftet med regleringen är att motverka att den planerade tillsynen trängs undan av den händelsestyrda. Genom regleringen understryks således att verksamheten ska vara välplanerad, framåtsyftande och metodisk.

¹ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 29.

² Se mer i SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 73.

³ Se t.ex. 2 § andra stycket förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion samt 1 § andra stycket och 2 § andra stycket förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Den allmänna kunskapen om tillsynsområdet och om tillsyn utgör grunden för riskbedömningarna. En förutsättning för en god planering är dock att tillsynsmyndigheten har rutiner för att systematiskt ta in och bearbeta fakta om den verksamhet som ska kontrolleras samt om sin egen och andras granskningsverksamhet. Tillsynsmyndigheten måste alltså ha kapacitet och kompetens att genomföra nödvändiga riskanalyser.⁴ Nedan följer några exempel på vad som kan beaktas vid dessa analyser.

- Typ av verksamhet; t.ex. verksamhetsställets uppdrag och storlek.
- Tidigare tillsynsärenden; t.ex. hur lång tid som passerat sedan senaste inspektionen, om det bör följas upp att utpekade brister åtgärdats och om man tidigare har uppmärksammat många brister i viss verksamhet.
- Beslut och upplysningar från andra granskningsorgan; t.ex. beslut angående polisens eller Kriminalvårdens verksamhet och information om planerade granskningar.
- Kriminalvårdens och polisens interna kontroll; t.ex. resultatet av internrevisionens granskningar och information om planerade kontroller.
- Upplysningar från myndigheter som samarbetar med tillsynsobjekten.
- Klagomål och andra upplysningar från enskilda.
- Media- och annan omvärldsbevakning.
- Statistikanalyser.
- Översiktliga undersökningar; genom t.ex. utskick av frågeformulär eller snabba inspektioner kan behov av fördjupade undersökningar identifieras.

⁴ Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 89.

12.2.2 Krav på tillsynsplan

Kommittén föreslog i betänkandet Tillsyn över polisen att tillsynsmyndigheten skulle vara skyldig att regelbundet i en särskild tillsynsplan ange vilken huvudsaklig inriktning tillsynen skulle ha.⁵

Det är vanligt att tillsynsmyndigheter beslutar om tillsynsplaner eller liknande. Vissa har en reglerad skyldighet att göra så.⁶ Enligt tillsynsskrivelsen bör tillsynsplaner upprättas i syfte att göra tillsynsarbetet mer effektivt. En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bland annat målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan, behov av resurser och kompetens samt finansiering.⁷

Med en tillsynsplan blir det tydligt vad tillsynen ska inriktas på för både de objektsansvariga och andra tillsynsorgan. Dessa har då möjlighet att anpassa sin verksamhet. Tillsynsutredningen påtalade att om alla tillsynsorgan grundade sin tillsyn på i förväg upprättade tillsynsplaner, skulle möjligheterna att åstadkomma en på förhand organiserad samverkan mellan tillsynsmyndigheter öka.⁸ Ett krav på tillsynsplan kan även bidra till en välplanerad, framsynt och metodisk verksamhet. Tillsynsmyndigheten ska således i en särskild tillsynsplan ange vilken huvudsaklig inriktning tillsynen ska ha. För att uppnå flexibilitet och snabbt kunna agera vid särskilda händelser bör den dock ha en beredskap att beroende på fokus i samhället, brister som uppmärksammas etc. kunna anpassa tillsynen till nya behov och omständigheter. I planeringen måste det alltså ingå att avsätta resurser och utrymme för den händelsestyrda tillsynen.⁹

Tillsynsplanen kan vara årlig eller flerårig. Den kan innehålla både en planering för en begränsad tid framåt och en långsiktig

⁵ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 45 och 166 f.

⁶ Se t.ex. 12 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen och 1 kap. 8-10 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13). Jfr även 4 § fjärde stycket lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen. Utan att det är särskilt reglerat beslutar Datainspektionen varje år om en tillsynsplan. Planen kan i vissa delar vara specificerad till objekt (t.ex. Kriminalvården) och till register (t.ex. visst administrativt register). I andra delar kan den mer övergripande ange vad tillsynen ska omfatta. Planen kan komma att revideras under året.

⁷ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 29.

⁸ SOU 2004:100. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 163.

⁹ Se Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 11 f. Jfr även prop. 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 92.

översiktsplanering.¹⁰ Risk- och väsentlighetsbedömningarna är inte statiska utan en tillsynsplan bör enligt tillsynsskrivelsen regelbundet följas upp och utvärderas. För att tillsynen hela tiden ska avse det som är mest relevant bör således planen revideras antingen fortlöpande eller med lämpligt intervall.¹¹ Tillsynsmyndigheten ska själv besluta om planens utformning och innehåll med beaktande av den tillsynsmetodik som myndigheten utvecklar och tillämpar.

Helsingborgs tingsrätt skrev i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen att tillsynsplanen bör offentliggöras efter fastställandet. Det skulle öka allmänhetens insyn i tillsynsverksamheten och kan bidra till att de granskade myndigheterna åtgärdar brister redan innan det blir aktuellt för tillsynsmyndigheten att rikta kritik mot desamma.¹² Efter att tillsynsplanen har färdigställts blir den en allmän handling. En publicering på tillsynsmyndighetens webbplats gör tillsynsplanen lättare att tillgå för de objektsansvariga, andra tillsynsorgan och allmänheten. Det är dock enligt kommittén lämpligast att tillsynsmyndigheten själv, med beaktande av bland annat aktuell sekretessreglering, bedömer till hur stor del och på vilket sätt tillsynsplanen bör publiceras.

12.3 Tillsynsmetoder

Kommitténs förslag: Tillsynen ska bedrivas genom inspektioner, övervakning av utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång, utredning av klagomål och andra undersökningar.

Tillsynsmyndigheten ska avgöra vilka klagomål som den ska ta upp till utredning.

¹⁰ Tillsynsutredningen fann att en tillsynsplan bör omfatta ett år i taget, men även inrymma en långsiktig översiktsplanering. Se SOU 2004:100. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 173.

¹¹ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 29.

¹² Helsingborgs tingsrätt, remissyttrande 2013-09-13, dnr 156-13. *Remissyttrande SOU 2013:42, Tillsyn över polisen*. Angående effekten redan av vetskapen om en planerad tillsyn, jfr. Riksrevisionen, granskningsrapport RiR 2013:16. *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?* s. 74.

12.3.1 Inspektioner

Utgångspunkten bör enligt kommittén vara att det inte närmare ska regleras vilka tillsynsmetoder som tillsynsmyndigheten ska tillämpa utan den ska vara fri att själv utveckla en effektiv metodik. Att myndigheten ska genomföra inspektioner bör dock framgå av regleringen för att inskräpa att sådana ska vara en del av tillsynsmyndighetens verksamhet. Genom inspektioner kan myndigheten få en helhetsbild av verksamheten vid ett eller flera utvalda verksamhetsställen. Myndigheten kan också fokusera på en specifik frågeställning och ur just den aspekten kontrollera samtliga, eller ett urval av, berörda verksamhetsställen. En fördel med inspektioner är att intagna som inte på eget initiativ skulle vända sig till tillsynsmyndigheten på grund av svårigheter att uttrycka sig skriftligt, misstro mot myndigheter eller rädsla för repressalier får komma till tals.

För att klargöra vilken inspektionsverksamhet som tillsynsmyndigheten kan bedriva bör några frågeställningar förknippade därmed belysas.

Inspektionerna kan vara både föranmälda och oannonserade. En fördel med att anmäla besöket i förväg är att tillsynsmyndigheten på så vis kan säkerställa att personer i ledande ställning eller med viktiga uppgifter inom det område som ska kontrolleras är på plats. Om inspektionen är föranmäld kan tillsynen också få en positiv effekt på verksamhetens kvalitet redan på planeringsstadiet.¹³ Oannonserade inspektioner bör vara särskilt lämpliga om tillsynsmyndigheten bedömer att det finns en risk för att tillsynsobjektet endast inför tillsynsbesöket följer de regler som gäller.

Om det är tal om en föranmäld inspektion kan tillsynsmyndigheten innan genomförandet informera tillsynsobjektet om t.ex. syftet med inspektionen, preliminärt upplägg, deltagare, beräknad tidsåtgång för besöket, vilken dokumentation man vill ta del av, vilka man vill intervjua och vilka frågor som kommer att ställas. Inför besöket kan det också vara lämpligt att framställa en begäran om kontaktperson. Kontaktpersonen kan hjälpa till med att exempelvis tillhandahålla skriftligt material, hänvisa till rätt person och boka möten.

¹³ Angående effekten redan av vetskapen om en planerad tillsyn, jfr. Riksrevisionen, granskningsrapport RiR 2013:16. *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?*, s. 74.

Vid inspektionen kan tillsynsmyndigheten gå igenom t.ex. instruktioner, rutiner, loggar, register, journaler och andra handlingar. Intervjuer kan hållas med ledningspersonal, annan personal samt dömda eller intagna i häkte. I vissa fall bör intervjuerna hållas enskilt. Om det är lämpligt kan det dock vara mer tidseffektivt att intervjua flera personer samtidigt. För det fall samtal ska hållas med intagna är en möjlighet att se till att det inför besöket sprids en inbjudan till samtal så att de som önskar delta kan anmäla intresse. Det kan också vara lämpligt med en rundvandring genom lokalerna.¹⁴

Efter genomförd inspektion bör tillsynsmyndigheten upprätta ett protokoll. Av protokollet bör det i vart fall gå att utläsa tid och plats för inspektionen samt vilka representanter för tillsynsobjektet respektive tillsynsmyndigheten som har varit närvarande. Om något som har kommit fram under inspektionen bör undersökas närmare kan tillsynsmyndigheten lägga upp ett särskilt ärende för vidare utredning av den frågan.¹⁵

Ett sätt att effektivisera inspektionerna och verka för att samma krav ska ställas oavsett inspektör kan vara att ta fram särskilda vägledningar för olika tillsynsområden. Arbetsmiljöverket har exempelvis tagit fram en särskild vägledning för inspektion av arbetsmiljöförhållanden vid Kriminalvården. I vägledningen beskrivs Kriminalvårdens verksamhet och de riskfaktorer som föreligger.¹⁶ Inspektionen för vård och omsorg har utarbetat nationella bedömningskriterier inom några tillsynsområden. Dessa anger bland annat vad som ska

¹⁴ Vid en inspektion av en anstalt eller ett häkte besöker JO verksamhetsstället och går igenom akter och andra dokument. JO har också diskussioner om verksamheten med verksamhetsställets ledning samt med medarbetare och fackliga representanter vid verksamhetsstället. Inspektionen inkluderar en rundvandring där man fokuserar på utrymmen som JO ofta får in klagomål kring, t.ex. rum för avskildhetsplacering och besöksrum. Vid inspektioner av häkten och kriminalvårdsanstalter förs även samtal med intagna. Inför inspektionen skickas en inbjudan till de intagna där man skriver att den som vill prata om förhållandena på anstalten eller häktet får göra det. För det fall många intagna vill prata med JO kan man hålla stormöten med flera intagna på en gång, men om någon vill ha ett enskilt samtal kan man oftast tillgodose det önskemålet.

¹⁵ Jfr 24 § tredje stycket lag (1986:765) med instruktion för Riksdagensombudsmän enligt vilken protokoll ska föras vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak. Efter en inspektion upprättar JO ett protokoll där eventuella synpunkter framgår. För det fall det under inspektionen uppmärksammas en fråga som bör undersökas närmare kan JO lägga upp ett särskilt initiativärende för vidare utredning. Även det anges i så fall i protokollet.

¹⁶ Arbetsmiljöverket, 2007-08-24, dnr CTO 2006/11310. *VägledningsPM för tillsyn inom kriminalvård.*

granskas. De ger också vägledning för hur bedömningarna ska göras, utifrån den reglering och kunskap som finns inom ett visst område.¹⁷

Ett exempel på hur en granskning kan genomföras är ett inspektionsprojekt avseende Kriminalvården som Arbetsmiljöverket genomförde. Vid Kriminalvårdens huvudkontor inspekterades myndighetens övergripande arbetsmiljöarbete, med särskilt fokus på vissa områden. Därefter inspekterades ett flertal av Kriminalvårdens häkten, anstalter och frivårdskontor för att kontrollera hur det beskrivna arbetet fungerade praktiskt i verksamheterna.¹⁸ Arbetsmiljöverket har också använt en metod som kallas screening. Ett stort antal företag med anställda i en bransch får då besök av en inspektör. En viktig skillnad mellan arbetssättet vid screening jämfört med Arbetsmiljöverkets ordinarie tillsyn är att man vid screening använder sig av en mer standardiserad metod, bland annat används ett standardiserat frågeformulär. Syftet med standardiseringen är att mindre tid behöver läggas på för- och efterarbeten i samband med tillsynsbesöken.¹⁹

Standardiserade frågeformulär kan effektivisera tillsynen. Användningen av olika frågeformulär tycks också leda till att inspektionsobjekten i högre grad behandlas lika, vilket innebär att rättssäkerheten ökar. Risken är dock att de i för hög grad fokuserar på avgränsade och mätbara faktorer. De delar av lagstiftningen som är mer otydliga kan utelämnas. Det kan i sin tur leda till att effekten av tillsynen försämras. Det som är lätt att kontrollera kan nämligen vara av mindre betydelse för enskilda. Legitimiteten för tillsynen kan dessutom minska om allmänheten eller de som inspekteras upplever att tillsynsmyndigheten fokuserar på detaljer och oväsentligheter.²⁰ Det ankommer på tillsynsmyndigheten att avgöra när det är lämpligt att använda standardiserade frågeformulär.

¹⁷ Inspektionen för vård och omsorg. *Nationella bedömningskriterier*. <http://www.ivo.se/tillsyn/tillsynsuppdraget/nationella-bedomningskriterier/> (Hämtad 2015-03-19).

¹⁸ Arbetsmiljöverket, projektrapport, 2013-12-23, dnr INH 2011/100563. *Hot och våld vid myndighetsutövning 2011-2013*, s. 3 f.

¹⁹ Arbetsmiljöverket. *Screening*. <http://www.av.se/inspektion/screening> (Hämtad 2014-03-27).

²⁰ Johansson, Vicky. *Tillsyn och effektivitet. Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa bokförlag, 2006, s. 202 f.

12.3.2 Övervakning av utrikestransporter

Behov av övervakning av utrikestransporter

En medlemsstat ska enligt återvändandedirektivet sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden.²¹ Direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Med återvändanden avses i direktivet en sådan tredjelandsmedborgares återresa till

- ursprungslandet, eller
- ett transitland i enlighet med återtagandeavtal eller andra arrangemang, eller
- ett annat tredjeland till vilket den berörda tredjelandsmedborgaren frivilligt väljer att återvända och där han eller hon kommer att tas emot.²²

Det är alltså endast transporter till tredjeland som omfattas av kravet på ett effektivt övervakningssystem, vilket utesluter återsändanden av asylsökanden till ett annat EU-land i enlighet med Dublin-förordningen.²³ Vidare omfattar kravet på ett effektivt övervakningssystem endast påtvingade återvändanden. Påtvingat återvändande är sådant återvändande som inte kan anses vara en frivillig avresa. Frivillig avresa definieras i direktivet som fullgörande av skyldigheten att återvända inom den tidsram som fastställts i beslutet om återvändande.²⁴ Påtvingat återvändande är alltså sådant återvändande som kräver tvång för att tredjelandsmedborgaren ska återvända i enlighet med ett beslut därom.

²¹ Art. 8.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

²² Art. 2 och 3 ibid.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat. Se Contact Committee "Return Directive" (2008/115/EC), 2010-02-11. *Outcome of 8 May, 18 September, 20 November 2009 and 11 February 2010 meetings*, s. 6.

²⁴ Art. 3.8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Kravet på Sverige att ha ett effektivt övervakningssystem begränsas också av att regeringen har beslutat att återvändandedirektivets bestämmelser inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som är föremål för utlämnings- eller överlämnandeförfarande.²⁵ För Sveriges del omfattar kravet på ett effektivt övervakningssystem således påtvingade återvändanden av tredjelandsmedborgare till tredje land vid verkställighet av följande beslut.

- Beslut om avvisning eller utvisning efter avslag på ansökan på uppehållstillstånd eller utan att en sådan ansökan gjorts.
- Beslut om utvisning på grund av brott.
- Beslut om utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572).

Kommittén har ovan beskrivit Kriminalvårdens, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens roll vid sådana påtvingade återvändanden som omfattas av kravet på ett effektivt övervakningssystem i direktivet (avsnitt 3.6). Det går numera att utifrån utvecklingen inom EU dra slutsatsen att ett effektivt övervakningssystem föreligger endast om det innefattar att observatörer åker med under själva transporten.²⁶ Kravet på ett effektivt övervakningssystem talar således starkt för att sådana återvändanden ska granskas inte bara i efterhand utan redan under pågående transport.

Oberoende av kravet på ett effektivt övervakningssystem i återvändandedirektivet finns det skäl att lägga särskilt fokus på utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång. Sådana transporter kan innefatta icke-överklagbara inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter, som t.ex. kroppsvisitationer och långvarig användning av fängsel, under för individen särskilt pressade förhållanden. JO har påtalat att avvisningsärenden till sin natur är

²⁵ Prop. 2011/12:60. *Genomförande av återvändandedirektivet*, s. 26 f.

²⁶ EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 45. Contact committee "Return Directive" (2008/115/EC). *This document synthesises the questions raised by Member States at previous meetings of the Contact Committee Return Directive (8 May, 18 September, 20 November 2009, 11 February, 21 June, 26 November 2010, 18 March, 24 June and 2 December 2011) and the preliminary answers/conclusions arrived at*, s. 31 f. Art. 9.1b i Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser. Art 13.3 i Frontex Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex.

känsliga och inte sällan medför risk för olika typer av mer eller mindre allvarliga incidenter.²⁷ JK har funnit att det är uppenbart att brister och felaktigheter vid hanteringen av utvisningsärenden kan få allvarliga konsekvenser för den enskilde. Det är därför enligt JK särskilt viktigt att polisen i alla delar iakttar största möjliga noggrannhet för att säkerställa att handläggningen i sådana ärenden i alla delar sker helt i enlighet med lagar, förordningar och andra bestämmelser på området.²⁸ Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr har uttalat att återsändanden av utländska medborgare med flyg innefattar en betydande risk för omänsklig och nedbrytande behandling.²⁹ Enligt samma kommitté kan vikten av interna och externa övervaknings-system av avvisning med flyg inte betonas tillräckligt.³⁰

I samband med utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång finns det således en påtaglig risk för regelöverträdelser av stor betydelse för enskilda. Risken är sådan att tillsyn över enskilda fall regelbundet bör prioriteras. Fristående övervakning kan också vara ett stöd för transportpersonalen genom att oklarheter om hur en transport har gått till motverkas.

Behovet av övervakning är enligt kommittén inte uteslutande begränsat till de utrikestransporter som omfattas av återvändandendirektivets krav på Sverige. Motsvarande risker som föreligger vid sådana transporter kan även finnas vid t.ex. påtvingade transporter till annat EU-land eller vid ett utlämningsförfarande. Samtliga icke-statliga människorättsorganisationer som kommittén har varit i kontakt har framfört att det finns ett generellt behov av övervakning av utrikestransporter som kan innefatta tvång.³¹

²⁷ JO, beslut 2009-04-17, dnr 1341-2008.

²⁸ JK, beslut 2015-02-19, dnr 5704-13-40.

²⁹ Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr, rapport 2015-02-05, dnr CPT/Inf (2015)14. *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 18 October 2013*, p. 7.

³⁰ Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr, rapport 2003-09-10, dnr CPT/Inf (2003) 35. *13th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January 2002 to 31 July 2003*, p. 43.

³¹ Svenska Röda korset, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Svenska sektionen av Amnesty International, Civil Rights Defenders samt Rådgivningsbyrån för asylsökande och rådgivning.

Tillsynsmyndigheten bör få i uppgift att övervaka utrikestransporter

Det finns alltså ett behov av övervakning av utrikestransporter som kan innefatta tvång. Frågan är om tillsynsmyndigheten är lämpligt organ för att utföra övervakningen. I de medlemsstater som har övervakningsorgan handhas övervakningen av civilsamhället (icke-statliga människorättsorganisationer), ombudsmän eller myndigheter med band till ett nationellt ministerium. Övervakningssystemen regleras antingen i lag eller genom samarbetsavtal.³² EU:s byrå för grundläggande rättigheter har lyft Storbritanniens och Danmarks system som särskilt goda exempel på övervakning av påtvingade återvändanden. I Storbritannien övervakar *Her Majesty's Inspectorate of Prisons* och *Independent Monitoring Boards* regelbundet transporter för påtvingade återvändanden (se mer om dessa organ i avsnitt 7.6). I Danmark observerar en juridisk expert från Folketingets ombudsman regelbundet återvändanden (se mer om ombudsmannen i avsnitt 7.3).³³

Flera faktorer talar enligt kommittén för att det är lämpligt att tillsynsmyndigheten får i uppgift att övervaka utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång. Inom tillsynsmyndigheten kommer det att finnas god kompetens om polisens och Kriminalvårdens verksamheter, det regelverk som styr dessa samt om hur tillsyn utövas. Det kommer också att finnas goda möjligheter att bygga upp en organisation för en kontinuerlig och varaktig övervakning. Det är även en fördel att myndighetens mandat att utöva tillsyn är vidare än övervakning av aktuella transporter. För det fall myndigheten under övervakningen upptäcker något som bör utredas närmare, kan den göra så även om utredningen för bortom påtvingade återvändanden.

³² Europeiska kommissionen, meddelande 2014-03-28, COM(2014) 199 final. *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om EU:s återvändandepolitik*, s. 21 f. Se även följande. Europeiska kommissionen – Generaldirektoratet för Rättvisa, frihet och säkerhet, rapport av Matrix 2011-07-01. *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring (LS/2009/RFX/CA/1001) Final Report*, s. 6 och 31. Europeiska kommissionen – Generaldirektoratet för migration och inrikes frågor, rapport av Matrix 2013-10-22. *Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC) Final Report*, s. 102.

³³ Det kan noteras att Storbritannien inte ens är bundet av återvändandedirektivet. Se EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2012. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, s. 57. EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 47. Se även Europeiska kommissionen – Generaldirektoratet för migration och inrikes frågor, rapport av Matrix 2013-10-22. *Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC) Final Report*, s. 102.

Tillsynsmyndigheten kommer också att ha goda möjligheter att hämta in information samt en struktur för både insyn i och skydd av informationen vid den fortsatta hanteringen i tillsynsmyndigheten (se nedan kap. 15). Den kommer vidare att ha etablerade kanaler för att kommunicera ut resultatet av övervakningen.

När det gäller eventuella alternativ till att tillsynsmyndigheten utför övervakningen kan det inledningsvis konstateras att regeringen i tilläggsdirektiven varit tydlig med att JK:s och JO:s uppdrag faller utanför det som kommittén har att överväga.³⁴

Ett alternativ som kommittén har övervägt är att helt överlåta övervakningen åt en icke-statlig människorättsorganisation. Främsta skälet för det alternativet är att en sådan organisation kan uppfattas som än mer fristående än tillsynsmyndigheten. Kommittén har ovan anført skäl för varför det är lämpligt att ge just tillsynsmyndigheten i uppgift att övervaka utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång. Med beaktande av dessa gör kommittén bedömningen att det är bättre att tillsynsmyndigheten får en sådan uppgift än att övervakningen helt överläts åt en icke-statlig människorättsorganisation.

En förutsättning för att övervakningen helt skulle kunna överlåtas till en icke-statlig människorättsorganisation är vidare att det finns någon lämplig som är villig att ta sig an en sådan uppgift. Vid kommitténs kontakter med svenska icke-statliga människorättsorganisationer har ingen av dem ansett det lämpligt att de ensamma innehar rollen som oberoende observatör.³⁵ Organisationen Civil Rights Defenders har dock föreslagit att vissa organisationer ett antal gånger per år bereds tillfälle att delta som observatörer, även om observatörer som regel kommer från en fristående tillsynsmyndighet. Vidare lyfter organisationen som en möjlighet att det inrättas en fond där de civilsamhällesorganisationer som önskar delta i observatörsverksamheten kan söka finansiering.³⁶

Att tillsynsmyndigheten får i uppgift att övervaka utrikes-transporter som kan innefatta tvång utesluter inte att det träffas överenskommelser om övervakning med icke-statliga människo-

³⁴ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

³⁵ Svenska Röda korset, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Svenska sektionen av Amnesty International, Civil Rights Defenders samt Rådgivningsbyrån för asylsökande och rådgivning. Rikspolisstyrelsen har enligt uppgift från Polismyndigheten tidigare fått besked från UNHCR om att organisationen inte vill ta på sig rollen som övervakare.

³⁶ Polisorganisationskommittén, skrivelse från Civil Rights Defenders 2015-03-11, dnr Ju 2010:09/2015/11.

rättsorganisationer. Insyn av sådana organisationer kan också spela en viktig roll inför att själva transporten påbörjas genom exempelvis besöksverksamhet vid förvar och häkten eller annan form av stöd och rådgivning till personer som ska återsändas. Därtill bör tillsynsmyndigheten från dem kunna få kunskap om t.ex. mänskliga rättigheter och situationen för dem som ska återsändas. Kommittén har dock inte inom ramen för detta uppdrag haft möjlighet att närmare utreda hur icke-statliga människorättsorganisationer eventuellt bör involveras i övervakningen parallellt med tillsynsmyndigheten.

Det är således enligt kommittén lämpligt att tillsynsmyndigheten får i uppgift att övervaka utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång.

Pool av oberoende observatörer

I framtiden kan det bli aktuellt med en pool av oberoende observatörer. En sådan pool håller på att skapas inom ett EU-finansierat projekt (*FreM project*) som drivs av *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD). Som det ser ut nu kommer poolen endast få användas av de stater som har deltagit i projektet, vilket Sverige inte har gjort. Det finns planer på en uppföljning av projektet, men beslut därom har per april 2015 inte fattats. Planerna syftar till att skapa en observatörspool som samtliga medlemsstater kan använda för både gemensamma och nationella påtvingade återvändanden (*European Pool of Forced Return Monitoring*).

Om en sådan pool blir verklighet är det troligt att de flesta deltagande staterna kommer att använda den för att komplettera sitt nationella övervakningssystem.³⁷ Även med en sådan pool är det alltså viktigt att ta tillvara ovan nämnda fördelar med att låta tillsynsmyndigheten vara delaktig i övervakningen. Om en pool tillgänglig för Sverige blir verklighet ska den således komplettera tillsynsmyndigheten och inte ersätta den.

³⁷ Polisorganisationskommittén, skrivelse från ICMPD 2015-03-03 och 2015-03-04, dnr Ju 2010:09/2015/8. Europeiska kommissionen, meddelande 2014-03-28, COM(2014) 199 final. *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om EU:s återvändandepolitik*, s. 6. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). *Ongoing Projects – Forced Return Monitoring (FRM)*. <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html> (Hämtad 2015-03-03).

Prioritering av vilka transporter som ska övervakas

Enligt kommittén krävs det inte att varje transport som omfattas av direktivet ska övervakas för att ett effektivt övervakningssystem enligt artikel 8.6 i återvändandedirektivet ska föreligga. Under förutsättning att transporter återkommande övervakas bör det vara tillräckligt med en övervakning baserad på stickprov, där urvalet har sin grund i en analys av vilka transporter som är mest riskfyllda.

Ett krav på övervakning med viss frekvens vore inte ändamålsenligt. De objektsansvariga kan då på förhand räkna ut vilka transporter som kommer att övervakas. Det vore inte heller ändamålsenligt med ett krav på övervakning av ett visst antal transporter varje år eftersom det inte går att på förhand veta hur många transporter som sker per år. Med tiden skiftande externa omständigheter, som t.ex. antal asylsökande och förändringar av migrationsrätten, har stor påverkan på antalet transporter.

Tillsynsmyndigheten bör alltså göra den riskanalys som krävs för att identifiera vilka transporter som bör prioriteras. Många gånger bör det bli de transporter som omfattas av kravet på ett effektivt övervakningssystem i återvändandedirektivet. Långa transporter till tredje land kan nämligen innefatta särskilt långvariga betvinganden av den enskilde, fler förflyttningar mellan transportmedel och utsträckt psykisk press på både den som transporteras och på eskorterande personal. Vidare bör verkställighetsresor med chartrade flygplan normalt vara mer riskfyllda än sådana som sker med reguljärflyg.

Vid prioriteringen av vilka transporter som ska övervakas bör det också beaktas att den Europeiska kommissionen uttryckt att en oberoende övervakare bör vara närvarande vid varje gemensam insats för återsändande, eftersom dessa enligt kommissionen är så uppmärksammade och känsliga.³⁸ Som ovan nämnts bistår Frontex medlemsstaterna med organisering av gemensamma insatser för återsändande av tredjelandsmedborgare som olagligen uppehåller sig i unionen (avsnitt 3.6.2). Vid dessa insatser kan oklara ansvarsförhållanden samt mellan staterna varierande bemötande och betvingande av de transporterade medföra särskilda risker. I de fall Sverige deltar i en

³⁸ Europeiska kommissionen, meddelande 2014-03-28, COM(2014) 199 final. *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om EU:s återvändandepolitik*, s. 6.

gemensam transport bör alltså tillsynsmyndigheten övervaka den transporten, om inte tillräcklig övervakning ordnats på annat sätt.

Tillräcklig övervakning kan vara för handen om det finns en överenskommelse om att annan observatör – exempelvis från en annan medlemsstat, från den ovan nämnda eventuella poolen av oberoende observatörer, eller från en icke-statlig människorättsorganisation – ska övervaka Sverige. Jämfört med att en tjänsteman från tillsynsmyndigheten övervakar en gemensam transport kan det vara bättre om en observatör med ett mer internationellt perspektiv och träning även vad gäller andra staters rätt att använda tvång övervakar samtliga eller flera av de stater som deltar i den gemensamma transporten. En möjlighet skulle kunna vara att en tjänsteman från tillsynsmyndigheten övervakar den svenska delen av transporten fram till det gemensamma flyget och att en annan för flera medlemsstater gemensam observatör därefter tar över. Kommittén återkommer till under vilka förutsättningar en stats observatör får bistå även andra stater med övervakning (avsnitt 14.3).

Kommittén gör således bedömningen att tillsynsmyndigheten regelbundet ska övervaka utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång. Det överlämnas dock åt myndigheten att utifrån en riskanalys fortlöpande pröva med vilken frekvens övervakning ska ske och vilka typer av utrikestransporter som bör prioriteras. Om regeringen i framtiden skulle finna att tillsynsmyndigheten inte i tillräckligt hög grad prioriterar övervakning av en viss typ av transporter har den möjlighet att ge myndigheten ett särskilt regeringsuppdrag inom det området.

Vad övervakningen ska innefatta

Övervakningen bör omfatta verkställigheten i dess helhet, från förberedelserna av avresan till mottagandet vid slutdestinationen eller till platsen för avresa vid misslyckade återvändanden.³⁹ Enligt

³⁹ Se följande. Contact committee “Return Directive” (2008/115/EC). *This document synthesises the questions raised by Member States at previous meetings of the Contact Committee Return Directive (8 May, 18 September, 20 November 2009, 11 February, 21 June, 26 November 2010, 18 March, 24 June and 2 December 2011) and the preliminary answers/conclusions arrived at*, s. 31 f. Art. 9.1b Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1168/2011 av den 25 oktober 2011, en revidering av Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser. Art 13.3 och

Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr är den initiala delen av transporten, det första mötet mellan den som ska transporteras och eskorterande personal, särskilt riskfylld och av särskild betydelse för det fortsatta genomförandet.⁴⁰ Att den initiala delen är särskilt riskfylld har också framhållits av flera av de icke-statliga människorättsorganisationer som kommittén har samrått med.

Vid tillsyn över utrikestransporter kan exempelvis följande författningar aktualiseras.

- 24 kap. 2 § brottsbalken om laga befogenhet.
- 10 § polislagen (1984:387) innebärande att det våld som får användas av en polisman ska vara proportionerligt och försvarligt.
- 5 kap. 5 § luftfartslagen (2010:500) om en befälhavares rätt att vidta de åtgärder som krävs för att avvärja faran om någon genom sitt uppträdande ombord utgör en omedelbar fara för flygsäkerheten eller luftfartsskyddet.
- Bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen, som gäller som lag här i landet.⁴¹
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2014:8 FAP 638-1) om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning⁴² samt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2012:6 FARK Transport) om transportverksamheten.

14.3 i Frontex Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex. EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 45.

⁴⁰ Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr, rapport 2015-02-05, dnr CPT/Inf (2015) 14. *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 18 October 2013*, p. 48. Se även Europeiska kommissionen – Generaldirektoratet för Rättvisa, frihet och säkerhet, rapport av Matrix 2011-07-01. *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring (JLS/2009/RFX/CA/1001) Final Report*, s. 8.

⁴¹ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴² Det bör observeras att det enligt 1 kap. 5 §, också i fall av enskilda återsändanden, ska tas hänsyn till de gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg, som fogats till rådets beslut (2004/ 573/EG) av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande.

Det bör dock nämnas att JO och den så kallade Transportutredningen har påpekat att det föreligger viss osäkerhet vad gäller Kriminalvårdens rätt att använda tvång, inte minst i form av fängsel, när den utför transporter åt polisen.⁴³ Det ankommer inte på kommittén att inom ramen för detta utredningsarbete ta ställning i den frågan. För det fall tillsynsmyndigheten gör bedömningen att det föreligger brister i gällande rätt kan den påtala det för regeringen (se nedan avsnitt 13.7).

De myndigheter som genomför en verkställighetsresa ska upprätta en verkställighetsrapport.⁴⁴ Även tjänsteman från tillsynsmyndigheten som övervakar transporten bör föra protokoll. Incidenter, användning av handfängsel eller andra medel för att betvinga de som transporteras, närvaro av vårdpersonal och klagomål från de som transporterats är exempel på faktorer som fortlöpande bör antecknas för en senare mer djupgående analys.

12.3.3 Utredning av klagomål

Kommittén har ovan funnit att det av regleringen ska framgå att inspektioner och övervakning av utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång ska vara en del av tillsynsmyndighetens verksamhet. I detta avsnitt behandlas om det även ska framgå att tillsynsmyndigheten ska utreda klagomål och, i så fall, i vilken omfattning.

I betänkandet Tillsyn över polisen gjorde kommittén bedömningen att enskilda skulle kunna lämna upplysningar till myndigheten, men att tillsynsmyndigheten inte skulle vara skyldig att agera i ett enskilt ärende. Kommittén fann också att det var angeläget att tillsynsmyndigheten för uppslag till granskning etablerade en god kontakt med vad som då kallades ”allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten vid Polismyndigheten”.⁴⁵ Funktionen benämns numera Polismyndighetens kontaktcenter (funktionen beskrivs i avsnitt 5.3.4).

⁴³ JO, beslut 2000-01-24, dnr 1872-1998. SOU 2011:7. *Transporter av frihetsberövade*, se särskilt s. 230 f., 331–333 och 353–368. För uttalanden om gällande rätt vid tvångsvis verkställighet av beslut om avvisning och utvisning se även följande. Prop. 2011/12:60. *Genomförande av återvändandenedirektivet*, s. 40. SOU 2011:17. *Förvar*, s. 275 f. JO, beslut 2005-03-22, dnr 2169-2004.

⁴⁴ 11 kap. 2 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning RPSFS 2014:8 FAP 638-1 och 38 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamheten KVFS 2012:6 FARK Transport.

⁴⁵ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 167 f.

Kommittén gör fortfarande den bedömningen. Bakgrunden till och innebörden därav bör dock förtydligas. Det bör inledningsvis klargöras att oavsett om informationen från en enskild benämns upplysning, klagomål eller anmälan föreligger inte någon automatisk skyldighet för en tillsynsmyndighet att i samtliga fall göra en fullständig utredning av de förhållanden som påtalats.

JK skrev i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen att det inte vore ägnat att stärka medborgarnas förtroende för varken tillsynsmyndighetens eller polisens verksamhet, om det saknades möjlighet för en enskild att anmäla ett upplevt myndighetsövergrepp till tillsynsmyndigheten. Det skulle också vara principiellt felaktigt om en ordinarie tillsynsmyndighet för polisen inte skulle ta emot klagomål från enskilda utan i stället hänvisa dem till JO eller JK. Utifrån JK:s erfarenhet utgör därtill enskildas klagomål en god källa till uppslag för en tillsynsmyndighets egeninitierade tillsyn. Det är dock enligt JK rimligt att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att avgöra vilka anmälningar som motiverar vidare åtgärd. På så sätt kan tillsynen t.ex. inriktas mot de klagomål som tyder på mer systematiska fel i verksamheten.⁴⁶

Även enligt JO utgör klagomål från allmänheten en viktig kunskapskälla för det mer systematiska tillsynsarbetet.⁴⁷ Sveriges advokatsamfund skriver i sitt remissyttrande att det är positivt att tillsynsmyndigheten får möjlighet att på eget initiativ bedriva en kontinuerlig tillsyn, men att tillsynen fortfarande kommer få som störst betydelse när den föregås av klagomål från allmänheten.⁴⁸

Tillsyn är ett sätt för enskilda att hävda sina rättigheter och intressen samt få rättelse.⁴⁹ Samtidigt som en tillsynsmyndighet ska ha en planerad tillsyn är det en viktig uppgift för den att agera utifrån extern information, t.ex. en anmälan från en enskild.⁵⁰ En förutsättning för det är förstås att tillsynsmyndigheten tar emot klagomål från enskilda. I betänkandet Kriminalvården – ledning och styrning fann utredningen att med hänsyn till vikten av en rättssäker

⁴⁶ JK, remissvar, dnr 4498-13-80. *Betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁴⁷ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁴⁸ Sveriges advokatsamfund, remissyttrande 2013-09-17, dnr R-2013/0986.

⁴⁹ Statskontoret, rapport, 2011. *Fristående utvärderingsmyndigheter – En förvaltningspolitisk trend*, s. 15. SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 140.

⁵⁰ Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 67 f.

kriminalvård bör en ny tillsynsmyndighet också handlägga klagomålsärenden.⁵¹ Problemet med en omfattande klagomålshandling är dock främst att den riskerar att tränga undan den planerade tillsynen.⁵²

Både JO och JK tar emot klagomål från allmänheten. Myndigheterna avgör vilka av dem som ska utredas. Skäl till varför ett klagomål inte utreds kan vara att det är lämpligare att annan myndighet gör det, en utredning pågår redan vid annan myndighet, anmälan gäller ett beslut som kan överklagas till domstol eller klagomålet rör förhållanden långt bakåt i tiden. Både JO och JK kan välja att inte utreda ett klagomål, trots att gällande regler inte tycks ha följts.⁵³

Även ordinarie tillsynsmyndigheter tar emot klagomål från enskilda. Ett exempel är Datainspektionen. Inspektionen har ingen skyldighet att utreda alla klagomål, utan väljer vilka klagomålsärenden som blir tillsynsärenden.⁵⁴ Ett annat exempel är Inspektionen för vård och omsorg, som har en relativt långtgående skyldighet att utreda de anmälningar som kommer in.⁵⁵ Denna långtgående skyldighet är dock ifrågasatt. I ett delbetänkande från Klagomålsutredningen konstateras att dagens klagomålssystem tar en betydande del av inspektionens resurser i anspråk och att det minskar myndighetens möjlighet att bedriva en effektiv och riskbaserad tillsyn. Enligt utredningen bör inspektionens utredningsskyldighet begränsas till sådana situationer där det finns särskilda behov av att få en oberoende och formell prövning av en händelse.⁵⁶ Statskontoret har i en utvärdering av

⁵¹ SOU 2009:80. *Kriminalvården – ledning och styrning*, s. 100.

⁵² Se Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 68 f. och 75.

⁵³ Se JK. *Information om tillsynsverksamheten*. <http://www.jk.se/ersatning-klagomal/Info.aspx> (Hämtad 2015-03-20). Se även JO. *Alla anmälningar utreds inte*. Senast uppdaterad 2015-03-17. <http://www.jo.se/sv/JO-anmalan/Nar-en-anmalan-kommer-in-till-JO/Alla-anmalningar-utreds-inte/> (Hämtad 2015-03-20).

⁵⁴ Datainspektionen. *Så behandlar vi klagomål och tips*. <http://www.datainspektionen.se/om-oss/arbetsatt/klagomal/> (Hämtad 2015-03-20).

⁵⁵ Inspektionen för vård och omsorg får avstå från att utreda klagomålet om det är uppenbart obefogat eller om det saknar direkt betydelse för patientsäkerheten och det dessutom saknas skäl att överväga åtalsanmälan. Därtill gäller att inspektionen inte ska utreda händelser som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl. Se 7 kap. 10-12 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁵⁶ SOU 2015:14. *Sedd, hörd och respekterad – Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården*, s. 12 f, 49 och 76 ff.

inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg dragit motsvarande slutsats.⁵⁷

Kommitténs bedömning är att tillsynsmyndigheten ska ta emot och utreda klagomål från enskilda. Det är för det första omöjligt att förhindra att klagomål ges in. Om en enskild ger in ett klagomål till tillsynsmyndigheten måste det tas emot och blir där en inkommen handling som ska hanteras.⁵⁸ För det andra skulle det vara förtroendeskadligt om tillsynsmyndigheten inte skulle agera efter att en enskild informerat den om ett allvarligt missförhållande. Slutligen utgör klagomål från enskilda ett viktigt underlag för att identifiera var det finns brister i den verksamhet som omfattas av tillsynen.⁵⁹ Att tillsynsmyndigheten ska ta emot och utreda klagomål från enskilda är dock inte samma sak som att alla förhållanden som påtalas måste utredas. Tillsynsmyndigheten ska själv avgöra vilka klagomål som den ska ta upp till utredning. Den som ger in ett klagomål till tillsynsmyndigheten får inte ställning som part. Ingivaren kan således inte överklaga ett beslut av tillsynsmyndigheten att inte inleda en utredning.⁶⁰

För att ovanstående ska gälla krävs ingen särskild reglering. Att tillsynsmyndigheten ska utreda klagomål och själv avgöra vilka klagomål som den ska utreda bör dock ändå framgå av myndighetens instruktion. Syftet med regleringen är att detta tydligt ska framgå för tillsynsobjekten, andra tillsynsmyndigheter, allmänheten etc.

Eftersom tillsynsmyndigheten ska bedriva en systematisk och riskbaserad tillsyn bör klagomål från enskilda inte bara användas för att få information om enstaka händelser som kan vara aktuella

⁵⁷ Statskontoret, rapport 2015:8. *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg – Slutrapport*, s. 7, 9, 25 och 100 ff.

⁵⁸ Statskontoret har i en rapport om Inspektionen för vård och omsorgs klagomålshantering funnit att den så kallade officialprincipen innebär en skyldighet för inspektionen att ta emot och pröva anmälningar om klagomål. Det var därför inte nödvändigt med en särskild bestämmelse som anger att inspektionen ska ta emot och pröva klagomål. Se Statskontoret, rapport 2013:24. *Patientklagomål och patientsäkerhet – Delrapport med förslag till förändringar av hanteringen av enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården*, s. 50. För mer om officialprincipen se följande. Marcusson, Lena (red.). *Offentligrättsliga principer*; andra upplagen. Uppsala: Iustus Förlag AB, 2012. Artikel av Lundin, Olle, *Officialprincipen*, s. 197 ff.

⁵⁹ Följande kan nämnas som exempel på hur klagomål från enskilda kan föranleda en utredning av ett eventuellt systemfel. JK hade inom ramen för den frivilliga skaderegleringen noterat att Kriminalvården i ett flertal beslut kritiserats för handläggningen av ärenden om placering av intagna i avskildhet. JK beslutade därför att inleda ett särskilt tillsynsärende i syfte att granska om det förelåg systemfel i Kriminalvårdens rutiner för handläggning av ärenden av aktuellt slag. JK, beslut 2013-06-25, dnr 6825-12-22.

⁶⁰ Jfr RÅ 1996 not. 190 och RÅ 2010 ref. 29.

att utreda. Klagomålen bör även ingå i det samlade underlag som ligger till grund för myndighetens planering av tillsynen.⁶¹ För att klagomålen ska utgöra ett bra underlag i det avseendet kan det vara lämpligt att myndigheten skapar kategoriseringar, som möjliggör statistik över vad och vilka verksamhetsställen klagomålen avser. På så vis kan klagomålen användas för att upptäcka eventuella strukturella brister som bör utredas närmare.

12.3.4 Andra undersökningar

Tillsynsmyndigheten ska även utföra andra undersökningar än inspektioner, övervakning av utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång och utredning av klagomål. Med andra undersökningar avses exempelvis frågeformulär, granskning av handlingar, registerstudier, statistikstudier, intervjuer, dialoger och andra former av möten. Även om det är tal om annan typ av undersökning än en föranmäld inspektion bör det i många fall vara lämpligt att i ett inledande skede ta kontakt med ledningen för den verksamhet som ska granskas för att informera om bland annat projektets inriktning och tidplan samt be om kontaktperson.

12.4 Handläggning av klagomål

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska vid handläggningen av klagomål särskilt beakta frihetsberövade barns behov.

Kommitténs bedömning: Det bör finnas en tydlig process för hur klagomål från enskilda ska tas emot och bearbetas. Utöver att frihetsberövade barns behov särskilt ska beaktas bör dock inte handläggningen av klagomål regleras, utan tillsynsmyndigheten bör själv utforma den processen.

Gällande rätt är enligt kommittén tillräcklig för att intagna och befattningshavare vid tillsynsobjekten ska kunna lämna klagomål eller andra upplysningar till tillsynsmyndigheten.

⁶¹ Jfr Statskontoret, rapport 2013:24. *Patientklagomål och patientsäkerhet – Delrapport med förslag till förändringar av hanteringen av enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården*, s. 50.

12.4.1 Process för hur klagomål tas emot och bearbetas

Eftersom tillsynsmyndigheten ska ta emot och bearbeta klagomål från enskilda bör det finnas en för allmänheten tydlig process för det. I informationen till allmänheten bör det också vara tydligt vad enskilda kan förvänta sig av tillsynsmyndigheten.

Processen för Inspektionen för vård och omsorgs utredning av klagomål är reglerad i patientsäkerhetslagen (2010:659). Inspektionen för vård och omsorg har dock en betydligt mer långtgående skyldighet att utreda klagomål än vad som föreslås gälla för den nya tillsynsmyndigheten.⁶² Den nya tillsynsmyndigheten ska inom ramen för en strategiskt styrd och riskbaserad tillsyn prioritera vad som är mest angeläget att granska. Enligt kommittén är det då också mer lämpligt att tillsynsmyndigheten själv formar processen för att ta emot och bearbeta klagomål än att denna regleras. Om myndigheten får det utrymme blir organisationen mer flexibel och kan lättare anpassas efter förändringar i omvärlden.

En möjlighet för tillsynsmyndigheten är att hantera klagomål på liknande sätt som Datainspektionen. När Datainspektionen får in ett klagomål från en enskild registreras det som ett klagomålsärende. Datainspektionen beslutar sedan om ett tillsynsärende ska inledas eller inte. Inspektionens beslut att inte inleda ett tillsynsärende kan vara motiverat, men behöver inte alltid vara det.⁶³ Tillsynsmyndigheten kan vidare beskriva rutiner för handläggning av klagomål i en handbok.⁶⁴

En fråga som bör beröras närmare är om ingivaren av ett klagomål ska få information om de åtgärder som vidtas med anledning av klagomålet. Tillsynen innefattar inte myndighetsutövning i förhållande till enskilda som lämnar klagomål till tillsynsmyndigheten. Som ovan nämnts blir de inte heller parter i tillsynsärendet. I

⁶² 7 kap. 10–18 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁶³ En jämförelse med JO kan också göras. Ett beslut att inte inleda en utredning med anledning av ett klagomål måste inte motiveras. Det kan dock innehålla en redogörelse för åtgärder som vidtagits i ärendet, t.ex. om viss information hämtats in. Det kan även innehålla upplysningar för att vägleda anmälaren till rätt instans. Till beslutet bifogas en bilaga med de vanligaste skälen till varför JO inte vidtar någon åtgärd. När JK beslutar att skriva av ett ärende utan utredning skickas ofta ett brevsvar till anmälaren. Till brevet bifogas en blankett där de vanliga skälen till varför ärenden skrivs av anges och det hänvisas normalt till det skäl som är relevant i det aktuella fallet. Ibland lämnas vissa upplysningar i brevet, t.ex. hur man ansöker om rättshjälp eller att beslutet kan omprövas eller överklagas.

⁶⁴ Se t.ex. Statens skolinspektion, handbok, gäller från januari 2014. *Handbok för anmälningsärenden*, se särskilt s. 16 ff.

avsaknad av särskild reglering därom är tillsynsmyndigheten således inte skyldig att meddela ingivaren huruvida klagomålet leder till en utredning eller att till ingivaren skicka beslutet i ett eventuellt tillsynsärende. I patientsäkerhetslagen regleras att Inspektionen för vård och omsorgs beslut i klagomålsärenden ska skickas till anmälaren.⁶⁵ Vid kontakter med olika tillsynsorgan har det framgått att man normalt underrättar ingivaren när det står klart att klagomålet inte kommer att leda till någon utredning och att man skickar ett eventuellt tillsynsbeslut till honom eller henne, även om det inte är särskilt reglerat att så måste ske.

Tillsynsmyndigheten bör normalt underrätta den som har gett in ett klagomål när det står klart att uppgifterna inte kommer att leda till någon utredning. För det fall en utredning genomförs med anledning av uppgifterna bör besked lämnas om resultatet av tillsynen. Om enskilda inte får ett svar på sina klagomål kan det påverka förtroendet negativt för både tillsynsmyndigheten och den verksamhet som klagomålet avser. Underrättelser till ingivaren av ett klagomål är dock inte något som bör vara ett författningsreglerat krav.

Innan tillsynsmyndigheten svarar ingivaren av ett klagomål bör den beakta att det kan finnas fall då den enskilde inte önskar att få skrivelser från tillsynsmyndigheten per post, eftersom det riskerar att avslöja för andra att ett klagomål har lämnats in. Om tillsynsmyndigheten endast har en e-postadress till den enskilde måste en bedömning göras av vilka personuppgifter som kan skickas på det sättet utan att skyddet av dem åsidosätts.⁶⁶ En annan viktig aspekt att beakta är att tillsynsmyndigheten inte kan sprida sekretessbelagda uppgifter till en enskild, bara för att han eller hon har gett in ett klagomål till myndigheten.

Avslutningsvis bör handläggningen av klagomål avseende förhållanden som faller inom annan myndighets ordinära tillsyn nämnas särskilt i det här sammanhanget. Ett alternativ är att hänvisa den enskilde till den andra tillsynsmyndigheten, eventuellt i ett avskrivningsbeslut. Ett annat alternativ är att man efter kontakt med den enskilde och den andra tillsynsmyndigheten till myndigheten skickar det ingivna skriftliga klagomålet eller en anteckning om ett klagomål som lämnats muntligen. Med de åtgärderna kan det egna

⁶⁵ 7 kap. 18 § tredje stycket patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁶⁶ Se 31 § personuppgiftslagen (1998:204).

ärendet avslutas. Tillsynsmyndigheten kan också utreda klagomålet, även om så normalt inte ska ske. Vilka avvägningar som bör göras innan tillsynsmyndigheten utreder förhållanden som faller inom annan ordinär tillsyn har utvecklats ovan (avsnitt 10.8 och 11.8).

12.4.2 Frihetsberövade barns behov ska särskilt beaktas

Barnombudsmannen har i en skrivelse till regeringen föreslagit att det ska inrättas ett oberoende barnombud, som ska vara en självständig instans till vilken frihetsberövade barn och ungdomar kan vända sig med klagomål om hur deras mänskliga rättigheter har tillgodosetts under rättsprocessen. Ombudet ska enligt förslaget företräda barnet och ha rätt att driva ärenden i domstol för att utverka skadestånd. En möjlighet skulle enligt Barnombudsmannen vara att koppla denna funktion till det fristående organ för tillsyn över Polismyndigheten som kommittén föreslog i betänkandet Tillsyn över polisen.⁶⁷ Det bör även nämnas att FN:s kommitté mot tortyr under 2014 rekommenderade Sverige att utveckla klara regler för behandling av minderåriga i polisens förvar och att övervaka att reglerna genomförs i praktiken.⁶⁸

Kommittén kommer att i det här sammanhanget beröra både den del av Barnombudsmannens förslag som innebär att frihetsberövade barn och ungdomar ska ha en självständig instans att vända sig till med klagomål och den del av förslaget som innebär att det ska finnas en funktion med rätt att företräda barnet i ärenden för att utverka skadestånd. Det bör särskilt observeras att Barnombudsmannens förslag gäller klagomål under hela rättsprocessen. Kommitténs direktiv gäller endast tillsyn över polisens respektive Kriminalvårdens verksamhet. Det är alltså endast de verksamheterna som är aktuella nu och inte verksamhet som bedrivs av andra aktörer i rättsväsendet. Vidare gäller kommitténs ställningstagande endast om en sådan funktion bör knytas till den föreslagna tillsynsmyndigheten. Kommittén tar inte

⁶⁷ Barnombudsmannen, skrivelse 2013-03-19, dnr 9.7:0594/12. *Sverige måste säkerställa barnets mänskliga rättigheter i arrest och häkte*. Se även Barnombudsmannen, årsrapport 2013. *Från insidan (2013) – Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte*, s. 104.

⁶⁸ FN:s kommitté mot tortyr, CAT/C/SWE/CO/6-7. *Concluding observations on the sixth and seventh periodic reports of Sweden*, p. 9.

ställning till om en sådan funktion bör inrättas vid någon annan myndighet.

Miljön i arrest och häkte för barn och ungdomar samt kraven i barnkonventionen

Innan kommittén redovisar sina bedömningar finns det anledning att beröra dels Barnombudsmannens slutsatser i årsrapporten för 2013 om tillvaron i arrest och häkte för barn och ungdomar misstänkta för brott, dels aktuella krav i barnkonventionen.

Enligt Barnombudsmannen är miljön i arresten oacceptabel och inte i enlighet med barnkonventionen. Vidare fann Barnombudsmannen att arresten kan upplevas som grym, omänsklig och tortyrlik när många av de förhållanden som barnen beskriver sammanfaller.⁶⁹ Polismyndigheten ansvarar för arrester och Kriminalvården för häkten. Det finns dock en överenskommelse mellan myndigheterna som innebär att Kriminalvården vid vissa häkten bedriver arrestverksamhet.

Enligt artikel 37 i barnkonventionen ska konventionsstaterna bland annat säkerställa att inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Därtill ska varje frihetsberövat barn behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Varje frihetsberövat barn ska också ha rätt att snarast få tillgång till juridiskt biträde och annan lämplig hjälp. Konventionsstaterna ska vidare enligt artikel 3 säkerställa att institutioner som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller fastställda normer. Som barn räknas alla under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet, se artikel 1.

Enligt artikel 12 ska konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Denna rätt ska enligt Barnrättskommittén respekteras under hela den rättsliga processen. Barnrättskommittén har också betonat dels att frihetsberövade barn bör ha rätt att utan begränsning ställa frågor och lämna klagomål till den centrala

⁶⁹ Barnombudsmannen, årsrapport 2013. *Från insidan (2013) – Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte*, s. 53.

administrationen, rättsliga myndigheten eller annan oberoende myndighet, dels att oberoende inspektörer bör ha befogenhet att genomföra regelbundna inspektioner där det finns frihetsberövade barn.⁷⁰

Vid handläggningen av klagomål ska frihetsberövade barns behov särskilt beaktas

Det är självklart av stor vikt att barns rättigheter beaktas vid kontakt med polisen och Kriminalvården. Frihetsberövade barn är särskilt utsatta och det är angeläget att de snabbt får rätt stöd. En särskilt reglerad instans inom tillsynsmyndigheten för att ta emot barns klagomål minskar dock flexibiliteten i organisationen. För att säkra att barns rätt att lämna klagomål tillgodoses bör det emellertid regleras att tillsynsmyndigheten vid handläggningen av klagomål särskilt ska beakta frihetsberövade barns behov. Med handläggning av klagomål avses både mottagandet av ett klagomål och handläggningen av ett eventuellt tillsynsärende. Som barn räknas, liksom i barnkonventionen, alla under 18 år.⁷¹ Behovet av sådan särskild reglering kan övervägas på nytt för det fall barnkonventionen inkorporeras i svensk lag.⁷²

För att tillgodose frihetsberövade barns behov kan tillsynsmyndigheten välja att inrätta ett särskilt telefonnummer för barn där personal med särskild kompetens kan ta emot samtalen. Inspektionen för vård och omsorg har inrättat vad som kallas för Barntelefonen dit barn och ungdomar som bor i HVB-hem, familjehem, ungdomshem eller på LSS-boende kan ringa. Det finns planer på att från den 1 juni 2015 inrätta en linje som omfattar fler barn och unga inom vård och omsorg.⁷³ Om regeringen så önskar kan den också ge särskilda uppdrag till myndigheten inom det området.

I det här sammanhanget bör det även erinras om att kommittén föreslagit att tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt

⁷⁰ Barnrättskommittén, allmänna kommentarer nr. 10 (2007). *Barnets rättigheter inom rättskipning för unga lagöverträdare*, p. 12 och 89.

⁷¹ Art. 1 i barnkonventionen.

⁷² Regeringsförklaringen oktober 2014, s. 13. Se särskilt art. 3, 12 och 37 i barnkonventionen.

⁷³ Se SOU 2015:14. *Sedd, hörd och respekterad – Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården*, s. 42 och 52. Inspektionen för vård och omsorg. *För privatpersoner*. <http://www.ivo.se/for-privatpersoner/> (Hämtad 2015-03-13).

ingripande för eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda (avsnitt 10.7 och 11.7). Förhållanden som rör frihetsberövade barn och barn med nära anhöriga som är frihetsberövade bör ofta falla inom denna inriktning.

Det bör inte inrättas ett särskilt ombud med rätt att driva skadeståndstalan

När det gäller frågan om det ska inrättas ett ombud vid tillsynsmyndigheten med rätt att på ett barns eller en ungdoms vägnar driva en skadeståndstalan i domstol kan paralleller dras till Barn- och elevombudet (BEO). BEO är en del av Statens skolinspektion. Ombudet ska bland annat utföra inspektionens uppgifter enligt 6 kap. skollagen (2010:800), om åtgärder mot kränkande behandling, när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt.⁷⁴ I en tvist om skadestånd får BEO som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det.⁷⁵

För det första bör det beaktas att antalet barn som placeras i häkte eller arrest är betydligt färre än antalet barn som omfattas av skollagens bestämmelser.⁷⁶ Att färre antal barn är berörda innebär inte att vikten av deras enskilda rättigheter minskar, men påverkar behovet att ha ett särskilt reglerat ombud som företräder dem. Antalet berörda påverkar också möjligheten att ha en fungerande ombudsfunktion. Om en funktion inom tillsynsmyndigheten ska ha i uppdrag att på annans vägnar processa i domstol krävs sådan kompetens. Om antalet processer inte når upp till viss nivå kommer den kompetensen inte att kunna upprätthållas.

För det andra omfattar den nu föreslagna myndighetens tillsyn endast statliga huvudmän, till skillnad från Skolinspektionens tillsynsområde som i första hand omfattar kommunala och privata huvudmän. Detta är en väsentlig skillnad eftersom JK bör ha behörighet att besluta om skadestånd i de fall då tillsynsmyndig-

⁷⁴ 12–13 §§ förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁷⁵ 6 kap. 15 § skollagen (2010:800).

⁷⁶ Enligt den statistik som Barnombudsmannen har tagit fram var antalet insättningar av barn under 18 år i arrest 3 052 under 2011. Se Barnombudsmannen, årsrapport 2013. *Från insidan (2013) – Barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte*, s. 12. Det totala antalet häktade barn 15–17 år under 2011 var 122. Se Regeringskansliet, *Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2007–2012*, s. 147.

heten får uppgifter som kan innebära att en objektsansvarig är skadeståndsskyldig gentemot ett barn. I stället för att två statliga myndigheter ska processa mot varandra i domstol är det enligt kommittén mer ändamålsenligt att tillsynsmyndigheten informerar barnet, eller företrädare för det, om möjligheten att vända sig till JK och begära ersättning.

12.4.3 Möjligheten för intagna och befattningshavare att ge in klagomål eller andra upplysningar

Möjligheten för intagna att ge in klagomål

I instruktionen för Riksdagens ombudsmän finns en bestämmelse som innebär att den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom eller henne.⁷⁷ Frågan är om det finns behov av motsvarande reglering för den nya tillsynsmyndigheten.

En försändelse från en intagen i anstalt till en svensk myndighet ska enligt 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) vidarebefordras utan granskning. Samma sak gäller enligt häkteslagen (2010:611).⁷⁸ Häkteslagen gäller bland annat för den som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott.⁷⁹ Om en häktad har ålagts inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner) får dessa inte avse möjligheterna att skicka försändelser till en svensk myndighet.⁸⁰

När det gäller elektronisk kommunikation, t.ex. telefonsamtal, får intagna i anstalt eller personer för vilka häkteslagen gäller kommunicera med annan i den utsträckning det lämpligen kan ske. Kommunikation får vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning. För intagen i fängelse får kommunikation också vägras om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Kommunikationen får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det enda absoluta undan-

⁷⁷ 17 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

⁷⁸ 3 kap. 6–7 §§ häkteslagen (2010:611).

⁷⁹ 1 kap. 2 § *ibid.*

⁸⁰ Se 6 kap. 2 § *ibid.*

taget från avlyssning är kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet.⁸¹ Det är dock svårt att föreställa sig att ett telefonsamtal till tillsynsmyndigheten skulle kunna vägras, eller avlyssnas, med hänvisning till säkerhetsskäl, den intagnes anpassning eller risk för skada.

Ett beslut om restriktioner får i och för sig avse inskränkningar i rätten till elektronisk kommunikation.⁸² Ett telefonsamtal till tillsynsmyndigheten bör emellertid normalt inte kunna anses innebära en risk för att den med restriktioner undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning. Inte heller på den grunden bör alltså en intagen kunna vägras ett telefonsamtal till tillsynsmyndigheten.

En intagen i anstalt får, under högst fyra dygn, hållas avskild från andra intagna för utredning av misskötsamhet. Under avskildheten får han eller hon vägras kontakt med andra personer, t.ex. genom försändelser eller telefonsamtal, om det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras.⁸³ En kontakt med tillsynsmyndigheten kan knappast innebära att syftet med utredningen äventyras och borde således inte med det som skäl kunna nekas den intagne.

Intagna bör alltså med gällande reglering kunna både skicka brev och ringa till tillsynsmyndigheten. Det finns därför inte skäl att införa någon särskild reglering som ger intagna rätt att ge in klagomål till tillsynsmyndigheten. Ett problem är dock att de intagna inte har någon rätt att själva kontakta tillsynsmyndigheten utan att avslöja till vem de önskar ringa eller till vem brevet ska skickas. För det fall de inte önskar att den myndighet som ansvarar för frihetsberövandet ska få vetskap om att klagomål har lämnats in måste den intagne gå via tredje man. Kommittén kan dock inte se att det finns något lämpligt sätt att undvika den problematiken.

⁸¹ 7 kap. 4–5 §§ fängelselagen (2010:610) och 3 kap. 4–5 §§ häkteslagen (2010:611).

⁸² 6 kap. 2 § 6 p. häkteslagen (2010:611).

⁸³ 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610) och 3 kap. 10 § häkteslagen (2010:611).

Möjligheten för befattningshavare vid tillsynsobjekten att ge in upplysningar

Befattningshavare vid Kriminalvården och polisen kan ha kännedom om missförhållanden som bör komma tillsynsmyndigheten till del. Frågan blir om en sådan upplysning från en befattningshavare vid tillsynsobjekten får innehålla även uppgifter som omfattas av sekretess. Enligt 10 kap. 17 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer. Denna bestämmelse innebär att en befattningshavare vid tillsynsobjekten har rätt att lämna annars hemliga uppgifter till tillsynsmyndigheten. En förutsättning för att en sekretessbelagd uppgift ska få lämnas på det sättet är dock att uppgiften behövs för tillsynen. Eftersom det kan vara svårt för ingivaren att bedöma precis vilka uppgifter som behövs för tillsynen måste man vid den här bedömningen tillåta en ganska stor frihet.⁸⁴ Gällande rätt är således enligt kommittén tillräcklig även för att befattningshavare vid tillsynsobjekten ska kunna lämna klagomål eller andra upplysningar till tillsynsmyndigheten.

12.5 Handläggning av tillsynsärenden

Kommitténs bedömning: Utgångspunkten bör vara att tillsynsmyndigheten själv ska få utforma handläggningen av tillsynsärenden. Tillräcklig reglering av handläggningen av tillsynsärenden uppnås genom

- kommitténs förslag att frihetsberövade barns behov särskilt ska beaktas vid handläggningen av klagomål,
- kommitténs förslag att tillsynsärenden ska avgöras genom skriftliga beslut som ska skickas eller lämnas till den myndighet som har granskats, samt
- befintlig reglering i förvaltningslagen (1986:223) och myndighetsförordningen (2007:515).

⁸⁴ Geijer m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (Zeteo, version den 1 juli 2014) kommentar till 10 kap. 17 §.

Även om det inte bör regleras att så alltid måste ske är det i de allra flesta fall lämpligt att ledningen för den granskade myndigheten får yttra sig innan ett tillsynsärende avgörs.

Ett tillsynsärende ska inte anses ha inletts bara för att tillsynsmyndigheten vidtagit vissa åtgärder för att kartlägga om det finns behov av att närmare utreda vissa förhållanden eller för att någon för myndigheten påstått visst missförhållande. För att ett tillsynsärende ska anses ha inletts krävs att tillsynsmyndigheten valt att ta upp vissa förhållanden till utredning. Om myndigheten t.ex. beslutat att viss inspektion ska utföras, viss transport övervakas eller att visst klagomål ska kommuniceras med något av tillsynsobjekten ska den anses ha inlett ett tillsynsärende.

Kommittén har ovan föreslagit att frihetsberövade barns behov särskilt ska beaktas vid handläggningen av klagomål. Detta omfattar även handläggningen av ett eventuellt tillsynsärende till följd av klagomålet. Kommittén återkommer senare till att det ska regleras att tillsynsmyndigheten ska avgöra tillsynsärenden genom skriftliga beslut och att dessa ska skickas eller lämnas till den myndighet som har granskats (avsnitt 13.3). Frågan är om det i särskild reglering ska ställas ytterligare krav på tillsynsmyndighetens handläggning av tillsynsärenden och i så fall vilka.

Flera bestämmelser i förvaltningslagen om handläggning av ärenden gäller endast om det är tal om myndighetsutövning mot enskild. Den nya tillsynsmyndigheten ska endast kontrollera statliga myndigheters verksamhet. Med "enskilda" avses i lagen enskilda individer, företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Däremot avses i princip inte offentliga myndigheter. I vissa fall kan ett sådant organ ha samma ställning som en "enskild" och uppträda som sådan, exempelvis när staten eller en kommun äger en fastighet.⁸⁵ Det är inte fråga om sådana fall nu. Vidare blir som ovan nämnts en enskild som ger in ett klagomål till tillsynsmyndigheten inte part i tillsynsärendet. En del bestämmelser i förvaltningslagen är emellertid tillämpliga även om det inte är tal om myndighetsutövning mot

⁸⁵ Se prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag, s. 59, och prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m., del 2 s. 334.

enskilda. Några exempel på det är bestämmelserna om myndigheters serviceskyldighet och anlitan­de av tolk.⁸⁶

Regler som påverkar handläggningen av tillsynsärenden finns också i myndighetsförordningen, som gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen. Där regleras t.ex. att myndigheten ska se till att de kostnads­mässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.⁸⁷ Ett annat exempel på reglering av betydelse för tillsynsmyndigheten i förordningen är att ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse ska avgöras av myndighetens ledning, om de inte ska avgöras av personalansvarsnämnden.⁸⁸ Enligt förordningen är vidare huvudregeln att ärenden ska avgöras efter föredragning.⁸⁹ Förordningen innehåller även krav på vad ett skriftligt beslut i ett ärende ska innehålla.⁹⁰

Utgångspunkten bör vara att tillsynsmyndigheten själv ska få möjlighet att utforma handläggningen av tillsynsärenden. På så sätt uppnås flexibilitet och möjlighet att anpassa handläggningen för olika typer av tillsynsärenden. Tillräcklig reglering av handläggningen av tillsynsärenden uppnås genom befintlig reglering i förvaltningslagen och myndighetsförordningen, tillsammans med kommitténs förslag att frihetsberövade barns behov särskilt ska beaktas vid handläggningen av klagomål och att tillsynsärenden ska avgöras genom skriftliga beslut som ska skickas eller lämnas till den myndighet som har granskats.

Ett påpekande av dåvarande Rikspolisstyrelsen i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen bör dock behandlas särskilt. Rikspolisstyrelsen anförde att det bör vara obligatoriskt att ge de granskade verksamheterna möjlighet att yttra sig i frågan innan resultaten och uttalandena presenteras slutligt.⁹¹

I likhet med vad kommittén uttalade i betänkandet Tillsyn över polisen är det lämpligt att ledningen för den granskade myndigheten får ta del av underlag och yttra sig över eventuella sakfel och missuppfattningar innan resultaten och uttalandena presenteras slutligt.⁹²

⁸⁶ 4–5 §§ och 8 § förvaltningslagen (1986:223).

⁸⁷ 19 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁸⁸ 4–5 §§ ibid.

⁸⁹ 20 § ibid.

⁹⁰ 21 § ibid.

⁹¹ Rikspolisstyrelsen, remissyttrande 2013-10-01, dnr A 120.329/2013. *Betänkandet Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

⁹² SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 174.

Syftet med kommunikering inför beslut är faktagranskning, inte granskning av tillsynsmyndighetens bedömningar. Det kan också vara lämpligt att en inspektion eller en övervakning av en transport avslutas med en muntlig diskussion om de iakttagelser som har gjorts. Eventuella missuppfattningar kan då klarläggas med en gång. För t.ex. Inspektionen för vård och omsorg finns viss skyldighet att ge vårdgivaren eller personalen som är föremål för utredning tillfälle att yttra sig innan ett ärende avgörs.⁹³ För många tillsynsmyndigheter finns dock inte något reglerat krav på kommunikering inför beslut, även om så oftast sker.⁹⁴

Kommunikering innan ett tillsynsärende avgörs är enligt kommittén en självklarhet i de allra flesta fall. Ibland är dock inte kommunikering det mest lämpliga, så kan t.ex. vara fallet om ärendet ska avslutas efter en översiktlig utredning som inte har visat på några brister. Om ett yttrande från den granskade myndigheten i den situationen inte kan antas tillföra något och den inte heller kan antas ha intresse av att yttra sig skulle kommunikering innebära onödig administration hos både tillsynsmyndigheten och den granskade myndigheten. Det bör därför inte i reglering ställas krav på kommunikering innan ett tillsynsärende slutligt avgörs.

⁹³ 7 kap. 16 och 19 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁹⁴ Exempelvis låter Datainspektionen normalt den personuppgiftsansvarige få tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Om en inspektion har genomförts skrivs ett protokoll som den personuppgiftsansvarige får lämna synpunkter på. Om JO tar initiativ till ett tillsynsärende upprättas ofta en promemoria. Promemorian remitteras till den berörda myndigheten för upplysningar eller utredning och yttrande. Först därefter fattar JO beslut i ärendet.

13 Medel för att brister ska rättas eller förebyggas

13.1 Inledning

I detta kapitel behandlar kommittén vilka medel tillsynsmyndigheten ska ha att tillgå för att brister ska rättas eller förebyggas. Vid utformningen av ett nytt system för tillsyn måste det analyseras om tillsynsorganet ska ha möjlighet att använda sanktionsmedel mot en objektsansvarig som inte rättar sig efter framförd kritik.

13.2 Tillsynsskrivelsen, tidigare bedömning och remissinstanser

Enligt tillsynsskrivelsen ska begreppet tillsyn 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”. Utöver att granskningen ska vara självständig och avse kontroll av regelefterlevnad måste den alltså kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. Annars är det inte tillsyn i tillsynsskrivelsens mening. Det är enligt skrivelsen grundläggande att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från tillsynsorganets sida. Ingripandemöjligheterna bör dock utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde.¹

Enligt tillsynsskrivelsen går det inte att bortse från att många tillsynsområden har väsentligt olika förutsättningar, som påverkar hur tillsynsregelverket bör utformas för att effektivt bidra till att de

¹ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 1 och 42.

materiella reglerna efterlevs och intentionerna i regelverken förverkligas. Antalet tillsynsobjekt inom ett område kan bland annat påverka tillsynsorganens möjligheter att sprida information om gällande regler, vilket kan påverka utformningen av sanktioner. Vilka sanktioner som är lämpliga och mest effektiva kan också påverkas av vilka de objektsansvariga är. Inom ett område kan den tillsynspliktiga verksamheten bedrivas mestadels av företag, inom andra områden kan enskilda privatpersoner eller offentliga institutioner dominera.²

Kommittén fann i betänkandet Tillsyn över polisen att tillsynsmyndigheten skulle ha möjlighet att genom uttalanden rikta kritik mot den granskade verksamheten, men inte ha tillgång till några direkta sanktionsmedel.³ Några remissinstanser har yttrat sig angående förslaget i den delen.

JO skrev att den föreslagna ordningen liknar JO:s kritikbeslut och att en nybildad tillsynsmyndighet behöver skarpare verktyg än så. Åtgärder som enligt JO skulle kunna vara aktuella är t.ex. föreläggande att vidta viss åtgärd, att upphöra med viss aktivitet och att redovisa vidtagna åtgärder, eventuellt förenade med en vitessanktion.⁴ Fackförbundet Jusek ansåg att det bör diskuteras om den nya tillsynsmyndigheten ska ges ytterligare befogenheter än vad som föreslås i betänkandet. Som exempel på ytterligare befogenheter nämndes ställa krav, att förelägga myndigheterna om återrapportering eller att på annat sätt verkningfullt löpande följa upp att korrigerande åtgärder verkligen gett effekt.⁵ Sveriges advokatsamfund skrev att förslaget att inte erbjuda tillsynsmyndigheten några reella sanktionsmedel kan få till följd att tillsynen blir tandlös och inte uppfyller sitt syfte. Samfundet påtalade att en liknande möjlighet som föreslås redan erbjuds genom förfarande med anmälan till JO och JK.⁶ Umeå universitet ansåg att det bör övervägas att ge någon form av sanktionsmöjlighet i den uppföljande tillsynen, dvs. i granskningen av Polis-

² Ibid, s. 13 f.

³ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 171 ff.

⁴ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁵ SACO-förbundet Jusek, remissyttrande 2013-09-19, Saco:s dnr. Rnr 53.13. *Yttrande över Polisorganisationskommitténs betänkande "Tillsyn över polisen" (SOU 2013:42)*.

⁶ Sveriges advokatsamfund, remissyttrande 2013-09-17, dnr R-2013/0986.

myndighetens rättelser med anledning av tillsynsmyndighetens granskning.⁷

Statskontoret fann i remissyttrandet att avsaknaden av kraftfullare ingripandemöjligheter riskerar att minska tillsynens effektivitet. Åtminstone borde, enligt Statskontoret, Polismyndigheten ha en skyldighet att till regeringen redovisa vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av den kritik som tillsynsmyndigheten kan komma att rikta mot den. Om Polismyndigheten inte avser att vidta några åtgärder med anledning av sådana påpekanden eller kritik bör myndigheten redovisa skälen för detta.⁸ Statskontoret har i en rapport om tillsyn skrivit att ”det är absolut nödvändigt att det finns lagreglerade ingripandemöjligheter för en tillsynsmyndighet”. Om sådana saknas kan det enligt Statskontoret bli svårt att uppnå resultat och att det är viktigt att tillsynsmyndigheten har en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande.⁹

Det bör dock även beaktas att Statskontoret senare har funnit det tillräckligt att ett organ för ordinär tillsyn över Migrationsverkets förvar kan dels rikta kritik mot verket med anledning av brister man iakttagit, dels ställa krav på återrapportering från verket för att kunna kontrollera hur det avser att rätta till de iakttagna bristerna. Som en samlad återkoppling till regeringen kunde tillsynsorganet ges i uppdrag att årligen sammanställa tillsynens resultat, inklusive Migrationsverkets återrapportering, i en rapport till regeringen. Förslaget bedömdes följa regeringens definition av tillsyn i tillsynsskrivelsen.¹⁰

Enligt Rikspolisstyrelsens remissyttrande var det tillräckligt och ändamålsenligt att den föreslagna tillsynsmyndigheten kunde rikta kritik mot den granskade verksamheten och att resultaten av tillsynen redovisades för regeringen.¹¹

⁷ Umeå universitet, 2013-09-23, dnr 600-1210-13. *Yttrande över Tillsyn över polisen, SOU 2013:42.*

⁸ Statskontoret, remissvar 2013-09-23, dnr 2013/156-4. *Tillsyn över Polisen (SOU 2013:42).*

⁹ Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 87 f.

¹⁰ Statskontoret, rapport 2014:32. *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet*, s. 89 f.

¹¹ Rikspolisstyrelsen, remissyttrande 2013-10-01, dnr A 120.329/2013. *Betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42).*

13.3 Beslut med uttalanden om regelefterlevnaden

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska avgöra tillsyns-ärenden genom skriftliga beslut. Myndigheten får i besluten uttala sig om konstaterade förhållandens förenlighet med lagar och andra bindande föreskrifter. Besluten ska inte vara bindande eller överklagbara. De ska skickas eller lämnas till den myndighet som har granskats.

Kommitténs bedömning: Eftersom besluten inte ska vara bindande är det inte aktuellt att överväga olika former av sanktioner vid utebliven rättelse.

13.3.1 Uttalanden om regelefterlevnaden – inga sanktioner vid utebliven rättelse

För en effektiv tillsyn på lång sikt är det viktigt att kontakterna mellan tillsynsmyndigheten och de objektsansvariga sker med förtroende och respekt. På kort sikt är det givet att hot om t.ex. vite eller förbud stärker möjligheterna för tillsynsmyndigheten att få igenom önskade förändringar. I ett längre tidsperspektiv kan dock ett hot om tvingande sanktioner riskera att minska de objektsansvarigas vilja att samarbeta och att använda resultatet av tillsynen för att förändra verksamheten. Hotet kan skapa en bild av tillsynsmyndigheten som motståndare och leda till att den objektsansvarige värjer sig mot tillsynen i stället för att se den som ett positivt bidrag till det egna utvecklingsarbetet. Därtill kan farhågan för tvingande sanktioner göra den objektsansvarige mer återhållsam med vilken information den lämnar. Resultatet av tvingande sanktioner kan alltså bli att den objektsansvarige inte i lika hög grad medverkar i utredningen och att den vidtar minsta möjliga åtgärder med anledning av tillsynsmyndighetens beslut, i stället för att på djupet förändra verksamheten.

Av stor betydelse för vilka möjligheter till ingripande som den nya tillsynsmyndigheten bör ha är även att tillsynen endast avser myndigheter under regeringen och att tillsynsmyndigheten kommer att befinna sig på samma nivå i statsförvaltningen som de objektsansvariga. Lämpligheten av att en myndighet tvingar en annan myndighet på samma nivå till förändringar i verksamheten kan

diskuteras. Om det skulle visa sig att en objektsansvarig – på grund av resursbrist, oenighet om hur en bestämmelse ska tolkas eller av andra skäl – inte följer tillsynsmyndighetens uttalanden är det enligt kommittén i stället lämpligare att regeringen utövar sin möjlighet till styrning och kontroll för att säkra erforderlig följsamhet (se kap. 4). Regeringen ska då självfallet inte bestämma hur en objektsansvarig i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag.¹²

Om den nya tillsynsmyndigheten får rätt att förelägga den granskade verksamheten att vidta viss åtgärd eller upphöra med viss aktivitet bör föreläggandena kunna överklagas. Det vore ineffektivt utnyttjande av statens resurser om dessa användes för att två statliga myndigheter ska processa mot varandra i domstol.

Vidare kan tvingande sanktioner påverka de granskade myndigheternas möjligheter att ta ansvar för den egna verksamheten. Om de måste agera i enlighet med tillsynsmyndighetens beslut är det svårt att hålla en objektsansvarigs ledning ansvarig för den delen av verksamheten. För sanktioner som förelägganden med vite att vidta viss åtgärd krävs att tillsynsmyndigheten i hög grad specificerar vilka åtgärder som ska vidtas. När Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bildades tog regeringen ställning mot sanktioner av ekonomisk art. Eventuella åtgärder från inspektionens sida skulle utformas med respekt för den tillsynade myndighetens ansvar för uppföljningen av verksamheten. En ordning valdes där brister påtalas för tillsynsobjektet, som sedan ska redovisa vad som har gjorts eller kommer att göras för att rätta till de påtalade bristerna.¹³

Den nya tillsynsmyndigheten ska därför, på sätt kommittén funnit i betänkandet *Tillsyn över polisen*, ha rätt att göra uttalanden. Uttalandena ska inte vara bindande, men det bör erinras om att de föreskrifter som uttalandena ska bygga på är det. Om verksamheten i visst avseende inte är förenlig med bindande föreskrifter, är de objektsansvariga skyldiga att vidta åtgärder redan mot bakgrund

¹² 12 kap. 2 § regeringsformen.

¹³ Prop. 2001/02:151. *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*, s. 36 f. Se 2 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och 9 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

av dessa föreskrifter. Eftersom uttalandena inte ska vara bindande ska de inte heller kunna överklagas.¹⁴

Tillsynsmyndigheten ska alltså inte ha rätt att ålägga de objektsansvariga att vidta rättelse vid konstaterade brister. Det medför att det inte heller blir aktuellt att överväga sanktioner vid utebliven rättelse. Som ovan nämnts ska begreppet tillsyn enligt tillsynsskrivelsen användas för verksamhet som ”vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse”.¹⁵ Möjligheten att meddela beslut med kritik, tillsammans med nedanstående åtgärder såsom förelägganden om återredovisning samt spridning av beslut och rapporter innebär enligt kommittén att den nya tillsynsmyndigheten kan vidta åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse på sådant sätt att förslaget ansluter till regeringens definition av tillsyn i tillsynsskrivelsen.

En viktig förutsättning för att uttalandena ska få genomslag i den granskade verksamheten är att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården har förtroende för den nya tillsynsmyndigheten och en vilja att använda resultatet av tillsynen i verksamheten. Att tillsynsmyndigheten får det förtroende som krävs för en effektiv tillsyn handlar till stor del om att rätt kompetens finns i myndigheten. Kommittén återkommer senare till frågan om vilken kompetens som bör finnas i myndigheten (avsnitt 17.9).

13.3.2 Uttalandena ska göras i skriftliga beslut

Tillsynsmyndighetens uttalanden i ett tillsynsärende bör göras i form av beslut. Det finns inte något generellt krav på att statliga myndigheters beslut ska avfattas skriftligt i förvaltningslagen (1986:223). Enligt 21 § myndighetsförordningen (2007:515) ska det för varje beslut i ett ärende upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Med ordet ”beslut” har emellertid

¹⁴ Jfr 6 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet och prop. 2006/07:133. *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, s. 71.

¹⁵ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 1.

bara avsetts skriftliga beslut.¹⁶ Det finns alltså inget generellt reglerat krav på att en myndighets beslut ska vara skriftliga, men om en myndighet avfattar ett beslut skriftligt ställs vissa krav på innehållet. För t.ex. Inspektionen för vård och omsorg är det särskilt reglerat att både initiativärenden och ärenden om klagomål avgörs genom skriftliga, motiverade beslut.¹⁷

Det är viktigt att det är tydligt för de objektsansvariga när det är tal om ett formellt uttalande och att beslutet fattats av någon som är behörig att göra så. En handläggare har t.ex. rätt att i samband med inspektioner och övervakade transporter muntligen påpeka och föra en dialog kring observerade brister. Vid övervakade transporter är det särskilt viktigt att observatören kan påtala ett pågående övergrepp för verkställande personal, även om han eller hon inte ska ha särskilda befogenheter att ingripa med tvingande åtgärder för att förhindra det. Om övervakaren hade befogenhet att t.ex. avbryta transporten skulle det leda till alltför oklara ansvarsförhållanden.¹⁸

Sådana muntliga påpekanden av en handläggare bör dock särskiljas från ett formellt uttalande av tillsynsmyndigheten. Det ska därför av författning framgå att tillsynsmyndigheten ska avgöra tillsynsärenden genom skriftliga beslut. Bara för att tillsynsmyndigheten vidtagit vissa åtgärder för att kartlägga om det finns behov av att inleda ett tillsynsärende, eller om någon för myndigheten påstått visst missförhållande, krävs inte att den meddelar ett skriftligt beslut. Det kravet ställs endast om tillsynsmyndigheten valt att inleda ett tillsynsärende, dvs. att ta upp vissa förhållanden till utredning.

Eftersom granskningen avser kontroll av regelefterlevnaden får myndigheten i beslutet uttala sig om konstaterade förhållandens förenlighet med lag eller annan bindande föreskrift. Uttalandena kan t.ex. avse en enskild åtgärd eller underlåtenhet, generella förhållanden och interna styrdokument. Befogenheten att uttala sig om en åtgärds eller underlåtenhets förenlighet med bindande föreskrifter innefattar att tillsynsmyndigheten kan uttala sig om gällande rätt, konstaterade

¹⁶ Hellners och Malmqvist, *Förvaltningslagen* (Zetec, version den 31 maj 2010), kommentar till 22 §.

¹⁷ 7 kap. 18–19 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

¹⁸ Om lämpliga befogenheter för observatörer se följande. Art. 14.4 i Frontex Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex. Europeiska kommissionen – Generaldirektoratet för Rättvisa, frihet och säkerhet, rapport av Matrix 2011-07-01. *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring (JLS/2009/RFXX/CA/1001) Final Report*, s. 9.

förhållanden, vad som behöver förändras och målet med förändringarna. Som kommittén tidigare funnit ska tillsynsmyndigheten inte uttala sig i sak om ett enskilt beslut om det kan överklagas. Tillsynsmyndigheten ska inte heller i sak uttala sig om ett enskilt beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om det är eller har varit föremål för åklagares prövning (avsnitt 10.10 och 11.10). Eventuell kritik ska riktas mot den objektsansvariga myndigheten, inte den enskilde befattningshavaren (avsnitt 10.12.1 och 11.12.1). Tillsynsmyndigheten kan skapa olika nivåer av kritiska uttalanden.

Utöver tillsynsmyndighetens bedömning bör beslutet innehålla en beskrivning av hur ärendet initierats. Vad beslutet mer ska innehålla följer av 21 § myndighetsförordningen. Myndigheten kan också i arbetsordningen ställa ytterligare krav på innehållet. Tillsynsmyndigheten bör föra protokoll vid inspektioner och övervakade transporter (avsnitt 12.3.1 och 12.3.2). Många gånger bör det vara lämpligt att låta beslutet med uttalanden bli en del av protokollet. Det är dock även möjligt att upprätta två skilda handlingar, ett protokoll och ett beslut.

Beslut i tillsynsärenden bör meddelas skyndsamt. Om det dröjer innan beslut meddelas i ärendet kan verksamheten ha hunnit förändras på sådant sätt att resonemanget i beslutet blir svårt att applicera på aktuella förhållanden.

13.3.3 Besluten ska skickas eller lämnas till de objektsansvariga

Om tillsynen ska få genomslag måste resultatet av den presenteras för de objektsansvariga. Frågan är om och i så fall på vilket sätt redovisningen av resultatet för de objektsansvariga ska regleras.

Exempelvis ska Inspektionen för vård och omsorg enligt sin instruktion redovisa resultatet av tillsynen till de granskade verksamheterna och till det landsting eller den kommun som berörs.¹⁹ I patientsäkerhetslagen (2010:659) regleras att beslut i klagomålsärenden och initiativärenden ska sändas till bland annat berörd vårdgivare.²⁰ Skolinspektionen ska enligt instruktionen lämna en

¹⁹ 2 § tredje stycket förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

²⁰ 7 kap. 18–19 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

redovisning av resultaten av sitt tillsynsarbete till den granskade verksamheten.²¹

Kommittén kan inte se att det finns någon situation då det skulle vara olämpligt att skicka eller lämna beslutet till den myndighet som tillsynen har avsett. Det bör därför regleras att beslut varigenom tillsynsärenden avgörs ska skickas eller lämnas till den myndighet som har granskats.

En skyldighet att skicka eller lämna beslutet till den myndighet som har granskats utesluter inte att tillsynsmyndigheten även på annat sätt redovisar resultatet för den granskade verksamheten. För en effektiv tillsyn är det en fördel med upparbetade kanaler centralt, regionalt och lokalt inom tillsynsobjekten för att kommunicera ut tillsynsresultatet.²² Många gånger kan det vara lämpligt att tillsynsmyndigheten muntligen redogör för resultatet. En muntlig redogörelse kan leda till bättre förståelse för bedömningen och minska risken för att den granskade verksamheten utvecklar en negativ inställning i förhållande till tillsynsmyndigheten. Om beslutet inte är en del av protokollet över en inspektion eller övervakad transport bör det vidare normalt vara lämpligt att protokollet bifogas beslutshandlingen.

I avsnittet nedan om spridning av resultatet av tillsynen behandlar kommittén i vilken omfattning och på vilket sätt besluten ska spridas till regeringen, Frontex, andra tillsynsorgan och allmänheten (avsnitt 13.8). Det bör också påpekas att det kan finnas fördelar med att tillsynsmyndigheten inte bara informerar om resultatet av tillsynen utan även om planerad tillsyn. Tillsynen kan då få en positiv effekt på verksamhetens kvalitet redan på planeringsstadiet.²³

²¹ 4 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

²² Efter en inspektion av en anstalt eller ett häkte skickar JO protokollet till verksamhetsstället, regionen och huvudkontoret. Man försöker också se till så att protokollet sprids bland de intagna.

²³ Angående effekten redan av vetskapen om en planerad tillsyn, jfr. Riksrevisionen, granskningsrapport RiR 2013:16. *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?* s. 74.

13.4 Förelägganden om återredovisning

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att förelägga de objektsansvariga att inom viss tid redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller ska vidtas, alternativt förklara varför åtgärder inte har vidtagits eller planeras.

Kommitténs bedömning: För en sådan rätt krävs inte någon särskild reglering utöver den generella uppgiftsskyldighet som föreslås gälla för de objektsansvariga.

Som återgetts ovan har både JO, Statskontoret och fackförbundet Jusek tagit upp en skyldighet för de objektsansvariga att återredovisa vidtagna åtgärder som en möjlig form av ingripande.

I vad mån den nya tillsynsmyndigheten följer upp tidigare beslut eller inte bör ha stor betydelse för om uttalandena får genomslag i den granskade verksamheten. Att följa upp att brister och missförhållanden åtgärdas är en central uppgift för en tillsynsmyndighet.²⁴ För inspektionen för vård och omsorg är det reglerat att den inom ramen för sin tillsyn ska kontrollera att brister och missförhållanden avhjälpas.²⁵ Kommittén har också i betänkandet Tillsyn över polisen betonat att besluten måste följas upp.²⁶

Det är därför lämpligt att den nya tillsynsmyndigheten kan förelägga de objektsansvariga att inom viss tid redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller ska vidtas. Föreläggandet kan även innefatta att de objektsansvariga ska förklara varför åtgärder inte har vidtagits eller planeras, om så inte har skett. Är det på grund av resursbrist, för att man inte delar tillsynsmyndighetens bedömning eller finns det något annat skäl? Ett föreläggande om återredovisning kan ingå redan i beslutet eller meddelas i efterhand.

Sedan tillsynsmyndigheten har tagit del av den objektsansvariges återredovisning kan den inleda ett nytt ärende för att utreda om redovisade åtgärder har vidtagits och om de varit tillräckliga. Återredovisningen ska alltså ske till tillsynsmyndigheten som kan följa

²⁴ Jfr prop. 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 91 f.

²⁵ 7 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

²⁶ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 173.

upp ärendet. En möjlighet är att återredovisningen ska ske även till regeringen. Arbetsförmedlingen ska till både regeringen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av inspektionens granskning.²⁷

Enligt kommittén är det mer resurseffektivt att återredovisningen från de objektsansvariga sker till endast tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten bör sedan i en årsrapport mer samlat redovisa för regeringen sådana ärenden där den objektsansvarige förklarat att den inte avser att vidta åtgärder, där det har visat sig att åtgärder inte vidtagits eller där vidtagna åtgärder ansetts vara otillräckliga (se mer nedan avsnitt 13.8.1 om årsrapport). Informationen kan bli viktig vid regeringens uppföljning och utvärdering av både tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten. Regeringen kan på så sätt också bli uppmärksam på ett behov av att förtydliga eller på annat sätt ändra aktuellt regelverk.

Kommittén föreslår nedan att de objektsansvariga ska vara skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden samt tillhandahålla de handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten begär (avsnitt 15.3.1). Det föreslås också att det ska regleras att tillsynsmyndigheten får förelägga de objektsansvariga att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Ett sådant föreläggande ska kunna förenas med vite, även i förhållande till staten (avsnitt 15.4). Dessa förslag innefattar en möjlighet att förelägga de objektsansvariga att inom viss tid redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller ska vidtas, alternativt förklara varför åtgärder inte har vidtagits eller planeras. För att den nya tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga de objektsansvariga att återredovisa krävs alltså inte någon särskild reglering om just det. En sådan särskild reglering är inte heller lämplig. Den skulle kunna ge det felaktiga intrycket att de tillsynsorgan som saknar en sådan reglering också saknar rätt att förelägga de objektsansvariga att återredovisa inom viss tid.

²⁷ 9 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

13.5 Anmälan eller överlämnande till annan myndighet

13.5.1 Kontakter med andra tillsynsorgan och anmälan av brott

Ett sätt att verka för att brister rättas eller förebyggas är att tillsynsmyndigheten ser till att ett ärende initieras hos en annan myndighet som ansvarar för den fråga som är aktuell. Så kan t.ex. ske genom en anmälan eller genom att ett ärende överlämnas. Inledningsvis bör några av kommitténs tidigare förslag och bedömningar nämnas på nytt.

För det första har kommittén bedömt att det inte bör införas en reglerad skyldighet för tillsynsmyndigheten att underrätta andra ordinarie tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn. Tillsynsmyndigheten bör dock, inom ramen för sin samverkan med andra tillsynsmyndigheter, ofta uppmärksamma den andra myndigheten på sådana frågor (avsnitt 10.8 och 11.8).

För det andra har det föreslagits att om tillsynsmyndigheten i sin tillsynsverksamhet finner anledning att anta att brott har begåtts ska den anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Anmälan behöver dock inte ske om den granskade myndighetens personalansvarsnämnd eller Statens ansvarsnämnd redan har anmält saken till åtal eller om anmälan av annat skäl inte behövs (avsnitt 10.11 och 11.11).

13.5.2 Tillsynsmyndigheten bör inte göra anmälan om disciplinpåföljd

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör inte anmäla enskilda befattningshavare vid tillsynsobjekten till den som har befogenhet att besluta om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar och avstängning.

JO har i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen angett att den föreslagna tillsynsmyndigheten bör ges möjlighet att göra en anmälan till polisens ansvarsnämnd, men att de gränsdragningsfrågor som kan uppkomma sannolikt behöver analyseras närmare.²⁸

Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har varsin personalansvarsnämnd. En personalansvarsnämnd ska pröva frågor om skiljande av anställning på grund av personliga skäl, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.²⁹ När det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning ska Statens ansvarsnämnd besluta i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.³⁰

Exempelvis får JK göra en anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.³¹ En jämförelse kan också göras med Inspektionen för vård och omsorg samt Skolinspektionen. Om Inspektionen för vård och omsorg anser att det finns skäl för beslut om prövotid, återkallelse av legitimation, återkallelse av annan behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården eller begränsning av förskrivningsrätt ska inspektionen anmäla detta till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.³² Efter anmälan av Skolinspektionen prövar Lärarnas ansvarsnämnd frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation och om varning ska meddelas.³³

Prövningen vid personalansvarsnämnden handlar om anställningsförhållandet. Det är därför enligt kommittén lämpligast att det står helt klart att det är arbetsgivaren som ansvarar för att ett ärende inleds. Tillsynsmyndighetens beslut ska skickas eller lämnas till de objektsansvariga. Det ankommer sedan på Polismyndigheten, Säkerhetspolisen respektive Kriminalvården att i egenskap av arbetsgivare inleda ett ärende vid personalansvarsnämnden om ett beslut visar på att en enskild begått sådant fel att det är påkallat. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att följa upp vilka åtgärder som de objektsansvariga vidtagit med anledning av att en brist påtalats, t.ex. om en anmälan till personalansvarsnämnden har gjorts. Om tillsynsmyndigheten i sin

²⁸ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

²⁹ 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

³⁰ 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

³¹ 6 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

³² 7 kap. 30 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

³³ 27 kap. 4 § första stycket skollagen (2010:800).

tillsyn finner anledning att anta att brott har begåtts ska den själv anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet (avsnitt 10.11 och 11.11).

Kommittén gör således bedömningen att det inte bör åligga tillsynsmyndigheten att anmäla enskilda befattningshavare vid tillsynsobjekten till den som har befogenhet att besluta om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar och avstängning.

13.5.3 Ingen skyldighet att anmäla till Justitiekanslern

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör inte vara skyldig att till JK anmäla felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar. Tillsynsmyndigheten kan dock inom ramen för sin serviceskyldighet upplysa enskild om att han eller hon kan vända sig till JK och begära ersättning från staten.

Om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska nämnden enligt sin instruktion anmäla det till JK.³⁴ Frågan är om det bör införas en motsvarande reglering för tillsynsmyndigheten. Bakgrunden till nämndens anmälningsskyldighet är bland annat att dess avgöranden inte är bindande för de granskade myndigheterna. Enligt förarbetena bör nämnden i stället anmäla sina iakttagelser och överlämna relevanta delar av det som har kommit fram i tillsynsärendet till den myndighet som ansvarar för den fråga som är aktuell.³⁵

Enligt JK:s instruktion ska myndigheten pröva anmälningarna från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Om JK finner att det som har förekommit kan föranleda skadeståndsansvar för staten ska den som berörs beredas tillfälle att framställa skadeståndsanspråk.³⁶ Om den enskilde efter JK:s föreläggande inte förklarar att den begär skadestånd från staten skrivs ärendet av. Att den enskilde själv

³⁴ 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

³⁵ Prop. 2006/07:133. *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, s. 70.

³⁶ 11 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

förklarar att skadestånd begärs är alltså ett krav för att JK ska pröva om ersättningsskyldighet föreligger, även i de fall Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har gjort en anmälan.

En reglerad skyldighet för tillsynsmyndigheten att göra en anmälan skulle enligt kommittén inte innebära någon större ändring för den enskilde, som ändå inför JK måste förklara att ersättning begärs. Det är enligt kommittén därför tillräckligt att tillsynsmyndigheten inom ramen för sin serviceskyldighet kan upplysa enskilda om möjligheten att vända sig till JK och begära ersättning från staten.³⁷ Det bör således inte införas en reglerad skyldighet för tillsynsmyndigheten att till JK anmäla felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person.

13.6 Rådgivning är en del av uppdraget

Kommitténs bedömning: I uppdraget ingår att tillsynsmyndigheten utövar viss rådgivning och vägledning. Den bör dock inte genom särskild reglering få till uppgift att göra så.

Alla myndigheter har viss skyldighet att lämna råd och vägledning. Enligt 4 § förvaltningslagen har alla myndigheter en serviceskyldighet som innebär att myndigheter ska lämna allmänheten upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som har samband med myndighetens verksamhet. Myndigheter ska också enligt 6 § samma lag lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Av 6 § myndighetsförordningen följer att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Enligt tillsynsskrivelsen hindrar inte det avgränsade tillsynsbegreppet att tillsynsorgan kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande. Detta kan delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har. När det anses nödvändigt att gå längre än denna allmänna skyldighet kan uppgifterna specificeras i författning. Det framhålls samtidigt att det i allmänhet inte är lämpligt att tillsynsorgan uppträder som konsult och ger råd

³⁷ 4 § förvaltningslagen (1986:223).

om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Ett tillsynsorgan måste dock kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt. Inom vissa tillsynsområden kan skäl tala för att även rekommendationer och vägledning ska vara en del av tillsynen.³⁸ Nationella besöksorgan ska enligt det fakultativa protokollet till FN:s antitortyrkonvention ha rätt att avge rekommendationer till de behöriga myndigheterna med sikte bland annat på att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer.³⁹

I t.ex. Datainspektionens uppdrag ingår att informera om gällande regler samt ge råd och hjälp åt personuppgiftsombud.⁴⁰ Arbetsmiljöverket har enligt instruktionen till uppgift att utarbeta och sprida information inom arbetsmiljöområdet.⁴¹ Inspektionen för vård och omsorg ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen samt informera och ge råd till allmänheten.⁴² För Skolinspektionen är det uttryckligen reglerat att den inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och vägledning.⁴³ Enligt uppgift från Skolinspektionen tillämpas en snäv definition av rådgivning och vägledning när den lämnas i samband med tillsynen, för att undvika att inspektionen sedan ska utöva tillsyn över förhållanden som är en följd av de egna råden.

Befogenheten att uttala sig om en åtgärds eller underlåtenhets förenlighet med bindande föreskrifter innefattar att tillsynsmyndigheten kan uttala sig om gällande rätt, konstaterade förhållanden, vad som behöver förändras och målet med förändringarna. Tillsynsmyndigheten har också enligt förvaltningslagen och myndighetsförordningen en allmän skyldighet att lämna råd och ge vägledning. Myndigheten bör dock inte ge konkreta råd om *hur* tillsynsobjektet ska ändras för att målet ska uppnås. Det är den objektsansvarige, med ansvar för verksamheten, som bäst kan bedöma vilka åtgärder som krävs för att målet ska uppnås. Det kan även uppstå en jävslignande

³⁸ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 18.

³⁹ Art. 19 i fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

⁴⁰ 1 § förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

⁴¹ 2 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

⁴² 7 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁴³ 26 kap. 9 § skollagen (2010:800).

situation om den nya tillsynsmyndigheten tidigare lämnat precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn.⁴⁴

Med en särskild föreskrift innebärande att tillsynsmyndigheten ska lämna råd och ge vägledning finns en risk för att de objektsansvariga får felaktiga förväntningar på omfattningen av tillsynsmyndighetens vägledande roll och ställer krav på mer rådgivning än vad som är lämpligt. De nu aktuella objektsansvariga är också resursstarka statliga myndigheter som inte är i behov av samma stöd som mindre objektsansvariga inom tillsynsområden innefattande privata aktörer.

Kommittén gör således bedömningen att i tillsynsmyndighetens uppdrag ingår viss rådgivning och vägledning. Tillsynsmyndigheten bör dock inte genom särskild reglering få till uppgift att göra så.

13.7 Verka för att brister i föreskrift avhjälpas

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska inom dess verksamhetsområde verka för att brister i lagar eller andra bindande föreskrifter avhjälpas.

I remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen skrev Rikspolisstyrelsen att det är av stort värde om tillsynsmyndigheten genom sin redovisning verkar för att avhjälpa brister i lagstiftningen och att den får möjlighet att väcka frågor om författningsändringar.⁴⁵ Nationella besöksorgan ska enligt det fakultativa protokollet till FN:s antitortyrkonvention ha rätt att överlämna förslag och synpunkter om gällande eller föreslagna lagstiftning.⁴⁶ Exempel på tillsynsorgan med sådan befogenhet är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt JO.⁴⁷

⁴⁴ Se skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 18. Se även Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 10, 50 och 84.

⁴⁵ Rikspolisstyrelsen, remissyttrande 2013-10-01, dnr A 120.329/2013. *Betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁴⁶ Art. 19 i fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

⁴⁷ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas, 2 § andra stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. JO ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas, 4 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

I kontrollen av regelefterlevnad ligger att den nya tillsynsmyndigheten ska uttala kritik om ett tillsynsobjekt inte följer viss författning, även om tillsynsmyndigheten kan se att brister i författningen gör den mycket svår att efterleva i praktiken. Vidare kan en otydlig reglering vara en förklaring till att den granskade verksamheten brister i förutsägbarhet och likabehandling vid rättstillämpningen. Tillsynsmyndigheten bör i en sådan situation kunna komplettera kritiken mot tillsynsobjektet med att för regeringen påpeka bristerna i författningen. Utan sådan möjlighet riskerar de objektsansvarigas förtroende för tillsynsmyndigheten att minska. Den största fördelen med en sådan behörighet är dock att den generellt förbättrar förutsättningarna för att verksamheten inom tillsynsområdet ska hålla hög kvalitet. Ett annat exempel på när befogenheten kan behövas är om det finns behov av att påtala att internationell rätt i visst avseende inte har fått genomslag i svensk rätt.

Det är en naturlig del av en myndighets verksamhet att påtala eventuella brister i regleringen av den egna verksamheten, t.ex. den egna instruktionen. Inom ramen för myndighetens tillsyn ligger att den får kontrollera om styrdokument som beslutats i de granskade verksamheterna är förenliga med gällande rätt. Det kan dock inte anses givet att det i uppdraget att kontrollera tillsynsobjektens regelefterlevnad ingår att granska de lagar och förordningar som tillsynen sker i förhållande till. Kommittén gör därför bedömningen att det bör regleras att tillsynsmyndigheten inom sitt verksamhetsområde ska verka för att brister i lagar eller andra bindande föreskrifter avhjälpas. Brister i författningen kan beskrivas i ett tillsynsbeslut, som sedan skickas till regeringen för kännedom, eller i den årliga rapporten till regeringen (avsnitt 13.8.1). Tillsynsmyndigheten kan också ge in en särskild skrivelse till regeringen där bristerna beskrivs.

13.8 Spridning av resultatet av tillsynen till andra än de objektsansvariga

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska senast den 1 mars varje år lämna en särskild rapport till regeringen med en sammanfattande analys av arbetet med tillsyn under det gångna verksamhetsåret. Rapporten ska innehålla de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna av tillsynen.

Kommitténs bedömning: Resultatet av tillsynen bör spridas till andra tillsynsorgan och till allmänheten. Efter att ha övervakat en gemensam återsändandeinsats samordnad av Frontex bör tillsynsmyndigheten rapportera dit. Tillsynsmyndigheten bör själv, med beaktande av gällande rätt, bedöma på vilket sätt och i vilken omfattning rapportering eller annan informations-spridning till dessa mottagare lämpligen ska ske.

13.8.1 Regeringen ska få del av resultatet av tillsynen

Kommittén har i betänkandet Tillsyn över polisen betonat att resultatet av tillsynen måste redovisas för regeringen för att kunna tjäna som underlag för regeringens styrning av polisverksamheten.⁴⁸ Frågan är om redovisningen av resultatet till regeringen bör regleras.

Exempelvis ska Inspektionen för vård och omsorg årligen lämna en särskild rapport till regeringen med en sammanfattande analys av arbetet med tillsyn och tillståndsprovning under det gångna verksamhetsåret. Rapporten ska innehålla de viktigaste iakttagelserna, de åtgärder som myndigheten vidtagit med anledning av uppmärksammade brister och slutsatser av tillsynen.⁴⁹ JO ska årligen skicka en ämbetsberättelse till riksdagen. Ämbetsberättelsen ska innehålla en översikt över verksamheten och en redogörelse för de viktigaste åtgärderna och besluten.⁵⁰ Varje år lämnar riksrevisorerna en årlig rapport med de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen till riksdagen.⁵¹

Ett alternativ till att i instruktionen reglera om en årlig rapport är att regeringen årligen, eller vid behov, ger myndigheten ett sådant uppdrag i regleringsbrevet. T.ex. har regeringen årligen i regleringsbrevet gett Skolinspektionen i uppdrag att sammanfatta och analysera erfarenheterna från tillsyn och kvalitetsgranskning under det gångna året.⁵²

⁴⁸ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 174.

⁴⁹ 3 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

⁵⁰ 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

⁵¹ 4 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och 12 § (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

⁵² Se t.ex. Statens skolinspektion, rapport, dnr 2013:2853. *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring – Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012*. Se även regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolinspektion, 2014-12-22, U2013/5175/GV osv.

Om tillsynsmyndigheten samlat redovisar resultatet av tillsynen förbättras regeringens förutsättningar för att följa upp och utvärdera både tillsynsmyndighetens och de objektsansvarigas verksamhet. Regeringen kan också i rapporten uppmärksammas på behov av att förtydliga eller på annat sätt ändra aktuellt regelverk. Eftersom rapporten bör lämnas varje år är det mer förutsebart och ändamålsenligt med en reglering i instruktionen än med årliga regeringsuppdrag. Kommittén anser därför att det bör regleras att tillsynsmyndigheten varje år ska lämna en särskild rapport till regeringen med en sammanfattande analys av arbetet med tillsyn under det gångna verksamhetsåret. Rapporten ska innehålla de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna av tillsynen. Om datumet för när rapporten senast ska ges in sätts till den 1 mars har myndigheten två månader för att slutligt sammanställa rapporten över det gångna året. Den tiden bör vara tillräcklig.

Tillsynsmyndigheten ska självklart också, i likhet med andra förvaltningsmyndigheter, lämna årsredovisning och budgetunderlag till regeringen.⁵³ Tillsynsmyndigheten kan även på eget initiativ när som helst under verksamhetsåret uppmärksamma Regeringskansliet på tillsynsbeslut eller brister i författning som myndigheten anser att regeringen bör känna till.

13.8.2 Rapportering till Frontex

Efter en gemensam återsändandeinsats samordnad av Frontex ska enligt dess uppförandekod en observatörsrapport skickas till Frontex. Den ska även inkluderas i den organiserande medlemsstatens samlade rapport till Frontex över insatsen (*Final Return Operation Report*). Detta gäller dock endast under förutsättning att det inte skulle strida mot nationell rätt. Därtill gäller enligt uppförandekoden att varje deltagare i en gemensam återsändandeinsats, alltså även transportpersonal, som har anledning att tro att uppförandekoden eller en grundläggande rättighet har kränkts ska rapportera det till Frontex.⁵⁴ Frågan är om tillsynsmyndigheten med gällande rätt kan lämna den

⁵³ Se förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵⁴ Art. 14.6 och 16 i Frontex Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex.

information som bedöms nödvändig till Frontex eller om det krävs en reglerad rapporteringsskyldighet.

En uppgift för vilken sekretess gäller får röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.⁵⁵ Sekretess för uppgifter i tillsynsmyndigheten om dem som transporteras eller transporten i övrigt kan alltså gälla även i förhållande till Frontex. Det bör dock sällan finnas behov av att till Frontex lämna uppgifter som omfattas av sekretessreglering. Om tillsynsmyndigheten i ett enskilt fall bedömer att så ska ske bör en prövning av aktuellt skaderekvisit inför utlämnande ofta utmynna i att uppgifterna inte är sekretessbelagda.⁵⁶ Sekretess bör alltså inte hindra att nödvändig information förs över till Frontex. Inte heller hindrar tillämplig reglering angående personuppgiftsbehandling att så sker (se nedan avsnitt 15.8.3).

Det finns således inte behov av någon reglerad skyldighet för myndigheten att rapportera till Frontex. Trots att det inte finns någon sådan reglerad skyldighet bör tillsynsmyndigheten, på lämpligt sätt som är förenligt med gällande svensk rätt, rapportera till Frontex efter att ha övervakat en gemensam återsändandeinsats som organet samordnat. Så skulle kunna ske genom en särskild rapport avsedd för Frontex eller genom att tillsynsmyndigheten skickar dess protokoll över transporten och uttalanden med anledning därav.

⁵⁵ 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁵⁶ Se avsnitt 15.9 angående sekretesskydd av uppgifter i tillsynsmyndigheten. Sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som kan aktualiseras vid utlämnande av uppgifter angående påtvingade återvändanden är t.ex. 15 kap. 1 § (utrikessekretess), 18 kap. 11 § (åtgärder för att förhindra rymning m.m.), 21 kap. 5 § (skydd för utlännings säkerhet i vissa fall), 35 kap. 15 § (uppgift om en enskilds personliga förhållanden inom kriminalvården), 37 kap. 1 § (uppgift om en enskilds personliga förhållanden vid verksamhet för kontroll över utlännings), samt, i vart fall när det gäller utvisningar enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, 18 kap. 2 § (underrättelseverksamhet m.m.) och 35 kap. 1 § (uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet för att förebygga brott). Den så kallade general-klausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen, tillsammans med 8 kap. 3 § samma lag, skulle i vissa fall kunna åberopas till stöd för ett utlämnande.

13.8.3 Spridning av resultatet till andra tillsynsmyndigheter

Tillsynsmyndigheten ska normalt inte granska förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över (avsnitt 10.8 och 11.8). Om tillsynsmyndigheten ändå uttalar sig om förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn bör beslutet som regel skickas till berörd tillsynsmyndighet för kännedom. Det är lämpligt att myndigheterna för en dialog kring hur beslut som skickas för kännedom ska omhändertas. Sådan kommunikering av beslut bör vara en följd av myndigheternas samverkan och behöver inte särskilt regleras. Kommittén återkommer nedan till frågan om det finns behov av att särskilt reglera tillsynsmyndighetens samverkan med andra tillsynsmyndigheter (avsnitt 16.3).

13.8.4 Spridning av resultatet till allmänheten

Ytterligare en fråga är om resultatet av tillsynen bör göras allmänt tillgängligt. Hovrätten för Västra Sverige skrev i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen att resultatet av tillsynen bör presenteras på ett sådant sätt att allmänheten kan ta del av det, för att allmänhetens förtroende för tillsynsmyndigheten och polisen i stort ska upprätthållas.⁵⁷ Helsingborgs tingsrätt skrev i sitt remissyttrande att tillsynsmyndighetens uttalanden bör göras tillgängliga för allmänheten.⁵⁸

Skolinspektionen ska enligt instruktionen publicera resultaten av tillsynen.⁵⁹ Många tillsynsorgan publicerar beslut och rapporter på sina officiella webbplatser utan att det är en reglerad skyldighet.

Om beslut i tillsynsärenden regelmässigt publiceras kan det negativt påverka benägenheten att påtala missförhållanden för tillsynsmyndigheten. Även om publicerade beslut är avidentifierade kan det vara möjligt att av sammanhanget dra slutsatser om vilka de berörda personerna är. Samtidigt är det viktigt att resultatet av tillsynen sprids. En sådan öppenhet bidrar inte bara till ökad insyn i den nya tillsynsmyndighetens verksamhet utan även i de granskade

⁵⁷ Hovrätten för Västra Sverige, remissyttrande 2013-10-02, dnr 2013-422-1. *Yttrande över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁵⁸ Helsingborgs tingsrätt, remissyttrande 2013-09-13, dnr 156-13. *Remissyttrande SOU 2013:42, Tillsyn över polisen*.

⁵⁹ 4 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

verksamheterna. Ökad insyn i offentlig verksamhet har i sig ett värde. Spridningen av resultatet till allmänheten blir även en form av påtryckningsmedel. Om brister eller eventuell underlåtenhet att följa tillsynsmyndighetens uttalanden regelmässigt får allmän spridning bör det ha en avhållande effekt.

Det är enligt kommittén lämpligast att tillsynsmyndigheten, med beaktande av aktuell sekretessreglering och reglering för den eventuella personuppgiftsbehandling som en publicering innebär, själv bedömer hur och i vilken omfattning resultatet av tillsynen bör publiceras. Normalt bör dock den årliga rapporten vara avfattad på sådant sätt att den kan publiceras på myndighetens officiella webbplats.

14 Granskningsuppdrag utöver tillsyn över polisen och Kriminalvården

14.1 Inledning

I detta kapitel berörs frågan om tillsynsmyndigheten från början eller eventuellt i framtiden bör få granskningsuppdrag utöver tillsyn över polisen och Kriminalvården. Det kan då antingen vara tal om andra granskningsuppdrag än tillsyn i förhållande till polisen eller Kriminalvården, eller om granskningsuppdrag i förhållande till andra verksamheter.

14.2 Inga andra granskningsuppdrag än tillsyn i förhållande till polisen och Kriminalvården

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör inte ha några andra granskningsuppdrag än tillsyn i förhållande till polisen eller Kriminalvården.

I tillsynsskrivelsen lämnar regeringen utrymme för att ett tillsynsorgan kan få ytterligare uppdrag utöver tillsyn (kontroll av regel efterlevnad), såsom uppföljning och utvärderingar på grundval av icke bindande krav.¹ Frågan i följande två avsnitt är om tillsynsmyndigheten bör få några sådana ytterligare granskningsuppdrag i förhållande till Kriminalvården eller polisen. Det kan noteras att såvitt avser systemtillsyn har kommittén ovan funnit att ett

¹ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 18.

uppdrag att utöva tillsyn omfattar en möjlighet att kontrollera om de granskade myndigheterna har vidtagit de åtgärder som krävs för att uppfylla reglerade krav på intern styrning och kontroll (avsnitt 10.4 och 11.4). Det bör också erinras om att kommittén redan har gjort bedömningen att tillsynsmyndigheten inte bör ha till uppgift att uttala sig om lämplighetsbedömningar som inte styrs av bindande föreskrifter (avsnitt 10.5 och 11.5).

14.2.1 Inga granskningsuppdrag utöver tillsyn i förhållande till Kriminalvården

Inga granskningsuppdrag utöver tillsyn

Kommittén börjar med att ta ställning till om det finns skäl att ge tillsynsmyndigheten i uppgift att på annat sätt än genom tillsyn granska Kriminalvårdens verksamhet. Med beaktande av att Kriminalvården omsätter betydande resurser är effektivitetsgranskning en form av utvärdering och uppföljning som skulle kunna vara aktuell.² Effektivitetsgranskning kan i korthet sägas vara granskning av om en myndighets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.³

I en rapport av Statskontoret om sektorspecifika utvärderingsmyndigheter analyseras när det är berättigat att inrätta sådana.⁴ Kommittén bedömer att Statskontorets resonemang angående i vilka fall en ny sektorspecifik utvärderingsmyndighet bör inrättas i huvudsak kan appliceras på frågan om en ny tillsynsmyndighet även bör få i uppdrag att följa upp och utvärdera den granskade verksamheten.

En sektorspecifik utvärderingsmyndighet ger enligt Statskontoret ett mervärde genom att regeringen får tillgång till djup metod- och sakkompetens, som fortlöpande tar fram analyser och utvärderingar på det aktuella området. Det möjliggör i sin tur en långsiktig kunskapsutveckling om den förda politikens resultat och effekter samt om förhållanden som är viktiga för politikens utformning.

² För 2015 tilldelade riksdagen nära 7,9 miljarder kr i anslag till Kriminalvården. Se bet. 2014/15:FiU10. *Statens budget för 2015*, s. 8.

³ Om begreppet effektivitetsgranskning, se Statskontoret, rapport 2007/136-5. *Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel*, s. 6.

⁴ Statskontoret, rapport 2014:7. *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorspecifika utvärderingsmyndigheter*.

Enligt rapporten hade dock flera myndigheter lyft fram att det tar tid och resurser från verksamheten att faktagranska utvärderingsmyndigheternas rapporter.⁵ Därtill krävs att tillsynsmyndigheten tillförs de resurser som behövs för att kunna utföra eventuellt tillkommande uppgifter med hög kvalitet. Vidare finns det en risk för att ytterligare granskningsuppdrag med tiden skulle ta allt mer resurser i anspråk och tränga ut tillsynsuppdraget. Tillsynsmyndigheten bör alltså få i uppgift att utföra annan form av granskning än tillsyn endast om det finns en klar brist i uppföljningen och utvärderingen av Kriminalvårdens verksamhet i visst avseende.

Vidare gäller enligt kommittédirektiven att den del av Kriminalvårdens verksamhet som består av vad som benämns tillsyn av effektiviteten i verksamheten och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen även fortsättningsvis bör utföras inom myndigheten.⁶ Regeringens ställningstagande i direktiven innebär inte att kommittén är förhindrad att föreslå att tillsynsmyndigheten ska utöva även effektivitetsgranskning. För att föreslå en sådan extern granskning av effektiviteten och gå ifrån regeringens ståndpunkt måste det dock finnas särskilt tungt vägande skäl.⁷

Statskontoret anger att det i bedömningen av om en sektorsspecifik utvärderingsmyndighet ska inrättas bör beaktas i vilken mån det går att få kompetens och långsiktig kunskapsutveckling inom området med andra utvärderingsalternativ.⁸ Kommittén konstaterar att regeringen i förhållande till Kriminalvården har tillgång till nedanstående alternativ.

Statskontoret har bland annat i uppgift att bistå regeringen med utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv (se mer avsnitt 6.5.2).⁹

⁵ Ibid s. 8 och 71.

⁶ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

⁷ Kommittén kom till samma slutsats när det gällde motsvarande ställningstagande avseende polisen. Se SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 159.

⁸ Statskontoret, rapport 2014:7. *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*, s. 8 f. Övriga frågeställningar som Statskontoret tar upp i sin rapport är vilket behov det finns av kontinuerliga analyser och utvärderingar i syfte att stärka kunskapsutvecklingen inom ett område, vem som ska använda analyserna och utvärderingarna och till vad samt hur viktigt är det med tillgång till en stadigvarande analyskapacitet inom området för vissa bestämda frågor.

⁹ 1 § förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

Ekonomistyrningsverket kan utvärdera Kriminalvårdens verksamhet utifrån perspektivet ekonomisk styrning (se mer avsnitt 6.5.3).

Brottsförebyggande rådet (Brå) utgör ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet. Som ansvarig för den officiella kriminalstatistiken bidrar Brå också med värdefullt underlag om hur volymerna och verksamhetsresultaten i rättskedjan utvecklas. Brå har även en viktig uppgift att fungera som stöd till myndigheterna i utvecklingen av bättre metoder och strukturer för uppföljning (se mer avsnitt 6.5.5).¹⁰ I budgetpropositionen för 2013 föreslog regeringen öknningar av anslaget till Brå. Regeringen angav i propositionen att syftet med förstärkningen var att möta det ökade behovet av såväl uppföljning och utvärdering som stöd till olika former av verksamhetsutveckling.¹¹

Regeringen har också tillgång till alternativ som statliga utredningar, universitet och privata konsulter.¹² Utöver detta finns den granskning som Riksrevisionen, en myndighet under riksdagen, utför (se mer avsnitt 6.5.1).

Dessutom har alla myndigheter ett grundläggande ansvar för att följa upp sin verksamhet.¹³ I Kriminalvårdens årsredovisningar lämnas årligen en utförlig redovisning av myndighetens resultat. Det finns goda förutsättningar för regeringen att med ledning av årsredovisningen uppmärksamma behovet av att initiera en utvärdering.

Sammantaget innebär detta att det inte brister i uppföljningen och utvärderingen av Kriminalvården på sådant sätt att det finns tillräckliga skäl att ge tillsynsmyndigheten i uppgift att på annat sätt än genom tillsyn granska dess verksamhet.

¹⁰ Prop. 2014/15:1. *Utgiftsområde 4, Budgetpropositionen för 2015*, s. 19.

¹¹ Prop. 2012/13:1. *Utgiftsområde 4, Budgetpropositionen för 2013*, s. 55.

¹² Statskontoret, rapport 2014:7. *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorspecifika utvärderingsmyndigheter*, s. 9.

¹³ Se förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt 3–4 §§ myndighetsförordningen (2007:515). För Kriminalvården och Polismyndigheten gäller även internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Detta följer av 13 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården, 52 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten (2014:1102) och 1 § förordningen om intern styrning och kontroll.

Eventuellt uppdrag att utreda vissa incidenter

Kommittén har alltså funnit att tillsynsmyndigheten inte ska få i uppgift att på annat sätt än genom tillsyn granska Kriminalvårdens verksamhet. Ett eventuellt uppdrag att utreda vissa incidenter bör dock nämnas särskilt. I en rapport som publicerades 2003 förespråkade nämligen Statskontoret att ett fristående tillsynsorgan för kriminalvården, utöver att granska regelefterlevnad, skulle granska händelser som rör hot och våld mot de intagna eller mot de anställda i deras kriminalvårdande funktion. Uppgiften att granska händelser rörande hot och våld skulle inte direkt ha tillsynskaraktär utan handlade om att granska verksamheten ur ett säkerhetsperspektiv. Tillsynsorganet föreslogs fungera som en "haverikommission" med uppdrag att i första hand utreda hur inträffade händelser med allvarigare våldsinslag ska kunna undvikas i framtiden.¹⁴

Förslaget kan jämföras med de lex Maria-anmälningar som Inspektionen för vård och omsorg tar emot. Vårdgivare är skyldiga att anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada, eller annan allvarlig skada till följd av säkerhetsbrist.¹⁵ Det är särskilt reglerat att inspektionen ska säkerställa att sådana händelser har utretts i nödvändig omfattning samt att vårdgivaren har vidtagit de åtgärder som krävs för att uppnå hög patient-säkerhet.¹⁶

Åtgärder för att förebygga hot och våld, både mot intagna och anställda, är en central uppgift för Kriminalvården. Ett dynamiskt säkerhetsarbete kräver en helhetssyn som innefattar inte bara larm, kameror och personaltäthet utan även mjukare faktorer som personalens utbildning och förhållningssätt. I Kriminalvårdens digitala incidentrapporteringssystem (ISAP) registreras avvikande händelser, bland annat sådana som innefattat hot och våld mot anställda eller mellan intagna. För Kriminalvårdens interna lärande och utveckling är det viktigt att händelser rapporteras i ISAP. För det fall anställda vet att händelser innefattande hot och våld regelmässigt anmäls till tillsynsmyndigheten kan det minska rapporteringsviljan.

¹⁴ Statskontoret, rapport 2003:20. *Effektivitetsgranskning av kriminalvården*, s. 305 ff., se särskilt s. 311 f.

¹⁵ 3 kap. 5–6 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

¹⁶ 7 kap. 8 § ibid.

Kommittén har funnit en brist i den externa granskningen av Kriminalvården när det gäller kontrollen av regelefterlevnad. Det huvudsakliga syftet med en utökad extern granskning är att stärka rättssäkerheten. En händelse innefattande hot och våld behöver inte ha föregåtts av en regelöverträdelse, även om det i det enskilda fallet kan vara så.

Det bör även beaktas att viss anmälningsskyldighet för Kriminalvården redan föreligger i de fall en anställd mot en intagen använt hot eller våld som skulle kunna utgöra brott. Om det finns anledning att misstänka att en anställd har begått brott är myndigheten många gånger skyldig att lyfta händelsen till personalansvarsnämnden för eventuell åtalsanmälan (avsnitt 5.2.5).

Sammantaget gör kommittén därför bedömningen att tillsynsmyndigheten inte ska ha i uppgift att fungera som en "haverikommission". Självklart finns det dock inget som hindrar att någon som varit inblandad i en händelse som innefattat hot eller våld kan göra den känd för tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan då välja att utreda händelsen, om det finns indikationer på att en bindande föreskrift överträtts. Vidare kan tillsynsmyndigheten till Kriminalvården framställa en begäran om att fortlöpande få information, exempelvis angående viss typ av incidenter (se nedan avsnitt 15.3.1). Innan myndigheten framställer en sådan begäran måste den dock noga överväga de risker och kostnader som är förknippade därmed.

14.2.2 Inga granskningsuppdrag utöver tillsyn i förhållande till polisen

Inga granskningsuppdrag utöver tillsyn

Även när det gäller polisen bör enligt kommittédirektiven den del av verksamheten som består av tillsyn av effektiviteten och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen även fortsättningsvis utföras inom respektive myndighet.¹⁷ Kommittén fann i betänkandet *Tillsyn över polisen* att tillsynsmyndigheten inte skulle ha i uppdrag att utföra effektivitetsgranskningar avseende polisen.¹⁸ Kommittén gör fort-

¹⁷ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

¹⁸ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 157 ff.

farande denna bedömning. De utvärderingsalternativ som kommittén redogjort för ovan angående Kriminalvårdens verksamhet är relevanta även i förhållande till polisen. Det finns således enligt kommittén inte tillräckliga skäl att ge tillsynsmyndigheten i uppgift att på annat sätt än genom tillsyn granska polisens verksamhet.

Granskning av slutsatser i forensiska undersökningar

Verksamheten vid Nationellt forensiskt centrum bör dock nämnas särskilt. Kommittén har ovan föreslagit att tillsynen ska omfatta även den verksamheten (avsnitt 11.2.3). Det finns anledning att lyfta frågan om tillsynsmyndigheten bör få i uppgift att utföra kvalitativa granskningar av slutsatserna i centrumets forensiska undersökningar. Det kan enligt kommittén finnas ett behov av sådana granskningar.¹⁹ Det kräver dock fackmässiga bedömningar av personer som har erforderliga specialistkunskaper, dvs. en helt annan kompetens än vad som behövs för kontroll av regelefterlevnad. Kommittén gör därför bedömningen att tillsynsmyndigheten inte bör få i uppgift att utföra kvalitativa granskningar av slutsatserna i centrumets forensiska undersökningar.

14.3 Rätt att bistå annan stat med övervakning

Kommitténs förslag: I de fall Sverige är organiserande medlemsstat ska tillsynsmyndigheten få bistå annan stat med övervakning vid sådana gemensamma insatser för återsändande som avses i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

¹⁹ För mer information angående granskning av forensisk verksamhet (särskilt rättsmedicin), se bland annat följande. JK, beslut 2014-04-23, dnr 7718-11-21. SOU 2006:103. *Översyn av den rättsmedicinska verksamheten – Tillsyn, Rättsliga rådet och rättsläkarens roll.* SOU 2006:63. *Forensiska institutet – Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri.* SOU 2002:37. *Osmo Vallo – Utredning om en utredning.*

Även om det inte uttryckligen krävs anser den Europeiska kommissionen att en oberoende övervakare bör närvara vid varje gemensam insats för återsändande.²⁰ Kommittén har ovan funnit att i de fall Sverige deltar i en gemensam återsändandeinsats bör tillsynsmyndigheten övervaka den transporten, om inte tillräcklig övervakning ordnats på annat sätt (avsnitt 12.3.2). Frågan är om tillsynsmyndigheten när den övervakar en återsändandeinsats som Sverige organiserar även ska kunna bistå annan deltagande stat med övervakning. Ramen för kommitténs uppdrag är granskning av polisen och Kriminalvården. Kommittén gör dock bedömningen att den frågan innefattas i kommitténs uppdrag eftersom kommittén särskilt ska överväga om uppgiften att övervaka påtvingade återvändanden kan läggas på en tilltänkt ny tillsynsmyndighet. Vidare framgår nedan att i de fall Sverige organiserar en gemensam transport har andra deltagande stater behandling av de som transporteras ett nära samband med Kriminalvårdens och polisens verksamhet.

Enligt Frontex uppförandekod får, efter överenskommelse mellan berörda medlemsstater, observatörer från ett medlemsland även övervaka på uppdrag av annan deltagande medlemsstat.²¹ Också enligt de gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg som fogats till rådets beslut om sådana återsändanden gäller att övervakning som utförs av externa observatörer på gemensamma flygningar ska vara föremål för överenskommelse i förväg mellan den organiserande medlemsstaten och de deltagande medlemsstaterna.²² Hänsyn ska tas till riktlinjerna enligt det rådsbeslut som de fogats till, återvändandedirektivet samt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.²³

²⁰ Europeiska kommissionen, meddelande 2014-03-28, COM(2014) 199 final. *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om EU:s återvändandepolitik*, s. 6.

²¹ Art. 14.5 i Frontex Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex.

²² Se art. 3.4.1 i de gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg som fogats till rådets beslut (2004/573/EG) av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande.

²³ Art. 7 i rådets beslut (2004/573/EG) av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande, art. 8.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, 1 kap. 5 §

Det finns således inte något krav på att organiserande medlemsstats observatör ska övervaka även andra deltagande medlemsstater. Tvärtom är utgångspunkten att så inte ska ske utan särskild överenskommelse därom. Vid en gemensam transport med exempelvis fem deltagande stater kan det alltså finnas observatörer från tre olika medlemstater som var och en enbart övervakar den stat man tillhör. Förutom att en sådan ordning innebär ineffektiv resursanvändning kan olika krav från olika observatörer försvåra operationen.

Vidare har den organiserande medlemsstaten ett helhetsansvar för transporten. Exempelvis ska enligt ovan nämnda riktlinjer den person som den organiserande medlemsstaten har utsett som huvudansvarig för insatsen utarbeta en övergripande säkerhets- och övervakningsplan som ska tillämpas ombord på flygplanet. Den organiserande medlemsstatens huvudansvarige är, i nära samarbete med flygkaptenen eller under dennes kommando, ansvarig för åtgärder för att återupprätta ordningen i händelse av allvarliga incidenter ombord. Därutöver ska beslut om att tillfälligt avbryta användningen av tvångsmedel fattas av den person som är huvudansvarig för insatsen eller biträdande huvudansvarig.²⁴

Mot bakgrund av ovanstående bör det motverkas att tillsynsmyndigheten är förhindrad att påtala kränkningar av mänskliga rättigheter som begås av andra medlemsländer under en gemensam transport som Sverige organiserar och myndigheten övervakar. Om Sverige organiserar en gemensam återsändandeinsats bör alltså Sverige kunna bidra med en observatör som kan övervaka även de andra ländernas verkställigheter. Tillsynsmyndigheten ska därför i de fall Sverige är organiserande medlemsstat få bistå annan stat med övervakning vid sådana gemensamma insatser för återsändande som avses i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2014:8 FAP 638-1) om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

²⁴ Art. 3.1 a), 3.1 d) och 3.2 h) i de gemensamma riktlinjer för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg som fogats till rådets beslut (2004/573/EG) av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande.

Tillsynsmyndigheten kan inte förväntas ha någon närmare kännedom om den nationella rätten i andra medlemsländer. Granskning av andra medlemsstaters verkställigheter bör därför ske utifrån lämplighet, med utgångspunkt i internationella överenskommelser eller andra internationella instrument som t.ex. Frontex uppförandekod och de gemensamma riktlinjerna för säkerhetsbestämmelser i samband med gemensamma återsändanden med flyg. Det bör dock även vara lämpligt att tillsynsmyndigheten har i vart fall grundläggande kännedom om vilka fängsel och andra tvångsmedel som får användas enligt aktuell stats nationella rätt. Grunderna för övervakningen bör framgå av överenskommelsen. Där bör också formerna för rapportering till den övervakade staten och Frontex samt eventuella krav på information från deltagande staten inför transporten anges.

Färdigställda protokoll och uttalanden över den utländska transporten blir allmänna handlingar hos tillsynsmyndigheten. Vidare kommer tillsynsmyndighetens uppgifter om den utländska transporten att omfattas av svensk sekretessreglering. På samma sätt som kommittén ovan funnit att sekretess inte bör hindra att nödvändig information förs över till Frontex om den svenska delen av transporten, bör aktuell sekretessreglering inte medföra hinder mot att nödvändig information förs över till Frontex om den utländska transporten (avsnitt 13.8.2). När det gäller rapportering till den medlemsstat som övervakats aktualiseras samma sekretessreglering som i förhållande till Frontex. Informationsöverföringen bör dock ytterligare underlättas av att den medlemsstat som har övervakats redan innehar uppgifter om de personer som omfattas av transporten. Inte heller hindrar tillämplig reglering angående personuppgiftsbehandling att för åiterrapporteringen nödvändiga personuppgifter förs över till Frontex eller aktuell medlemsstat (se nedan avsnitt 15.8.3).

Om en observatörspool, tillgänglig för samtliga medlemsstater, förverkligas bör dock behovet av att tillsynsmyndigheten bistår andra stater med övervakning minska betydligt (poolen beskrivs i avsnitt 12.3.2). I så fall kan en observatör från poolen med ett mer internationellt perspektiv och träning även vad gäller andra staters rätt att använda tvång övervaka samtliga eller flera av de stater som deltar i den gemensamma transporten, inklusive Sverige.

14.4 Eventuella framtida uppgifter för tillsynsmyndigheten

Kommitténs bedömning: I framtiden kan det övervägas att låta utreda om det under den nya myndighetens tillsyn ska placeras även andra verksamheter som innefattar ingripande myndighetsåtgärder mot enskilda som inte kan överklagas.

Det kan också vara lämpligt att överväga att göra myndigheten till nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Andra verksamheter med ingripande myndighetsåtgärder

I framtiden kan det övervägas att låta utreda om det under den nya myndighetens tillsyn ska placeras även andra verksamheter som innefattar ingripande myndighetsåtgärder mot enskilda som inte kan överklagas.

En verksamhet som skulle kunna vara lämplig är Migrationsverkets förvarsverksamhet. Statskontoret har i en rapport från 2014 bedömt att den nuvarande granskningen av förvaren inte är tillräcklig och att tillsynen därmed behöver förstärkas.²⁵ Det är inte bara tal om en sluten miljö och en verksamhet som innefattar ingripande och icke-överklagbara myndighetsåtgärder, utan även om en verksamhet som har nära samband med polisens och Kriminalvårdens verksamheter. En utlänning får nämligen tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Det är Migrationsverket som ansvarar för att ett förvarsbeslut verkställs.²⁶ Som kommittén tidigare har påtalat bör övervakningen av påtvingade återvändanden omfatta verkställigheten i dess helhet, från förberedelserna av avresan till mottagandet vid slutdestinationen eller till platsen för avresa vid misslyckade återvändanden (avsnitt 12.3.2).

²⁵ Angående tillsyn över Migrationsverkets förvarsverksamhet se Statskontoret, rapport 2014:32. *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet*, s. 8 f.

²⁶ Se 10 kap. 1–2 och 18 §§ utlänningslagen (2005:716). Enligt 10 kap. 20 § samma lag får Migrationsverket under vissa förutsättningar besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Därtill skulle det kunna vara lämpligt att överväga om tillsynsmyndigheten även ska utöva tillsyn över Åklagarmyndighetens, Skatteverkets, Kustbevakningens och Tullverkets brottsutredande verksamhet. Detsamma gäller den brottsutredande verksamhet inom Ekobrottsmyndigheten som inte redan omfattas med liggande förslag (se avsnitt 11.2.5).

Kommittén har ovan avgränsat möjligheten att bistå annan stat med övervakning till de fall när Sverige är organiserande medlemsstat vid gemensamma transporter (avsnitt 14.3). Beroende på hur det internationella samarbetet när det gäller övervakning utvecklas kan det bli aktuellt att överväga att låta tillsynsmyndigheten bistå med övervakning även i andra fall.

Nationellt besöksorgan

Det skulle också kunna övervägas om tillsynsmyndigheten ska bli nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta nationernas antitortyrkonvention.²⁷

I Danmark övervakar en juridisk expert från Folketingets ombudsman regelbundet återvändanden. Rollen som observatör vid transporter för påtvingade återvändanden har koppling till ombudsmannens funktion som nationellt besöksorgan. Genom att samma myndighet har båda rollerna uppnås enligt EU:s byrå för grundläggande rättigheter synergieffekter bestående i bland annat god kunskap om polisen och förvarsverksamheten samt expertis vad gäller mänskliga rättigheter och metoder för inspektion.²⁸ JO är nationellt besöksorgan i dag.²⁹ Flera myndigheter i ett land kan dock vara det samtidigt. Det är således möjligt att utse även den nya tillsynsmyndigheten, liksom andra myndigheter som utövar tillsyn över verksamhet som innebär frihetsberövande, till nationellt besöksorgan.³⁰

Kommittén föreslår inte att den nya tillsynsmyndigheten från början ska vara nationellt besöksorgan. Om det i ett land finns flera

²⁷ Fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

²⁸ EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 47.

²⁹ 5 a § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

³⁰ T.ex. utövar Inspektionen för vård och omsorg tillsyn över psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång.

nationella besöksorgan bör nämligen en av dessa vara samordnande. Eftersom JO har mandat att utöva tillsyn över all verksamhet som innebär frihetsberövande finns det skäl som talar för att JO har den rollen, så länge som JO är besöksorgan. Regeringen har i tilläggsdirektiven varit tydlig med att JO:s uppdrag faller utanför det som kommittén har att överväga.³¹ Den omständigheten att JO utövar tillsyn över tillsynsorgan som är statliga förvaltningsmyndigheter kan också tala emot att JO har en sådan samordnande roll.

Kommittén anser dock att det i framtiden skulle kunna övervägas att utse den nya tillsynsmyndigheten till nationellt besöksorgan. Om tillsynsmyndigheten även ska utöva tillsyn över Migrationsverkets förvarsverksamhet ligger det än närmre till hands. Om tillsynsmyndigheten ska vara nationellt besöksorgan kan det dock innebära behov av vissa ändringar i utformningen av tillsynen som t.ex. möjlighet att kritisera lämplighetsbedömningar som inte styrs av bindande föreskrifter och en vidare uppgift att lämna rekommendationer.³²

³¹ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

³² Se art. 19 i det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

15 Informationsinhämtning, personuppgiftsbehandling och sekretess

15.1 Inledning

En grundläggande förutsättning för tillsyn är att tillsynsmyndigheten får information om de förhållanden som ska undersökas. Utan möjlighet att kräva in uppgifter skulle tillsynsmyndighetens arbete i stor utsträckning förhindras. I detta kapitel tar kommittén närmare ställning till vilka befogenheter för att få information (förfarandebefogenheter) som tillsynsmyndigheten bör ha.

Den information som sprids till tillsynsmyndigheten kan innefatta personuppgifter. Att lämna ut personuppgifter är i sig en personuppgiftsbehandling av utlämnande myndighet, som kan kräva ändrad reglering för att vara tillåten. Vidare måste tillsynsmyndighetens fortsatta behandling av personuppgifterna vara tillåten. Även dessa frågeställningar behandlas i detta kapitel.

Avslutningsvis tar kommittén ställning till om det krävs ny reglering för att uppnå ett fullgott sekretesskydd av uppgifterna hos tillsynsmyndigheten.

15.2 Skyldighet enligt gällande rätt att lämna information

Kommitténs bedömning: Skyldigheten enligt gällande rätt att på tillsynsmyndighetens begäran lämna eller tillhandahålla information är inte tillräcklig.

Samtliga nu aktuella objektsansvariga (Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Kriminalvården) är myndigheter. Även många av de aktörer som har nära kontakt med dem är myndigheter, t.ex. Migrationsverket, domstolar, och Åklagarmyndigheten. En myndighet ska enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Den skyldigheten gäller även om uppgiften inte förekommer i en allmän handling. Bestämmelsen kan ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223).¹

Skyldigheten att lämna ut en uppgift till en annan myndighet gäller endast under förutsättning att den inte är belagd med sekretess. En betydande andel av uppgifterna i Kriminalvårdens, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamheter omfattas av sekretessreglering.² Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift så är emellertid inte uppgiften, i just den situationen, sekretessbelagd. En uppgift kan alltså med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse lämnas ut även om den omfattas av sekretess. Enligt 10 kap. 17 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.³ Denna

¹ Geijer m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (Zeteeo, version den 1 juli 2014) kommentar till 6 kap. 5 §.

² Se t.ex. 35 kap. 15 § OSL om uppgifter inom kriminalvården om enskilda personliga förhållanden. När det gäller Polismyndighetens verksamhet se t.ex. 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL. Säkerhetspolisen tillämpar ofta 18 kap. 2 § OSL som handlar om sekretess i under rättelseverksamhet.

³ Begreppet tillsyn har en vidare betydelse i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:499) än inom förvaltningsrätten. Enligt förarbetena till den tidigare sekretesslagen (1980:100) åsyftas med begreppet tillsyn det område som vid tiden för den lagens införande beskrevs med ordet kontroll. Ordet tillsyn ska enligt dessa förarbeten inte ges en allt för snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en

bestämmelse innebär att en annars sekretessbelagd uppgift inte är det om den ska lämnas till en tillsynsmyndighet. Detta under förutsättning att uppgiften behövs vid tillsynsmyndigheten för tillsyn över den myndighet där uppgiften förekommer. Sekretess hindrar således inte att de objektsansvariga lämnar uppgifter till tillsynsmyndigheten.

Redan med stöd av gällande rätt finns det således möjlighet för tillsynsmyndigheten att få information om den verksamhet som tillsyn ska utövas över. Den möjligheten är dock inte tillräcklig. Skyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL för myndigheter att lämna uppgifter till andra myndigheter gäller t.ex. bara under förutsättning att det inte skulle hindra arbetets behöriga gång. Vidare gäller den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 17 § OSL om utlämnande för tillsyn bara de objektsansvariga och inte andra myndigheter. Därtill finns det ingen skyldighet enligt gällande rätt för enskilda att lämna upplysningar till tillsynsmyndigheten. Kommittén utvecklar nedan vad skyldigheten att lämna information bör omfatta.

15.3 Uppgiftsskyldighet i förhållande till tillsynsmyndigheten

Kommitténs förslag: De förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska lämna de upplysningar och yttranden samt tillhandahålla de handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten begär.

Detsamma ska gälla andra förvaltningsmyndigheter och domstolar, om det begäran avser behövs för tillsynen.

Skyldighet att på begäran lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och yttranden som behövs för tillsynen gäller också för den som för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i en förvaltningsmyndighets eller domstols verksamhet

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten,
2. på grund av tjänsteplikt,
3. eller på annan liknande grund.

övervakande eller styrande funktion. Se prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 235. Se även prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 355 f.

15.3.1 För de myndigheter som omfattas av tillsynen

För att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn är det nödvändigt att den får information från de myndigheter som omfattas av tillsynen, alltså de objektsansvariga. Skyldigheten att lämna information måste ha en sekretessbrytande effekt, dvs. den ska gälla även uppgifter som är sekretessreglerade. En uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning har en sådan sekretessbrytande effekt.⁴ En skyldighet för de objektsansvariga att lämna information till tillsynsorganet är ett naturligt inslag i regleringen av tillsynen. Hur skyldigheten att lämna information reglerats varierar.

- För JO och JK gäller att de som står under tillsynen ska lämna respektive tillhandgå de upplysningar och yttranden som begärs. JO och JK har även rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar.⁵
- Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har rätt att av förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen få de uppgifter som nämnden begär.⁶
- På Riksrevisionens begäran ska statliga myndigheter lämna de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen.⁷
- De som står under Statens skolinspektionens tillsyn är skyldiga att på inspektionens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.⁸
- En kommunal nämnd har i sin tillsyn över mathållningen rätt att, i den utsträckning det behövs för kontrollen, på begäran få upplysningar och ta del av handlingar.⁹

⁴ 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I vissa fall har dock inte en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning en sekretessbrytande effekt, se t.ex. 37 kap. 2 § andra stycket samma lag.

⁵ 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och 9–10 §§ lagen (1975:1339) om justiekanslerns tillsyn.

⁶ 4 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

⁷ 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

⁸ 26 kap. 7 § skollagen (2010:800).

⁹ 20 § livsmedelslagen (2006:804).

I betänkandet Tillsyn över polisen föreslog kommittén att de förvaltningsmyndigheter som skulle omfattas av tillsynen skulle vara skyldiga att lämna de upplysningar samt tillhandahålla de handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten begärde.¹⁰ Kommittén föreslår nu att skyldigheten för de objektsansvariga att lämna information till tillsynsmyndigheten därutöver ska innefatta en uttrycklig skyldighet att lämna yttranden. På så sätt står det klart att tillsynsmyndigheten kan begära de objektsansvarigas bedömning av aktuella förhållanden, inte bara fakta. Om det begärs att upplysningarna eller yttrandena ska lämnas skriftligen ska så också ske.

I skyldigheten att lämna upplysningar och yttranden ingår att sammanställa helt ny information, dvs. att svara på en fråga fast det inte går att hämta svaret ur en befintlig handling. De uppgiftsskyldiga myndigheterna är alltså skyldiga att lämna de begärda uppgifterna även om det förutsätter efterforskning från deras sida. Sådan efterforskning kan exempelvis bestå av registerslagningar för att ta fram antal ärenden av visst slag. Avsikten är dock inte att tillsynsmyndigheten ska ge de objektsansvariga myndigheterna i uppdrag att utföra de utredningar som ankommer på tillsynsmyndigheten, t.ex. att genomföra enkätundersökningar för att klarlägga efterlevnaden av visst regelverk.

Uppgiftsskyldigheten ska även innehålla en skyldighet att tillhandahålla handlingar och annat material. Begreppet handling ska förstås på samma sätt som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.¹¹ Uppgiftsskyldigheten innefattar även handlingar som inte är *allmänna* handlingar, exempelvis arbetsmaterial. Genom tillägget ”annat material” klargörs att även sådant material som inte faller inom tryckfrihetsförordningens definition av handling ska tillhandahållas på begäran.

En efterfrågad handling kan tillhandahållas genom att en kopia skickas till tillsynsmyndigheten. Viss försiktighet är dock påkallad innan kopior av handlingar innehållande sekretessreglerade eller integritetskänsliga uppgifter sprids. Att en kopia skickas innebär spridning till en större krets jämfört med om handlingarna enbart granskas på plats. Sekretess kan i och för sig innebära hinder mot att

¹⁰ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 38.

¹¹ Se 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen. ”Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.”

tillsynsmyndigheten sprider kopian eller delar av den vidare, men den måste ändå hanteras som en allmän handling när det gäller registrering och arkivering. Vid översändande och förvaring av handlingar med sekretessreglerade eller integritetskänsliga uppgifter ställs också särskilt höga krav på säkerhet. I vart fall om tillsynsmyndigheten efterfrågar ett flertal handlingar med skyddsvärd information kan det vara lämpligare att tillhandahållandet sker genom att handlingarna hålls tillgängliga för granskning vid t.ex. det verksamhetsställe där de normalt förvaras.

Uppgiftsskyldigheten ska omfatta såväl avslutad som pågående verksamhet. Detta innebär att tillsynsmyndigheten ska få full tillgång till bland annat arkiv, diaries, register och andra uppgiftssamlingar. Uppgiftsskyldigheten innefattar också en skyldighet att tillmötesgå tillsynsmyndigheten om den begär att fortlöpande få information av visst slag, t.ex. om vissa typer av incidenter. Möjligheten att fortlöpande få information av visst slag blir särskilt viktig när det gäller övervakning av utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång. För att sådan övervakning ska vara genomförbar krävs att tillsynsmyndigheten snarast möjligt får information om kommande transporter utan att en begäran måste framställas i varje enskilt fall.¹²

En möjlighet är att särskilt reglera att uppgifter om kommande utrikestransporter ska lämnas viss tid innan avresa. Vilka transporter som är mest angelägna att övervaka och vilken information som en underrättelse om kommande transport bör innehålla kan dock ändras med tiden. Med beaktande av både effektiv resursanvändning och minimal spridning av känslig information bör det undvikas att uppgifter som tillsynsmyndigheten inte har behov av överförs dit. Ytterligare ett problem med en sådan särskild reglering är att den kan uppfattas som en exklusiv reglering av när tillsynsmyndigheten kan begära att uppgifter ska lämnas fortlöpande. Kommittén bedömer därför att den lämpligaste ordningen är att tillsynsmyndigheten i en begäran preciserar vilken information om kommande transporter som den har behov av och i vilket skede av verkställigheten som informationen ska lämnas.

¹² Se t.ex. följande. Art. 14.2 i Frontex Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex. Europeiska kommissionen - Generaldirektoratet för Rättvisa, frihet och säkerhet, rapport av Matrix 2011-07-01. *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring (JLS/2009/RFX/CA/1001) Final Reports*, s. 7.

När det gäller de objektsansvariga myndigheterna ska det inte i regleringen uttryckligen krävas att informationen behövs för tillsynen på motsvarande sätt som för exempelvis Statens skolinspektion och Riksrevisionen. Tillsynsmyndigheten har nämligen ett brett mandat att utöva tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården. Om mandatet hade varit snävare hade det eventuellt funnits anledning att göra en avgränsning, för att markera att skyldigheten inte omfattade verksamhet utanför tillsynsområdet. Det föreslagna breda mandatet gör dock en sådan avgränsning överflödig. En avgränsning skulle även kunna medföra att de objektsansvariga ifrågasätter behovet av den information som begärs och att de kräver en förklaring till varför begäran har framställts. Tiden innan en begäran efterlevs kan då komma att bli längre och en eventuell förklaring till varför begäran framställs kan motverka syftet med tillsynsärendet.

Vidare bör det beaktas att de objektsansvariga myndigheterna, som på olika sätt kan delta i gemensamma återsändandeinsatser samordande av Frontex, kan inneha uppgifter om andra deltagande staters transporter. Uppgifter om andra staters transporter kan vara av betydelse för tillsynen över polisen och Kriminalvården när Sverige är organiserande medlemsstat. I vissa fall kan det dock främst vara av betydelse för tillsynsmyndighetens övervakning av aktuell stat. Uppgiftsskyldigheten bör vara utformad så att den omfattar även sådana uppgifter.

Uppgiftsskyldigheten för de objektsansvariga myndigheterna är alltså vid. Tillsynsmyndigheten ska dock enligt 19 § myndighetsförordningen (2007:515) se till att de kostnadmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn. Om ogenomtänkta, vidlyftiga framställningar görs innebär det inte bara att resurser slösas hos de som ska lämna ut informationen utan också att deras förtroende för tillsynsmyndigheten urholkas. Tillsynsmyndigheten ska därmed givetvis inte begära uppgifter om annat än sådant som är relevant för myndighetens granskning. Detta blir särskilt viktigt att beakta om tillsynsmyndigheten överväger en begäran om att fortlöpande få information av visst slag. En sådan begäran kräver särskilda rutiner och bör ofta vara svårare för utlämnande myndighet att handlägga än en begäran om att få viss befintlig information utlämnad vid ett enstaka tillfälle.

15.3.2 För andra förvaltningsmyndigheter och domstolar

För en mer fullständig bild av den granskade verksamheten krävs också information från domstolar och förvaltningsmyndigheter som inte omfattas av tillsynen. Det kan handla om vilken information som dessa myndigheter har lämnat till tillsynsobjekten och vice versa, gemensamma aktiviteter och åtgärder som en av myndigheterna utfört åt den andre.

I betänkandet Tillsyn över polisen föreslogs att domstolar och förvaltningsmyndigheter som inte omfattades av tillsynen skulle vara skyldiga att lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som den begärde.¹³ Kriminalvården skrev i remissyttrandet att den föreslagna bestämmelsen var alltför vidsträckt utformad vad gäller såväl kretsen av uppgiftsskyldiga myndigheter som de uppgifter som dessa myndigheter skulle vara skyldiga att lämna. Eftersom bestämmelsen skulle vara sekretessbrytande var det enligt Kriminalvården av vikt att det tydligt framgår att uppgiftsskyldigheten inte är mer omfattande än vad som är motiverat.¹⁴

För exempelvis Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är det reglerat att även domstolar och de förvaltningsmyndigheter som inte omfattas av tillsynen är skyldiga att till nämnden lämna de uppgifter som den begär.¹⁵ Kommittén föreslår att även förvaltningsmyndigheter som inte omfattas av tillsynen och domstolar ska ha en sekretessbrytande skyldighet att lämna information till tillsynsmyndigheten.¹⁶ Denna skyldighet ska, i likhet med vad som föreslås gälla för de objektsansvariga, omfatta en skyldighet att lämna upplysningar och yttranden samt att tillhandahålla handlingar och annat material.

För andra än de objektsansvariga ska dock uppgiftsskyldigheten vara begränsad till sådan information som behövs för tillsynen. Denna begränsning innebär att de myndigheter som begäran riktas mot kan kräva att begäran motiveras, om de inte kan se någon koppling mellan den efterfrågade informationen och den verksamhet som omfattas av

¹³ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 38.

¹⁴ Kriminalvården, remissvar 2013-09-25, dnr 2013-14624. *Remissvar på betänkandet Tillsyn över polisen*, SOU 2013:42.

¹⁵ 4 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

¹⁶ 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I vissa fall har dock inte en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning en sekretessbrytande effekt, se t.ex. 37 kap. 2 § andra stycket samma lag.

tillsynen. Tillsynsmyndigheten har dock bättre förutsättningar att bedöma vad som behövs för tillsynen än den myndighet som innehar den efterfrågade informationen.¹⁷

15.3.3 För anställda, uppdragstagare m.fl.

Rikspolisstyrelsen skrev i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen att det skulle kunna vara värdefullt att tydliggöra att det inom ramen för de granskade förvaltningsmyndigheternas föreslagna uppgiftsskyldighet även innefattas en skyldighet för enskilda medarbetare inom polisen att lämna muntliga uppgifter.¹⁸ Ekobrottsmyndigheten skrev i sitt remissyttrande att det borde tydliggöras att enskilda åklagare inte ska lämna uppgifter om egen handläggning till tillsynsmyndigheten.¹⁹ Enligt kommittén är det viktigt att det klart framgår i vad mån förslaget innebär en uppgiftsskyldighet även för enskilda medarbetare.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har rätt att av förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen få de uppgifter och det biträde som nämnden begär. Även domstolar och förvaltningsmyndigheter som inte omfattas av tillsynen är skyldiga att lämna nämnden de uppgifter som den begär.²⁰ Nämnden kan vid behov ha direkt och personlig kontakt med tjänstemän vid de myndigheter som tillsynen avser, tjänstemän vid andra myndigheter och anställda vid enskilda organ. Den har dock inte befogenhet att hålla förhör med eller på likartat sätt kräva upplysningar från dem. Om det finns behov av att göra det kan det i stället finnas anledning för nämnden att överlämna sin utredning till någon annan myndighet.²¹ Utgångspunkten för den nu föreslagna tillsyns-

¹⁷ Jfr JO 1996/97:JO1 s. 438. I 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring föreskrevs att vissa aktörer var skyldiga att på begäran lämna allmän försäkringskassa uppgift för namngiven person rörande förhållande, som var av betydelse för tillämpningen av lagen om allmän försäkring. JO uttalade att det i första hand fick anses ankomma på försäkringskassan att bedöma om den begärda uppgiften omfattas av uppgiftsskyldigheten, dvs. huruvida uppgiften var av betydelse för handläggningen av försäkringskassans ärende.

¹⁸ Rikspolisstyrelsen, remissyttrande 2013-10-01, dnr A 120.329/2013. *Betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

¹⁹ Ekobrottsmyndigheten, remissyttrande 2013-09-27, dnr EBM A-2013/0373. *Betänkandet Tillsyn av polisen (SOU 2013:42)*.

²⁰ 4 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

²¹ Prop. 2006/07:133. *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, s. 68 f.

myndigheten är att den ska bedriva egna utredningar, om det inte finns anledning att anta att ett brott har begåtts eller frågan avser förhållanden som annan tillsynsmyndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över.

I förhållande till JK är bland annat tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter skyldiga att tillhandagå de upplysningar och yttranden som JK begär. Samma sak gäller andra som är knutna till en statlig myndighet och som innehar en anställning eller ett uppdrag som innefattar myndighetsutövning, när det gäller den verksamheten. Rätten för JK att få tillgång till protokoll och handlingar gäller dock endast i förhållande till domstolar och förvaltningsmyndigheter.²² Även i förhållande till JO är tjänstemän och andra befattningshavare vid bland annat statliga myndigheter skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär.²³

En central skillnad jämfört med den nya tillsynsmyndigheten är dock att JO och JK kan rikta kritik mot enskilda personer. Enligt kommitténs förslag ska den nya tillsynen avse myndigheterna som sådana och eventuell kritik ska inte riktas mot en enskild befattningshavare (avsnitt 10.12.1 och 11.12.1). Det kan dock ändå finnas behov av att få information från den som deltar eller har deltagit i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Det är de enskilda individerna som kan beskriva t.ex. vilka muntliga kontakter som har ägt rum samt i vad mån rutiner och föreskrifter följs i praktiken.

I normalfallet bör det mest ändamålsenliga vara att rikta en begäran om information till den granskade myndigheten, som sedan hämtar in de uppgifter som behövs från berörda befattningshavare. På likartat sätt bör det inför en inspektion vara mest ändamålsenligt att i en begäran till den objektsansvarige beskriva vilka typer av befattningshavare som bör vara tillgängliga för upplysningar och inte att i en begäran till viss person kräva att han eller hon är närvarande för upplysningar under inspektionen.

²² 2–3 och 9–10 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn samt 3 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

²³ 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen samt 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Det kan dock i vissa fall bli svårare att utöva tillsynen om det inte finns möjlighet att kräva information från utpekade personer. Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att utreda enskilda fall, i första hand sådana där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser. Även om det sällan bör bli aktuellt kan det vid en sådan utredning finnas skäl att kräva upplysningar från en specifik person. En föreskriven skyldighet kan också göra att det upplevs lättare för exempelvis anställda att lämna uppgifter som är negativa för den egna myndigheten.

Kommittén gör således bedömningen att den som för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i en förvaltningsmyndighets eller domstols verksamhet – på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund – ska vara skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som behövs för tillsynen. Enskilda personer ska dock inte vara skyldiga att tillhandahålla befintliga handlingar, det är en fråga för den myndighet till vilken den han eller hon är knuten. Skyldigheten ska också vara begränsad till sådana upplysningar och yttranden som behövs för tillsynen. På samma sätt som tidigare har anförts gäller dock att det är tillsynsmyndigheten som har bäst förutsättningar att bedöma vad som behövs för tillsynen.

Kretsen av personer som enligt förslaget omfattas av uppgiftsskyldigheten motsvarar den krets som avses i 7 kap. 4 § OSL. I den bestämmelsen regleras situationen att en uppgift lämnas till en myndighet av en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Sekretess överförs då till mottagande myndighet som om uppgiften lämnades av den myndighet till vilken personer varit knuten, trots att han eller hon inte företrädde myndigheten när uppgiften lämnades.²⁴ Kommittén återkommer till frågan om överföring av sekretess i avsnittet om sekretesskydd av uppgifter i tillsynsmyndigheten (avsnitt 15.9).

Enligt kommitténs bedömning ingår på så vis i kretsen uppgiftsskyldiga t.ex. en person från ett bemanningsföretag som ställts till polisens eller Kriminalvårdens förfogande för att under myndighetens

²⁴ Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 287. Se även JK, beslut 1991-09-25, dnr 2367-91-21 (JK 1991 A 8).

ledning arbeta inom dess egentliga verksamhet.²⁵ Våktare som har förordnats att utföra ett bevakningsuppdrag och en övervakare inom Kriminalvården är således personer som enligt kommittén omfattas av uppgiftsskyldigheten.²⁶ Den som gentemot myndigheten har åtagit sig tillverkning eller entreprenad eller någon liknande prestation är i och för sig också uppdragstagare. Uppdragets samband med myndighetens egentliga verksamhet är emellertid i allmänhet så löst att han eller hon inte kan sägas utöva allmän tjänst.²⁷

Vad som sagts i detta avsnitt och avsnittet ovan innebär att för det fall tillsynsmyndigheten begär att få tillgång till vissa handlingar i ett ärende vid exempelvis Åklagarmyndigheten är det Åklagarmyndigheten som beslutar med anledning av framställningen. Vem på Åklagarmyndigheten som ska vara behörig att fatta det beslutet avgör myndigheten själv. Tillsynsmyndigheten kan också begära att Åklagarmyndigheten i ett yttrande ska besvara vissa frågor. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att vända sig direkt till en enskild åklagare och begära att få upplysningar om ett visst ärende eller om tillämpningen av generella handläggningsrutiner som är av betydelse för polisens verksamhet.

15.4 Förelägganden om att fullgöra uppgiftsskyldigheten

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet.

Föreläggandet ska få förenas med vite. Detta gäller även ett föreläggande riktat mot staten. Det ska dock inte få förenas med vite om

²⁵ Jfr JO, beslut 2014-09-09, dnr 3032-2011. Läkarsekreterare som inte var anställda hos vårdgivaren ansågs inte ingå i den krets som omfattades av tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och därmed inte heller i den krets som avses i 7 kap. 4 § samma lag. Av betydelse för den bedömningen var bland annat att vårdgivaren inte visste vem som skulle utföra viss uppgift och inte heller i övrigt hade något inflytande över det arbete som sekreteraren utförde.

²⁶ Jfr RÅ 1998 ref. 30 angående ordningsvakter knutna till en polismyndighet.

²⁷ Se Geijer m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (Zetec, version den 1 juli 2014) kommentar till 2 kap. 1 §.

a) det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, och

b) föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Ett föreläggande med vite ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas i kammarrätten.

15.4.1 Beslut om föreläggande att fullgöra uppgiftsskyldigheten

Enligt tillsynsskrivelsen bör förfarandet att hämta in upplysningar, handlingar, föremål eller liknande ske i två steg. Först ska tillsynsorganet begära att få ta del av det som önskas. Om inte syftet med begäran uppnås ska tillsynsorganet förelägga den som innehar det som har begärts att komma in med det.²⁸ För exempelvis Statens skolinspektion och Inspektionen för vård och omsorg är det inte bara reglerat att vissa är skyldiga att lämna eller tillhandahålla viss information utan även att de har rätt förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra den skyldigheten.²⁹

Motsvarande reglering bör gälla för den föreslagna tillsynsmyndigheten. Enligt kommittén bör det därför av reglering framgå dels att vissa har en uppgiftsskyldighet i förhållande till tillsynsmyndigheten, dels att tillsynsmyndigheten har rätt att förelägga dessa att fullgöra den.

15.4.2 Föreläggandena ska kunna förenas med vite

För att ett föreläggande om att komma in med det som har begärts ska få effekt bör det enligt tillsynsskrivelsen kunna förenas med vite.³⁰ Flera tillsynsorgan har rätt att vid vite förelägga uppgiftsskyldiga att fullgöra sin skyldighet. Några av dessa är Inspektionen för vård och omsorg och Statens skolinspektion.³¹ Om tillsyns-

²⁸ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*, s. 51.

²⁹ Se 26 kap. 7–8 §§ skollagen (2010:800) och 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

³⁰ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*, s. 51.

³¹ Se 7 kap. 20 § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) samt 26 kap. 8 och 27 §§ skollagen (2010:800).

myndigheten behöver uppgifter från viss uppgiftsskyldig kan det finnas ett värde i att den har rätt att förena föreläggandet om att fullgöra skyldigheten med vite. Kommittén ser inte anledning att frångå den utgångspunkt som regeringen har gett uttryck för i tillsynsskrivelsen. Tillsynsmyndigheten bör således ha rätt att vid vite förelägga uppgiftsskyldiga att fullgöra den skyldigheten.

Även statliga myndigheter omfattas dock av uppgiftsskyldigheten. Enligt en allmän princip gäller att statliga myndigheter inte föreläggs vite.³² Författningsstöd för att förelägga staten vite finns emellertid för vissa myndigheter. Exempelvis får Riksrevisionen vid vite förelägga även statliga myndigheter att lämna de uppgifter och upplysningar som den behöver för granskningen.³³ Särskilt stöd för att förelägga staten vite finns även vid utövande av Diskrimineringsombudsmannens tillsyn (vitesföreläggandet meddelas av Nämnden mot diskriminering på framställning av Diskrimineringsombudsmannen).³⁴

Arbetsmiljöverket fick under 2014 en uttrycklig rätt att förelägga statliga myndigheter vite.³⁵ I förarbetena uttalade regeringen att frågan om effektiva sanktioner för att förebygga skador och ohälsa i arbetslivet är av sådan vikt att den restriktiva inställningen till att förelägga staten vite bör frångås även på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet. Regeringen fann också att det inte var motiverat att särbehandla statliga arbetsgivare. Genom att kunna förena förelägganden och förbud även mot statliga myndigheter med vite skulle sanktionsystemet bli mer enhetligt, tydligt och effektivt.³⁶

³² Se prop. 1984/85:96 med förslag till lag om viten m.m., s. 24. Se även prop. 2012/13:143. *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*, s. 66 f.

³³ 6–7 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

³⁴ Särskilt stöd för att förelägga staten vite finns när det gäller förelägganden mot staten, som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet, och som handlar om att staten ska fullgöra sina skyldigheter om aktiva åtgärder. Sådant särskilt stöd finns inte när det gäller föreläggande om att fullgöra sin skyldighet att lämna uppgifter eller tillträde. Se 4 kap. 4–5 §§ diskrimineringslagen (2008:567). Regeringen uttalade i förarbetena till den tidigare lagen (1999:130) om diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning att det inte var motiverat att särbehandla statliga arbetsgivare eftersom frågorna om jämställdhet och mångfald i arbetslivet var av sådan vikt. Regeringen ansåg därför att principen om att staten inte föreläggs vite borde frångås. Se prop. 1999/2000:143. *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*, s. 98 f.

³⁵ Rätten bör gälla både vid åtgärder som syftar till att uppgiftsskyldigheten ska fullgöras och vid åtgärder som syftar till att brister i arbetsmiljön ska åtgärdas, 7 kap. 3 och 7 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160). Se även Gullberg och Rundqvist, *Arbetsmiljölagen* (Zeteo, version den 1 juli 2014), kommentaren till 7 kap. 3 §.

³⁶ Prop. 2012/13:143. *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*, s. 66 f.

Polisens och Kriminalvårdens uppdrag innebär långtgående befogenheter att ingripa i och påverka tillvaron för enskilda. Vikten av att dessa verksamheter är rättssäkra utgör bakgrunden till att kommittén föreslår en utvidgad tillsyn. Att tillsynsmyndigheten har de befogenheter som krävs för att få information är centralt för en effektiv tillsyn. Kommittén gör bedömningen att frågan om en effektiv tillsyn över polisen och Kriminalvården är av sådan vikt att den restriktiva inställningen till att förelägga staten vite bör frångås. Kommittén föreslår därför att förelägganden om att fullgöra uppgiftsskyldigheten bör kunna förenas med vite även när de riktas mot statliga myndigheter. Möjligheten att rikta vitesförelägganden mot staten bör uttryckligen framgå av författningstexten.

Vid föreläggande av vite ska lagen (1985:206) om viten tillämpas. Det innebär bland annat att det av föreläggandet ska framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist informationen ska lämnas eller tillhandahållas.³⁷ Vidare ska frågan om utdömande av vite prövas av förvaltningsrätt, i normalfallet på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.³⁸

Möjligheten att förena ett föreläggande med vite bör dock användas med stor försiktighet. Om uppgifter tvingas fram under hot om vite kan det på sikt underminera de uppgiftsskyldiga myndigheternas förtroende för och vilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten. Det kan i sin tur försvåra framtida granskningar. Enskildas vilja att frivilligt upplysa om eventuella missförhållanden och att samarbeta vid framtida granskningar kan vidare påverkas negativt om tillsynsmyndigheten med hot om vite tvingar fram uppgifter.

Därtill finns enligt kommittén en mer påtaglig risk för att en enskild skulle vägra att uppfylla sin uppgiftsskyldighet i huvudsak om han eller hon har gjort sig skyldig till en straffbar gärning. Om det finns anledning att anta att den föreläggandet riktas mot har gjort sig skyldig till en straffbar gärning ska vite inte få användas (se mer nedan om rätten att vara passiv). Kommittén har också föreslagit att tillsynsmyndigheten som huvudregel ska anmäla till Åklagarmyndigheten så snart det finns anledning att anta att ett brott har begåtts (avsnitt 10.11 och 11.11). Efter anmälan ska tillsynsmyndighetens egen utredning upphöra såvitt avser de omständigheter som omfattas

³⁷ 2 § lagen (1985:206) om viten.

³⁸ 6 § ibid.

av den eventuellt straffbara gärningen. Något föreläggande blir i dessa fall aldrig aktuellt.

Även med beaktande av den normala gången när en myndighet begär att få uppgifter från en annan bör vite i förhållande till en myndighet i praktiken sällan aktualiseras. Innan tillsynsmyndigheten beslutar om ett föreläggande med vite bör den nämligen rikta en vanlig begäran till innehavande myndighet om att få uppgifter eller handlingar. Den myndighet som innehar de efterfrågade uppgifterna eller handlingarna, men som vägrar att efterkomma begäran, bör då i ett beslut avslå tillsynsmyndighetens begäran. Så kan t.ex. bli aktuellt om annan myndighet än någon av de objektsansvariga gör bedömningen att efterfrågade uppgifter inte behövs för tillsynen.³⁹ Tillsynsmyndigheten kan genom att överklaga avslagsbeslutet få frågan prövad i domstol. Något vitesföreläggande aktualiseras då inte.

I praktiken bör det därför vara ytterst sällsynt att vitesföreläggande används. Vid de tillfällen då det finns behov av vite som påtryckningsmedel är det dock enligt kommittén en klar fördel för tillsynen om det finns att tillgå.

Ett föreläggande med vite har en betydande faktisk verkan för den som föreläggandet riktas mot. Det ska därför kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴⁰ Det finns inte något generellt krav på prövningstillstånd i kammarrätten. I stället krävs prövningstillstånd för de typer av mål där det är särskilt föreskrivet.⁴¹ Särskild föreskrift om krav på prövningstillstånd finns dock för flertalet måltyper och prövningstillstånd kan betraktas som huvudregel. Det innebär ett snabbare förfarande och en handläggning utan onödiga resursinsatser.⁴² Kommittén föreslår därför att det ska krävas prövningstillstånd för en fullständig prövning i kammarrätten.

³⁹ 6 kap. 7 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Se prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m., s. 60. Jfr även JO 1996/97 s. 438.

⁴⁰ Jfr 28 kap. 2 § 5 skollagen (2010:800) och 10 kap. 13 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁴¹ Om prövningstillstånd krävs ska det meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till, det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till, det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet, 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁴² Se SOU 2010:44. *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, s. 227 och 229. Se även B. Wennergren och U. von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.* (Zeteo, version den 1 augusti 2014), kommentaren till 34 a § förvaltningsprocesslagen.

15.4.3 Rätten att vara passiv

Rätten att vara passiv innebär att den som är misstänkt för brott inte ska behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivande eller tillhandahålla belastande material. Europakonventionen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse till skydd för rätten att inte uttala sig men denna princip anses ingå i begreppet rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Rättsfall från Europadomstolen belyser innebörden av rätten att vara passiv. I fallet Funke mot Frankrike hade man vid en husrannsak hos Funke upptäckt kontoutdrag som tydde på valutabrott. På begäran från en fransk tullmyndighet ålades Funke av fransk domstol att vid vite förete handlingar som utvisade hans tillgodohavande de tre senaste åren i vissa banker. Europadomstolen fann att tullmyndigheten försökt tvinga Funke att själv presentera bevis om de överträdelse som han påstods ha begått och att detta innebar en kränkning av rätten för var och en som är ”charged with a criminal offence” att förhålla sig tyst och inte behöva bidra till anklagelserna mot sig själv.⁴³ I fallet Saunders mot Storbritannien slog Europadomstolen fast att rätten att vara passiv innebar att den anklagade inte fick tvingas att avge uttalanden. I fallet fanns det en straffrättslig sanktion knuten till skyldigheten att medverka som Europadomstolen inte accepterade.⁴⁴

Avgörandena i Funkefallet och Saundersfallet innebär att det är otillåtet att *tvinga* fram uppgifter genom t.ex. vites-, fängelse- eller annat sanktionshot.⁴⁵ Rätten att vara passiv är dock inte avsedd att hindra myndigheterna från att ställa frågor till den misstänkte eller från att begära uppgifter av honom eller henne. Inte heller är myndigheter eller domstolar förhindrade att dra slutsatser av den misstänktes eventuella passivitet.⁴⁶ Regeringen har också i tillsynsskrivelsen funnit att om det finns anledning att anta att en enskild person har begått brott, får inte tillsynsorganet förelägga denne att vid vite medverka i utredningen av en fråga som har samband med brottsmisstanken. Enligt regeringen är det dock möjligt för

⁴³ Europadomstolen, Funke mot Frankrike (dom den 25 februari 1993).

⁴⁴ Europadomstolen, Saunders mot Storbritannien (dom den 17 december 1996).

⁴⁵ Se även Europadomstolen, Quinn mot Irland (dom den 21 december 2000) och J.B. mot Schweiz (dom den 3 maj 2001).

⁴⁶ Europadomstolen, Murray mot Storbritannien (dom den 8 februari 1996).

tillsynsorganet att utan föreläggande efterfråga uppgifterna, att besluta om ett föreläggande utan vite eller att förelägga andra än den misstänkte att vid vite lämna ut de uppgifter som behövs.⁴⁷

Rätten att vara passiv börjar enligt Europadomstolen att gälla när behörig myndighet har underrättat någon om anklagelsen om brott eller när myndigheterna har vidtagit en åtgärd som gör att en persons situation väsentligt har påverkats av att det föreligger en misstanke mot honom eller henne.⁴⁸

Rätten att vara passiv i Europakonventionen innebär således att tillsynsmyndigheten är förhindrad att i vissa fall tvinga fram uppgifter genom vitesföreläggande. Frågan blir om det är något som uttryckligen ska framgå i regleringen av tillsynsmyndighetens verksamhet. Inom vissa områden har begränsningen i vitesanvändningen särskilt reglerats, i övrigt är det en fråga om hur tillsynsorganet med beaktande av Europakonventionen tillämpar sina möjligheter att förelägga vid vite.⁴⁹ Enligt kommittén är det en fördel, för både befattningshavare vid tillsynsmyndigheten och för andra som berörs av uppgiftsskyldigheten, om det är tydligt när det inte är tillåtet att vitesförelägga. Med en särskild reglering uppnås sådan tydlighet och kommittén föreslår därför att förbudet att i vissa fall förena föreläggandet med vite ska regleras särskilt.

För att närmare avgöra hur det förbudet bör formuleras kan regleringen för Statens skolinspektion användas som exempel. För inspektionen är det reglerat att om det finns anledning att anta att den person som är föremål för föreläggandet har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.⁵⁰ Förbudet mot vitesföreläggande börjar alltså gälla när *det finns anledning att anta* att aktuella förhållanden föreligger.

Ett förbud mot vitesföreläggande gäller även för Skatteverket, när *det finns anledning att anta* att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till skattetillägg eller kontrollavgift, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har

⁴⁷ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 48.

⁴⁸ Europadomstolen, *Serves mot Frankrike* (dom den 20 oktober 1997). Se särskilt p. 42.

⁴⁹ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 48.

⁵⁰ 26 kap. 27 § tredje stycket skollagen (2010:800).

samband med den misstänkta gärningen.⁵¹ För Skatteverkets del sammanfaller den tidpunkten med när brott ska anmälas till åklagare.⁵² I förarbetena till förbudet mot vitesföreläggande för Skatteverket förs ett resonemang kring om förbudet i stället skulle begränsas till fall där misstanken om brott har nått sådan styrka att man kunde tala om skälig misstanke. Skälig misstanke är en starkare misstanke än när det finns anledning att anta att brott har begåtts. Regeringen fann att det inte fanns någon anledning att låta reformen ligga på konventionens marginal. Genom att koppla även förbudet mot vitesföreläggande till styrkegraden "när det finns anledning att anta" att ett brott har begåtts uppnåddes också ett enklare system. Regeringen uttalade att man inte i onödan bör använda sig av olika styrkegrader. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att ett förbud i vissa situationer mot vitesförelägganden skulle inträda vid samma tidpunkt som när en brottsanmälan skulle göras till åklagaren.⁵³

Enligt kommittén bör regleringen för den nya tillsynsmyndigheten vara lätt att tillämpa och med säkerhet uppfylla Europakonventionens krav. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att förbudet mot vitesföreläggande ska kopplas till samma misstankegrad som när tillsynsmyndigheten ska anmäla misstänkta brott till åklagare, dvs. när *det finns anledning att anta* att aktuella förhållanden föreligger.

Ett reglerat förbud mot att förena ett föreläggande om att fullgöra uppgiftsskyldigheten med vite ska således inträda när det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion. Detta under förutsättning att föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. När det gäller vad som är att betrakta som en straffliknande sanktion måste det beaktas att rätten att vara passiv gäller den som är anklagad för brott i Europakonventionens mening. Vad som är en straffliknande sanktion är alltså kopplat till vilka straffrättsliga förfaranden som omfattas av rätten att

⁵¹ 44 kap. 3 § skatteförfarandelag (2011:1244).

⁵² Enligt 17 § första stycket skattebrottslagen (1971:69) gäller som huvudregel att förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter ska göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt lagen har begåtts. Det finns inte i skollagen (2010:800) eller skolförordningen (2011:185) någon generell skyldighet för Statens skolinspektion att anmäla brott till åklagare.

⁵³ Prop. 1997/98:10. *Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m.*, s. 64.

inte belasta sig själv i artikel 6 i Europakonventionen. Exempel på straffliknande sanktioner är skattetillägg och miljöstraffavgift.⁵⁴

15.5 Straffsanktion för den som lämnar osann uppgift

Kommitténs förslag: Uppgifterna ska lämnas skriftligen samt på heder och samvete om tillsynsmyndigheten så begär.

Kommitténs bedömning: Det bör inte införas en särskild reglering om straffansvar vid lämnande av osanna uppgifter till tillsynsmyndigheten. För att lämnande av en osann uppgift ska vara straffbart bör det i stället krävas att gärningen faller under brottsbalkens generella reglering om straffansvar för osant uppgiftslämnande. Detta uppnås enligt kommittén genom förslaget.

Kommittén har i betänkandet Tillsyn över polisen gjort bedömningen att det i skyldigheten att lämna upplysningar ligger en sanningsplikt, men att det inte fanns behov av någon straffsanktion för de som lämnar uppgifter till förmån för tillsynen.⁵⁵

För flera tillsynsmyndigheter finns särskild reglering om straffsanktion för det fall osann uppgift lämnas. Exempelvis är det särskilt föreskrivet att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar osann uppgift till Datainspektionen, när den har begärt information enligt personuppgiftslagen (1998:204), kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska dock inte dömas till straffansvar.⁵⁶ Det är den fysiska personen som lämnat den osanna uppgiften som döms till straff, oavsett om han eller hon själv är personuppgiftsansvarig.⁵⁷ Vidare är det straffbart att till Arbetsmiljöverket efter en förfrågan lämna oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt.⁵⁸

⁵⁴ Angående skattetillägg, se SOU 2001:25. *Skattetillägg m.m.*, s. 172 ff. Angående miljöstraffavgift, se SOU 2004:37. *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*, s. 299.

⁵⁵ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 234.

⁵⁶ 49 § första stycket personuppgiftslagen (1998:204).

⁵⁷ Lindblom och Öman, *Personuppgiftslagen* (Zeteo, version den 30 september 2014), kommentaren till 49 §.

⁵⁸ 8 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

I regleringen av Statens skolinspektions tillsyn enligt skollagen (2010:800) finns dock ingen särskild reglering om straff för den som lämnar osann uppgift till inspektionen. I viss mån är lämnande av osanna uppgifter till inspektionen ändå straffbelagt. Inspektionen har nämligen rätt att, med avseende på ansökningar som myndigheten ska pröva enligt skolförordningen (2011:185), meddela de föreskrifter som behövs om ansökningsförfarandet.⁵⁹ Statens skolinspektion har också utfärdat en föreskrift som anger ett krav på bekräftande på heder och samvete att uppgifterna i ansökan och därtill bifogade handlingar är sanna.⁶⁰

En följd av föreskriften är att straffbestämmelsen i 15 kap. 10 § brottsbalken om osann respektive vårdslös försäkran blir tillämplig. Bestämmelsen föreskriver straff för den som uppsåtligen (osann försäkran) eller av grov oaktsamhet (vårdslös försäkran) lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran. För straffansvar krävs vidare att uppgiften lämnas på annat sätt än muntligen och att åtgärden innebär fara i bevishänseende. Kravet på fara i bevishänseende innebär att en oriktighet medför ansvar endast om den angår något för utsagan väsentligt.⁶¹

Ett alternativ till en särskild föreskrift om straffansvar vid lämnande av oriktig uppgift är alltså att ge tillsynsmyndigheten rätt att föreskriva att vissa uppgifter ska lämnas på annat sätt än muntligen samt på heder och samvete. Det kan också direkt i lag eller förordning föreskrivas att uppgifter ska lämnas på det sättet.⁶²

Straffrättsanvändningsutredningen gjorde i betänkandet Vad bör straffas? – som nu bereds inom Regeringskansliet – bedömningen att kriminalisering av lämnande av oriktiga uppgifter till myndigheter i första hand bör ske genom brottsbalkens generella bestämmelser om osant intygande och osann eller vårdslös försäkran. Vidare gjordes bedömningen att kriminalisering av muntliga uppgifter bör undvikas,

⁵⁹ 15 kap. 3 § skolförordningen (2011:185).

⁶⁰ Enligt 4 § Statens skolinspektions föreskrifter (SKOLFS 2011:154) om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola ska en ansökan vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller av behörig företrädare för sökanden. Det följer vidare att den sökande genom underskriften försäkrar på heder och samvete att uppgifterna i ansökan och därtill bifogade handlingar är sanna.

⁶¹ Berggren m.fl., *Brottsbalken* (Zetee, version den 1 januari 2014), kommentaren till 15 kap. 10 §.

⁶² Jfr SOU 2013:38. *Vad bör straffas?* s. 585.

om det inte krävs med hänsyn till ett behov av skyndsamt informationsinhämtning eller av andra starka skäl. I den mån det är av stor vikt att de uppgifter som lämnas är tillförlitliga bör de enligt utredningen infordras skriftligen och lämnas under försäkran.⁶³

För en effektiv tillsyn är det enligt kommittén av stor vikt att de uppgifter som lämnas är tillförlitliga. En beaktansvärd fördel uppnås om uppgifter som är väsentliga för tillsynen kan lämnas under straffansvar. Frågan är om kriminaliseringen ska ske genom en specialstraffrättslig lösning eller genom brottsbalkens bestämmelser om osann respektive vårdslös försäkran.

Med en specialstraffrättslig lösning kan även muntligt lämnande av oriktiga uppgifter straffbeläggas. Enligt kommittén är det dock inte lämpligt. Det är svårt att bevisa vad som sagts muntligen, även om den tjänsteman som tagit emot uppgiften gjort en tjänsteanteckning om innehållet av samtalet. Många gånger skulle ord stå mot ord, vilket ofta innebär att brott inte kan styrkas. Av resurs-skäl tycks det alltså vara mindre lämpligt med ett straffansvar för oriktiga uppgifter som lämnas muntligen. Vidare är inte alla uppgifter så viktiga att de bör lämnas under straffansvar. Enligt kommittén är det därför tillräckligt att endast uppgifter som lämnas skriftligen samt på heder och samvete lämnas under straffansvar. Med ett krav på att uppgifterna ska ha lämnats på heder och samvete blir det också tydligare för den enskilde att uppgiftslämnandet sker under straffansvar.

Kommittén föreslår därför inte någon särskild reglering om straffansvar vid lämnande av osanna uppgifter till tillsynsmyndigheten. För att lämnande av en osann uppgift ska vara straffbart bör det i stället krävas att gärningen faller under brottsbalkens generella reglering om straffansvar för oriktigt uppgiftslämnande. Kommittén föreslår därför att de uppgifter som efterfrågas i ett föreläggande ska lämnas skriftligen samt på heder och samvete, om tillsynsmyndigheten så begär. Enligt kommittén innebär förslaget att om uppgifterna efter begäran därom lämnas på heder och samvete så följer det av lag på sådant sätt att brotten osann respektive vårdslös försäkran kan aktualiseras. Kravet på skriftlighet hindrar inte elektroniska rutiner.⁶⁴

⁶³ Ibid, s. 583.

⁶⁴ Se prop. 2012/13:74. *Förfalsknings- och sanningsbrotten*, s. 56. Jfr även prop. 2011/12:126. *Elektronisk stämningansökan i brottmål*, s. 10.

Avsikten är att möjligheten att begära att skriftliga uppgifter ska lämnas på heder och samvete ska tillämpas återhållsamt. En sådan begäran kan vara lämplig om de efterfrågade uppgifterna rör förhållanden av särskild vikt för en pågående granskning. Det kan också vara lämpligt med en sådan begäran om det i ett ärende förekommer motstridiga uppgifter eller om det av annan anledning finns skäl att tro att felaktiga uppgifter annars skulle kunna lämnas.

Genom förslaget får tillsynsmyndigheten visserligen en vid rätt att avgöra när skriftliga uppgifter ska lämnas under straffansvar. Kommittén har dock inte hittat något lämpligt sätt att i författning avgränsa så att viss typ av uppgifter alltid ska lämnas skriftligen samt på heder och samvete.⁶⁵ Det bör erinras om att straffansvaret med förslaget blir snävare jämfört med t.ex. en specialstraffrättslig lösning motsvarande den för Datainspektionen eller en reglering innebärande att alla skriftliga uppgifter ska lämnas på heder och samvete. Samtidigt som straffansvaret blir snävare kan det för tillsynen centrala uppgiftslämnandet ske under straffansvar när så behövs.

Det bör påpekas att det inte ankommer på tillsynsmyndigheten att utreda brott. Vidare ska den som är misstänkt för brott inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Om tillsynsmyndigheten i sin tillsyn finner anledning att anta att brott har begåtts ska den som huvudregel anmäla det till Åklagarmyndigheten. Därefter ska tillsynsmyndighetens egen utredning omedelbart upphöra såvitt avser de omständigheter som omfattas av den misstänkt straffbara gärningen (avsnitt 10.11 och 11.11). Det medför att tillsynsmyndigheten aldrig ska förelägga om att uppgifter ska lämnas på heder och samvete, när det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan föranleda straff och föreläggandet avser en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Passivitetsrätten bör dock i sig inte utgöra något direkt hinder mot att tillsynsmyndigheten begär att uppgifter lämnas på heder och samvete, om inte begäran sker genom ett vitesföreläggande. Det är nämligen inte straffbelagt enligt 15 kap. 10 § brottsbalken om osann respektive vårdslös försäkran att vägra

⁶⁵ Jfr avgränsningen i 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen (2006:97).

lämna de uppgifter som efterfrågas.⁶⁶ Det behövs därför enligt kommittén inte någon reglering innebärande att föreläggande om att lämna uppgifter skriftligen på heder och samvete i vissa fall inte får utfärdas, motsvarande den som med beaktande av passivitetsrätten föreslås gälla vid vitesförelägganden.

15.6 Tillträde till lokaler m.m. samt omhändertagande av handlingar och föremål

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. Den ska ha rätt att få tillträde till och att undersöka byggnader, lokaler, fordon, andra utrymmen och utrustning som används i verksamheten. För tillträde till eller undersökning av en intagens bostadsrum eller tillhörigheter eller andra slutna förvaringsställen som en intagen disponerar krävs dock hans eller hennes samtycke.

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör inte ha rätt att omhänderta handlingar eller föremål.

15.6.1 Allmänt om tillträdes- och undersökningsrätt

Kommittén föreslog i betänkandet Tillsyn över polisen att tillsynsmyndigheten för sin tillsyn skulle ha rätt att på plats granska sådan verksamhet som stod under dess tillsyn. I den omfattning som det behövdes för tillsynens utövande skulle tillsynsmyndigheten ha rätt

⁶⁶ Enligt bestämmelsen begår visserligen inte bara den som lämnar osann uppgift en brottslig gärning utan även den som "förtiger sanningen". Med förtigande avses dock underlåtenhet att uppge en omständighet på sådant sätt att det framstår som att utsagan, enligt sin lydelse eller på grund av det syfte vartill den tjänar, omfattar den förtigna omständigheten. Vad som är straffbelagt är alltså att lämna uppgifter, med undantag för vissa, på sådant sätt att utsagan innebär att viss omständighet förnekas. Den som helt vägrar att lämna uppgifter i viss fråga gör sig inte skyldig till osann eller värdslös försäkran. Se Berggren m.fl., *Brottsbalken (Zeteeo, version den 1 januari 2014)*, kommentaren till 15 kap. 10 §. Se även RH 1985:55 och Jareborg, Nils. *Brotten. Tredje häftet brotten mot allmänheten och staten*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur AB, 1986, s. 69. Observera därtill NJA 2001 s. 563 innebärande att den som ålagts att beediga en konkursbouppteckning ansågs ha haft rätt att vägra beediga uppgifter som skulle avslöja att han begått brott. Se även bedömningen att det inte är straffbart att inte att besvara en begäran om att uppgifter ska lämnas på heder och samvete i prop. 2013/14:227. *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*, s. 30.

att få tillträde till de byggnader, lokaler, andra utrymmen, fordon och utrustning som används i verksamheten.⁶⁷

Enligt tillsynsskrivelsen bör bestämmelser om tillträdes- och undersökningsrätt bestå av två delar; en rätt att få vistas på ett visst område eller komma in i ett utrymme och en rätt att där ta föremål i anspråk för att genomföra granskning. I båda fallen bör åtgärden som huvudregel få vidtas även om den objektsansvarige motsätter sig detta. Förutom ett eventuellt undantag avseende bostäder bör enligt tillsynsskrivelsen tillträdes- och undersökningsrätten begränsas endast på så sätt att den ska vara nödvändig för tillsynen. Vidare ska rätten endast omfatta områden, anläggningar, platser, byggnader, lokaler, transportmedel eller andra utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten.⁶⁸ Bestämmelser om tillträdes- och undersökningsrätt finns i flertalet tillsynslagar och är i huvudsak utformade på likartat sätt.

Exempelvis har Statens skolinspektion för sin tillsyn rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. I den omfattning det behövs för tillsynen har inspektionen rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten.⁶⁹ Inspektionen för vård och omsorg har rätt att inspektera verksamhet som står under tillsyn enligt patientsäkerhetslagen (2010:659). Den som utför inspektionen har rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används för verksamheten, dock inte bostäder. Den som utför inspektionen har också rätt att tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten.⁷⁰ Arbetsmiljöverket ska för tillsynen ges tillträde till ett arbetsställe och får där göra undersökningar och ta prov.⁷¹

15.6.2 Tillträdes- och undersökningsrätt för tillsynsmyndigheten

För att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter måste den ha rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. För det krävs att den har rätt att få tillträde till och att undersöka byggnader, lokaler, fordon, andra utrymmen och utrustning

⁶⁷ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 38.

⁶⁸ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 51.

⁶⁹ 26 kap. 6 § skollagen (2010:800).

⁷⁰ 7 kap. 21 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁷¹ 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

som används i verksamheten. Denna rätt innefattar exempelvis en rätt att få närvara under alla faser av de utrikestransporter som tillsynsmyndigheten ska övervaka. Om det första mötet mellan den som ska transporteras och tjänstemän från polisen eller Kriminalvården sker i Migrationsverkets förvarslokaler ska således observatören få följa med in i förvaret.⁷² Tillsynsmyndigheten ska också få tillträde till de fordon och lokaler som används inför flygresan och självklart även få följa med ombord på planet. Om tillsynsmyndigheten förordnar någon som inte är anställd vid myndigheten att delta vid tillsynen, t.ex. vid behov av expertkunskaper, ska en sådan person ha samma rätt att inspektera verksamheten som myndighetens egen personal.

Tillträdes- och undersökningsrätten behöver inte vara begränsad till att endast gälla i den omfattning som det behövs för tillsynens utövande. Det föreslagna breda tillsynsansvaret gör en sådan avgränsning överflödig. En avgränsning skulle också kunna medföra att de objektsansvariga ifrågasätter behovet av tillträde. Tiden innan begäran efterlevs kan då komma att bli längre och en eventuell förklaring till varför tillträde begärs kan motverka syftet med tillsynsärendet. En viss avgränsning följer dock genom att tillsynsmyndigheten enligt 19 § myndighetsförordningen är skyldig att se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.

Den föreslagna tillträdes- och undersökningsrätten ger inte tillsynsmyndigheten rätt att bryta sig in i låsta utrymmen, även om den har rätt att få tillträde till dem. Regleringen förutsätter att den verksamhetsansvarige inte motsätter sig ett tillträde. Om tillsynsmyndigheten inte får den hjälp den behöver när det gäller tillträde till lokaler eller andra utrymmen av betydelse för tillsynsarbetet, kan konsekvensen bli att det inte går att utreda om verksamheten följt gällande regler på det sätt som var avsett. Att inte bereda tillsynsmyndigheten tillträde i enlighet med bestämmelsen innebär dock i sig en regelöverträdelse.

⁷² En utlänning får tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, 10 kap. 1–2 och 18 §§ utlänningslagen (2005:716). Enligt 10 kap. 20 § samma lag får Migrationsverket få under vissa förutsättningar besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

15.6.3 Samtycke krävs för att undersöka intagnas bostadsrum och tillhörigheter

Nästa fråga blir om det finns skäl att undanta intagnas bostadsrum och tillhörigheter från tillträdes- och undersökningsrätten. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och sitt hem. Rätten får inskränkas genom lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var en gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Rättigheten får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.⁷³

I fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611) regleras när kontroll får ske av en intagens bostadsrum eller tillhörigheter och andra slutna förvaringsställen som den intagne disponerar. En kontroll får då endast ske om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.⁷⁴ Häkteslagen är tillämplig för en vidare krets än de som är häktade, bland annat den som är intagen i en polisarrest för förvar.⁷⁵

Enligt tillsynsskrivelsen bör det av integritetsskäl särskilt noga prövas om ett tillsynsorgans tillträdesrätt även ska inkludera bostäder. En sådan rätt borde enligt regeringen endast ges om det är nödvändigt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Så är fallet inom vissa områden, där den tillsynspliktiga verksamheten ofta bedrivs i bostäder eller där det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan verksamhetslokaler och bostäder. Om tillträdesrätten ska innefatta även bostäder bör det särskilt anges i lagstiftningen.⁷⁶

I regleringen av Inspektionen för vård och omsorgs tillträdesrätt i patientsäkerhetslagen är bostäder undantagna.⁷⁷ I regleringen av inspektionens tillträdesrätt i lagen (1993:387) om stöd och service

⁷³ 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen.

⁷⁴ Se 8 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) och 4 kap. 1 § häkteslagen (2010:611).

⁷⁵ 1 kap. 2–3 §§ häkteslagen (2010:611).

⁷⁶ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 51.

⁷⁷ 7 kap. 21 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

till vissa funktionshindrade är bostäder inte undantagna, men för tillträde till bostäder krävs att den eller de boende lämnar sitt samtycke till inspektionen.⁷⁸

Tillsynen är inte riktad mot de intagna. För en effektiv tillsyn är det inte nödvändigt att tillsynsmyndigheten, mot den intagnes vilja, kan undersöka hans eller hennes bostadsrum eller tillhörigheter. Kommittén föreslår således att tillsynsmyndigheten inte ska ha rätt att få tillträde till eller att undersöka en intagens bostadsrum eller tillhörigheter eller andra slutna förvaringsställen som en intagen disponerar, utan hans eller hennes medgivande.

15.6.4 Ingen rätt att omhänderta handlingar eller föremål

Den föreslagna tillträdes- och undersökningsrätten innefattar en rätt att på plats granska och avbilda föremål, t.ex. genom att fotografera eller kopiera. Om det finns en risk för att objektsansvarig förstör viktiga handlingar eller föremål bör enligt tillsynsskrivelsen tillsynsorganet även kunna besluta att handlingar eller föremål omedelbart ska omhändertas. Ett sådant beslut ska sedan upphävas så snart säkerhetsåtgärden inte längre behövs.⁷⁹

Tillsynen ska i detta fall endast avse verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter. Det finns inte anledning att anta att myndigheterna skulle förstöra handlingar eller föremål för att dölja regelöverträdelser. Det kan dock finnas en risk för att enskilda befattningshavare gör så, i de fall han eller hon har gjort sig skyldig till en straffbar gärning. Om tillsynsmyndigheten i sin tillsynsverksamhet finner anledning att anta att brott har begåtts ska den anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet (avsnitt 10.11 och 11.11). Om det finns behov av att omhänderta handlingar eller föremål bör det således vara en fråga för de brottsutredande myndigheterna. Det finns därför inte skäl att ge tillsynsmyndigheten rätt att omhänderta handlingar eller föremål.

⁷⁸ 26 d § lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁷⁹ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 51.

15.7 Skyldighet att lämna biträde

Kommitténs förslag: De förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska lämna tillsynsmyndigheten det biträde den begär för sin tillsyn.

I betänkandet Tillsyn över polisen föreslog kommittén att de förvaltningsmyndigheter som omfattades av tillsynen skulle vara skyldiga att ge det biträde som tillsynsmyndigheten begärde.⁸⁰

En reglerad skyldighet att lämna tillsynsorganet biträde är vanligt förekommande. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har rätt att av förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen få det biträde som nämnden begär.⁸¹ Den som är föremål för kontroll enligt djurskyddslagen (1988:534) eller livsmedelslagen (2006:804) ska tillhandahålla den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna genomföras.⁸² Den vars verksamhet eller yrkesutövning inspekteras enligt patient-säkerhetslagen är skyldig att lämna Inspektionen för vård och omsorg den hjälp som behövs vid inspektionen.⁸³

I likhet med vad som föreslogs i betänkandet Tillsyn över polisen ska de förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen vara skyldiga att lämna tillsynsmyndigheten biträde. Skyldigheten att lämna biträde bör dock vara kopplad till utövandet av tillsyn, samtidigt som det inte ska skapas ett utrymme för de granskade myndigheterna att vägra biträde med hänvisning till att man inte anser att det behövs. Med detta i beaktande föreslår kommittén att de förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska ha en skyldighet att lämna tillsynsmyndigheten det biträde den begär *för sin tillsyn*. Sådant biträde kan bestå i att de objektsansvariga myndigheterna gör lokaler, arkiv, diarium, register och andra uppgiftssamlingar tillgängliga för tillsynsmyndigheten. Det kan också bestå i att den myndighet som ska granskas ger biträde inför en förannämld inspektion, exempelvis genom att se till att tjänstemän med efterfrågade befattningar finns tillgängliga för frågor och att information till intagna sprids inför besöket.

⁸⁰ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 38.

⁸¹ 4 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

⁸² 27 § tredje stycket djurskyddslagen (1988:534) och 21 § livsmedelslagen (2006:804).

⁸³ 7 kap. 21 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Kommittén vill påpeka att biträde i detta sammanhang inte ska förväxlas med polisens handräckningsärenden, dvs. ärenden då polisen med sina särskilda befogenheter ska bistå andra myndigheter med att exempelvis verkställa ett beslut. Polisens rapporteringsskyldighet bör också omnämnas. En polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, ska normalt lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.⁸⁴ Om det uppdragas förhållanden som kan utgöra brott under det att en polisman biträder tillsynsmyndigheten kan alltså hans eller hennes rapporteringsskyldighet träda in. Även tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstänkta brott kan då bli aktuell.

Regleringen föreslås endast gälla för de myndigheter som omfattas av tillsynen. Även andra myndigheter har dock enligt myndighetsförordningen och förvaltningslagen en skyldighet att biträda tillsynsmyndigheten. Enligt 6 § myndighetsförordningen ska alla myndigheter verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Av 6 § förvaltningslagen följer att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

15.8 Personuppgiftsbehandling

15.8.1 Allmänt om regleringen av personuppgiftsbehandling

Den information som ska lämnas över eller på annat sätt spridas till tillsynsmyndigheten kan innehålla personuppgifter. Att lämna ut personuppgifter är i sig en personuppgiftsbehandling av utlämnande myndighet, som måste vara tillåten. Vidare måste tillsynsmyndighetens fortsatta behandling av personuppgifterna vara tillåten. Innan kommittén går närmare in på dessa frågeställningar bör dock regleringen av personuppgiftsbehandling beskrivas mer generellt. Föreskrifter gällande behandling av personuppgifter finns i bland annat regeringsformen, Europakonventionen, personuppgiftslagen och i särskilda registerförfattningar.

⁸⁴ Se 9 § polislagen (1984:387). Rapporteftergift får lämnas endast om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Rättigheten får endast begränsas i lag. Ytterligare en förutsättning för att få begränsa rättigheten är att det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.⁸⁵ Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privatliv. Denna rättighet får inskränkas av det allmänna endast om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål.⁸⁶

Personuppgiftslagen bygger på ett EG-direktiv och anger förutsättningar för att behandling av personuppgifter ska få förekomma.⁸⁷ Lagen omfattar i princip endast behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, men även manuell behandling kan omfattas under vissa förhållanden.⁸⁸ Termen personuppgifter avser enligt lagen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter. Som exempel på åtgärder som utgör personuppgiftsbehandling nämns i lagen bland annat insamling, registrering, lagring, användning, utlämnande genom översändande och spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter.⁸⁹

Ibland finns det behov av att reglera viss behandling av personuppgifter i en särskild registerförfattning. Avvikande bestämmelser i en särskild registerförfattning gäller framför personuppgiftslagen.⁹⁰ Bestämmelserna kan vara mer tillåtande eller strängare än personuppgiftslagen. En del registerförfattningar gäller tillsammans

⁸⁵ 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen.

⁸⁶ Sverige ska också följa Europarådets konvention 108 från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen). Konventionen kan ses som en precisering av artikel 8 i Europakonventionen vad gäller skyddet för enskilda vid automatiserad behandling av personuppgifter.

⁸⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

⁸⁸ 5 § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

⁸⁹ 3 § ibid.

⁹⁰ 2 § ibid.

med personuppgiftslagen och en del gäller i stället för lagen. För polisen och Kriminalvården gäller flera särskilda författningar om behandling av personuppgifter. Exempel på sådana författningar är följande.

- Lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården
- Polisdatalagen (2010:361)
- Lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen
- Lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister
- Lagen (1998:621) om misstankeregister

15.8.2 Utlämnande av personuppgifter till tillsynsmyndigheten

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska ges samma rätt som bland annat JO att få del av uppgifter ur belastningsregistret för sin tillsynsverksamhet.

Om det inte är olämpligt ska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen få lämna ut fler än enstaka personuppgifter på medium för automatiserad behandling till tillsynsmyndigheten.

Att i förhållande till tillsynsmyndigheten lämna ut, sprida eller på annat sätt tillhandahålla personuppgifter är en form av personuppgiftsbehandling. Inför en sådan behandling måste utlämnande myndighet ta ställning till om den är tillåten. Om utlämnande myndighet har en uppgiftsskyldighet i förhållande till tillsynsmyndigheten är det normalt tillåtet för den att tillhandahålla även personuppgifter.⁹¹

Trots att det föreligger en uppgiftsskyldighet kan dock särskild reglering innebära att det finns hinder mot, eller villkor för, att

⁹¹ Om personuppgiftsbehandling inom ett visst område normalt regleras av personuppgiftslagen (1998:204) gäller en särskilt reglerad uppgiftsskyldighet före den lagen, 2 § personuppgiftslagen. Enligt 2 kap. 8 § andra stycket polisdatalagen (Polismyndigheten), 5 kap. 2 § andra stycket polisdatalagen (Säkerhetspolisen) och 3 § lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården får personuppgifter föras över till annan om det föreligger en skyldighet att lämna uppgifterna enligt lag eller förordning.

lämna ut eller på annat sätt sprida personuppgifter till tillsynsmyndigheten. Det ankommer på utlämnande myndighet att pröva det. Hinder mot eller villkor för utlämnande skulle exempelvis kunna föreligga enligt lagen med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen. Lagen bygger på ett rambeslut av Europeiska unionens råd, som är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som ska uppnås.⁹² Även om lagen i vissa fall skulle hindra att personuppgifter lämnas ut till tillsynsmyndigheten är det således inte aktuellt att ändra den.

Kommittén har dock identifierat två författningsändringar som bör göras för att i högre grad tillåta att personuppgifter lämnas ut till tillsynsmyndigheten respektive underlätta utlämnandet av personuppgifter.

Tillgång till personuppgifter i belastningsregistret

Uppgifter ur belastningsregistret får enligt 35 kap. 3 § OSL endast lämnas ut i den ordning som föreskrivs i lagen (1998:620) om belastningsregister och säkerhetsskyddslagen (1996:627), med tillhörande förordningar. Det innebär att regleringen i 10 och 12 kap. OSL, som normalt gäller för bland annat informationsutbyte mellan myndigheter, inte får tillämpas.

I 6 § lagen om belastningsregister föreskrivs att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av JO, JK eller Datainspektionen för deras tillsynsverksamhet. I en proposition föreslås att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden från och med augusti 2015 ska ges samma rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret.⁹³ I likhet med dessa myndigheter, som i dag utövar tillsyn över polisens rättsliga verksamhet, bör den nya myndigheten ha rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret. Även om tillsyn normalt inte ska utövas över Polismyndighetens behandling av personuppgifter i registret bör målsättningen vara att tillsynsmyndigheten ska ha full rätt till insyn i den verksamhet som omfattas av

⁹² Rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (dataskyddsrambeslutet).

⁹³ Prop. 2014/15:94. *Den nya polisorganisationen – några frågor om personuppgiftsbehandling m.m.*, s. 16 och 102 ff.

tillsynsområdet. Det kan inte uteslutas att uppgifter i belastningsregistret kan komma att bli av betydelse för den tillsyn som myndigheten ska utöva.

Eftersom tillgången till personuppgifter ur belastningsregister regleras exklusivt i lagen om belastningsregister och säkerhetsskyddslagen, med tillhörande förordningar, har de myndigheter som berörs av tillsynen inte möjlighet att lämna sådana uppgifter till tillsynsmyndigheten om det inte finns författningsstöd för det. Mot den bakgrunden bör 6 § lagen om belastningsregister ändras så att den nya tillsynsmyndigheten får samma tillgång till personuppgifter ur belastningsregister som övriga tillsynsmyndigheter. Det bör dock framhållas att avsikten med tillgången inte är att tillsynsmyndigheten ska kontrollera om enskilda befattningshavare är registrerade däri.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Texten ovan om tillgång till uppgifter i belastningsregistret gällde frågan om en överföring av personuppgifter överhuvudtaget är tillåten. Den fråga som nu är aktuell är eventuella begränsningar när det gäller *formen* för utlämnande av personuppgifter, som i och för sig får lämnas ut. Av betydelse är då bestämmelsen i 2 kap. 20 § polisdatalagen enligt vilken Polismyndigheten och Säkerhetspolisen endast får lämna ut *enstaka* personuppgifter på medium för automatiserad behandling.⁹⁴ Med att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling avses t.ex. att lämna ut uppgifter i ett e-postmeddelande eller på ett USB-minne.⁹⁵

Regeringen har rätt att meddela föreskrifter om att fler än enstaka personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter med innebörden att, om det inte är olämpligt, fler än enstaka personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till konkursförvaltare, JK, Brottsförebyggande rådet, Europol, Interpol och en utländsk myndighet som ansvarar för bekämpning av penningtvätt eller finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.⁹⁶

⁹⁴ Att även Säkerhetspolisen ska tillämpa bestämmelsen följer av 5 kap. 4 § polisdatalagen (2010:361).

⁹⁵ Prop. 2009/10:85. *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, s. 333.

⁹⁶ 18 § polisdataförordningen (2010:1155).

Frågan är om det bör föreskrivas att fler än enstaka personuppgifter får lämnas ut från polisen till den nya tillsynsmyndigheten. Någon motsvarande begränsning när det gäller utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling gäller inte för Kriminalvården.

Enligt förarbetena till 2 kap. 20 § polisdatalagen innebär bestämmelsen att en större mängd personuppgifter, t.ex. ett helt register eller delar av ett register, inte får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, såvida inte regeringen har meddelat föreskrifter om detta. Enstaka personuppgifter kan dock lämnas ut. Ordet enstaka används enligt förarbetena med en annan innebörd än i vanligt språkbruk. När personuppgifter förekommer i en eller ett fåtal handlingar är bestämmelsen inte avsedd att utgöra ett hinder mot att handlingarna lämnas ut genom exempelvis ett e-postmeddelande. Det förhållandet att en handling, som en lista över telefonnummer, innehåller ett större antal personuppgifter ska inte hindra att handlingen lämnas ut med stöd av paragrafen. Bestämmelsen är också avsedd att ge stöd för utlämnande av t.ex. ett ärende eller delar av ett ärende där personuppgifter förekommer.⁹⁷ Förarbetena ger alltså uttryck för en vid tolkning av begreppet ”enstaka”. Datainspektionen har dock i ett samrådsyttrande till dåvarande Polismyndigheten i Skåne funnit att omfattande förundersökningsprotokoll med många personuppgifter inte kunde anses innehålla enbart enstaka personuppgifter.⁹⁸

Som skäl till varför endast enstaka personuppgifter skulle få lämnas ut på medium för automatiserad behandling anfördes bland annat att personuppgifter som polisen behandlar ofta är av känsligt slag. Även insamling och utbyte av förhållandevis harmlösa uppgifter kan, om de skapar en totalbild av en enskild persons förhållanden, riskera att leda till intrång i den personliga integriteten.⁹⁹ Om uppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling förbättras förutsättningarna för att mottagaren kan behandla informationen, t.ex. genom att samköra den mot elektroniska uppgifter som har hämtats från andra informationskällor.¹⁰⁰ Rätten för regeringen att meddela föreskrifter om utlämnande av större uppgiftsmängder kan dock enligt

⁹⁷ Prop. 2009/10:85. *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, s. 333.

⁹⁸ Datainspektionen, samrådsyttrande 2012-06-26, dnr 531-2012. *Samråd om elektroniskt utlämnande av förundersökningsprotokoll från polisen till försvarare*.

⁹⁹ Prop. 2009/10:85. *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, s. 167.

¹⁰⁰ *Ibid*, s. 185.

förarbetena användas för att möjliggöra utlämnande mellan myndigheter.¹⁰¹

Om det bedöms vara det mest lämpliga sättet att tillmötesgå en begäran om information från tillsynsmyndigheten bör Polismyndigheten och Säkerhetspolisen enligt kommittén ha möjlighet att lämna ut fler än enstaka personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Om tillsynsmyndigheten ska utreda i fall det förekommer upprepade felaktigheter i visst avseende kan den exempelvis ha behov av förundersökningsprotokoll från ett flertal olika ärenden. Det skulle kräva mer arbete av polisen om ”enstaka personuppgifter” tolkades på sådant sätt att det ansågs nödvändigt att skriva ut och i pappersform skicka förundersökningsprotokollen, i stället för att skicka dem elektroniskt. Tillsynsmyndighetens arbete skulle också fördröjas.

Även med ett föreskrivet undantag som innebär att fler än enstaka personuppgifter kan lämnas ut till tillsynsmyndigheten via medium för automatiserad behandling ska en lämplighetsbedömning göras innan utlämnande sker. Det bör då inte vara lämpligt att elektroniskt överföra hela register till tillsynsmyndigheten utan avsikten med undantaget är att möjliggöra att handlingar kan skickas elektroniskt, även om dessa var för sig eller tillsammans innehåller fler än enstaka personuppgifter.

Kommittén föreslår således att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på medium för automatiserad behandling ska få lämna fler än enstaka personuppgifter till tillsynsmyndigheten, om det inte är olämpligt. En annan sak är att det elektroniska utlämnandet av personuppgifter också måste uppfylla kraven på säkerhet för att vara tillåten.¹⁰²

¹⁰¹ Ibid, s. 333.

¹⁰² Se 2 kap. 2 § första stycket 7 och 5 kap. 4 § 1 polisdatalagen (2010:361).

15.8.3 Personuppgiftslagen är tillräcklig för tillsynsmyndighetens behandling av personuppgifter

Kommitténs bedömning: Det behövs inte någon särskild reglering avseende personuppgiftsbehandlingen i tillsynsmyndigheten eftersom personuppgiftslagens bestämmelser är tillräckliga.

I tillsynsmyndighetens verksamhet kommer personuppgifter att registreras och på annat sätt behandlas. Exempelvis kan tillsynsmyndigheten komma att i ett ärendehanteringssystem registrera namn på den som gett in ett klagomål på sådant sätt att det sedan är möjligt att med namnet som sökord hitta ärendet. Den kan också komma att till ärendet elektroniskt koppla klagomålet som PDF-fil. I handlingen med klagomålet kan det förekomma personuppgifter beträffande både ingivaren och andra. Frågan är om tillsynsmyndighetens personuppgiftsbehandling behöver regleras särskilt eller om regleringen i personuppgiftslagen är tillräcklig. För den verksamhet som tillsynen avser har man i flera avseenden ansett att personuppgiftslagen inte är tillräcklig utan att det har behövts särskilda registerförfattningar.¹⁰³

Regeringsformen kräver inte enligt kommittén särskild registerförfattning

Både riksdagen och regeringen har uttalat att myndighetsregister som innehåller ett stort antal registrerade och har ett särskilt känsligt innehåll bör regleras särskilt i lag, även om det inte tidigare har krävts lagform enligt regeringsformen.¹⁰⁴ Den 1 januari 2011 trädde emellertid en ny lydelse av 2 kap. 6 § regeringsformen i kraft. Bestämmelsen innebär att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om

¹⁰³ Se t.ex. lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården, förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården, polisdatalagen (2010:361), polisdataförordningen (2010:1155), lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen, lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister.

¹⁰⁴ Se t.ex. följande. Bet. 1990/91:KU11 s. 11. Bet. 1997/98:KU18 s. 43. Prop. 1997/98:44. *Personuppgiftslag*, s. 41. Prop. 1999/2000:39. *Registrering av fastighetsrättsliga förhållanden, m.m.*, s. 78.

det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Sammantaget med bestämmelsen i 2 kap. 20 § regeringsformen ger den nya lydelsen av 2 kap. 6 § att åtgärder som innebär betydande intrång i den personliga integriteten måste regleras i lag.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att uttrycket ”enskildas personliga förhållanden” ska ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och OSL. Som exempel på information som omfattas av uttrycket nämns uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel.¹⁰⁵ Grundlagsskyddet omfattar dock bara vissa kvalificerade intrång i den personliga integriteten. Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång ska man enligt förarbetsuttalanden väga in både åtgärdens intensitet och omfattning samt arten av det intrång åtgärden innebär. En omständighet av betydelse är uppgifternas integritetskänsliga natur. Hantering av ett fåtal uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Även åtgärdens ändamål har betydelse vid bedömningen. En hantering som syftar till att utreda brott är enligt förarbetena normalt mer känslig än t.ex. en hantering som sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Uppgifternas spridning externt är också av betydelse.¹⁰⁶

Den nya tillsynsmyndigheten kommer att vara en relativt liten myndighet. Enligt förslaget ska tillsynen bedrivas strategiskt och det ska inte finnas något krav på att utreda enskilda klagomål. Tillsynsmyndigheten kan inte antas behöva behandla vad som i det här avseendet kan betraktas som ett stort antal personuppgifter. Uppgifter som behandlas kan dock vara av mycket känslig karaktär, t.ex. om de berör brottsutredningar. Ändamålet med behandlingen är emellertid att utöva tillsyn, inte att utreda brott. Ur ett integritetsskyddsperspektiv bör också beaktas att informationen som behövs för tillsynen i huvudsak kommer från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården. För dessa myndigheter finns begränsningar i vilka uppgifter som får hämtas in i de särskilda registerförfattningarna och i andra författningar som bland annat rättegångsbalkens regler om

¹⁰⁵ Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, s. 177.

¹⁰⁶ *Ibid*, s. 183 och 250.

hur förundersökningen ska bedrivas. Vilka uppgifter som kommer tillsynsmyndigheten till del begränsas därigenom indirekt.

Såvitt nu kan bedömas bör enligt kommittén inte den personuppgiftsbehandling som behövs för en effektiv tillsyn vara sådan att det jämlikt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen krävs en särskild registerförfattning.

Regleringen i personuppgiftslagen bör i alla delar vara tillräcklig

Regeringsformen kräver alltså inte särskild registerförfattning. Det kan ändå finnas skäl att införa särskilda föreskrifter för tillsynsmyndighetens personuppgiftsbehandling. Ett skäl kan vara att personuppgiftslagen i något avseende förhindrar en ändamålsenlig tillsyn. Ett annat skäl kan vara att personuppgiftslagen i vissa delar inte skulle vara tillräcklig för att säkra behovet av skydd för enskildas personliga integritet, trots vad som anförts ovan angående regeringsformen.

För att underlätta vardagliga behandlingar av personuppgifter har personuppgiftslagen två olika regelsystem. Det ena gäller material som är ordnat i register och andra uppgiftssamlingar i vilka personuppgifterna har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter, t.ex. ärende- och dokumenthanteringssystem. Det andra regelsystemet omfattar ostrukturerat material som inte har någon mer avancerad struktur eller sökbarhet, som exempelvis fritext, bilder och listor på personer.¹⁰⁷

I ostrukturerat material tillåts i princip all behandling av personuppgifter så länge den inte kränker den registrerades personliga integritet, se den så kallade missbruksregeln i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. För behandling av personuppgifter i ett strukturerat material gäller de så kallade hanteringsreglerna i personuppgiftslagen.¹⁰⁸ Kommittén har utifrån dessa hanterings-

¹⁰⁷ Vad som är ostrukturerat material beskrivs i 5 a § personuppgiftslagen (1998:204). Fritext eller bilder, som normalt är att bedöma som ostrukturerat material, ska följa reglerna för strukturerat material om de ingår eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter. Regelsystemet för strukturerat material är alltså tillämpligt även vid personuppgiftsbehandling i handlingar som är elektroniskt knutna till ett ärendehanteringssystem. Se prop. 2005/06:173. *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 23.

¹⁰⁸ I hanteringsreglerna ingår de grundläggande kraven för behandling av personuppgifter i 9 §, regler om när personuppgiftsbehandling är tillåten i 10 §, regler i 13–19 §§ om behandling av känsliga personuppgifter, förbud i 21 § för andra än myndigheter att behandla

regler analyserat om särskild reglering behövs eller om regleringen i personuppgiftslagen är tillräcklig. Nedan redogörs för analysen i förhållande till några av dessa bestämmelser.

Ändamålsbestämmelser

I särskilda registerförfattningar är det ofta reglerat för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Även personuppgiftslagen innehåller reglering därom.

I 10 § personuppgiftslagen finns en uttömmande uppräkningslista av vilka fall det överhuvudtaget är tillåtet att behandla personuppgifter. Enligt bestämmelsen får personuppgifter behandlas endast om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för vissa angivna ändamål, som t.ex. att en arbetsuppgift av allmänt intresse eller en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning ska kunna utföras.

Ytterligare begränsningar när det gäller insamling och fortsatt behandling av personuppgifter följer av 9 första stycket personuppgiftslagen. Enligt punkten c ska personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De uppgifter som har samlats in ska enligt punkten d inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in, den så kallade finalitetsprincipen.¹⁰⁹ Vidare gäller enligt punkterna e och f att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen samt att inte fler personuppgifter ska behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Som ovan nämnts begränsas också vilka uppgifter som kommer tillsynsmyndigheten till del indirekt genom att det för tillsynsobjekten finns begränsningar i vilka uppgifter som får hämtas in i de

bland annat personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, bestämmelser om information till den registrerade i 23–26 §§, regler om rättelse i 28 § och bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land i 33–34 §§.

¹⁰⁹ Enligt andra stycket samma paragraf är behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte oförenlig med finalitetsprincipen. Regeringen har uttalat att även planering, uppföljning och utvärdering av verksamhet är en sådan integrerad del av denna att det är självklart att uppgifter som används i verksamheten också får användas för dessa ändamål. Se prop. 2004/05:164. *Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling*, s. 116.

särskilda registerförfattningarna och i andra författningar om hur förundersökningen ska bedrivas, som t.ex. rättegångsbalkens regler.

Gällande rätt innehåller således tillräckliga begränsningar när det gäller för vilka ändamål tillsynsmyndigheten ska få behandla personuppgifter. Dessutom tillåter 9–10 §§ personuppgiftslagen att tillsynsmyndigheten samlar in och på annat sätt behandlar personuppgifter, om det är nödvändigt för att kunna utföra tillsynen eller bistå andra stater med övervakning vid gemensamma insatser för återsändande. Kommittén anser därför inte att det nu finns skäl att särskilt reglera för vilka ändamål tillsynsmyndigheten får behandla personuppgifter.

Bevarande av uppgifter

Personuppgifter får enligt 9 § första stycket i personuppgiftslagen inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Bestämmelsen hindrar dock inte att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.¹¹⁰ När uppgifter inte längre får behandlas kan de således avskiljas från exempelvis ett ärendehanteringssystem och arkiveras, även elektroniskt. Regleringen i personuppgiftslagen är således tillräcklig för att en ändamålsenlig verksamhet ska kunna uppnås i det avseendet. En möjlighet, för att uppnå ett högre integritetsskydd, skulle vara att genom särskild reglering begränsa tillgången till de uppgifter som har arkiverats. Med beaktande av omfattningen och arten av den personuppgiftsbehandling som tillsynsmyndigheten kan antas utföra bör det dock enligt kommittén inte finnas behov av någon sådan särskild reglering.

¹¹⁰ 8 § andra stycket personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagens bestämmelser inskränker inte heller rätten att ta del av allmänna handlingar. Detta följer av 2 § personuppgiftslagen och av en vedertagen princip om att grundlag har företräde framför annan lag vid en inhemsk normkonflikt (principen om *lex superior*). I förtydligande syfte regleras också i 8 § första stycket personuppgiftslagen att bestämmelserna i personuppgiftslagen inte ska tillämpas om det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter.

Behandling av känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter är enligt 13 § personuppgiftslagen sådana personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Det råder ett generellt förbud mot att behandla sådana uppgifter. Personuppgiftslagen innehåller dock vissa undantag från förbudet och en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter med andra undantag från bestämmelsen, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Det bör här erinras om att regleringen i personuppgiftslagen inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar. För det fall någon ger in en handling till tillsynsmyndigheten som innehåller känsliga personuppgifter hindrar alltså inte personuppgiftslagen att tillsynsmyndigheten bevarar den handlingen. Enligt 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) gäller dessutom att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Kommittén kan inte se att det finns ett sådant viktigt allmänt intresse som motiverar att tillsynsmyndigheten ska få behandla känsliga personuppgifter även i andra fall än vad som är tillåtet utan särskild föreskrift.

Överföring av personuppgifter till annat land

Enligt 33 § första stycket personuppgiftslagen är det förbjudet att till tredje land föra över personuppgifter som är under behandling, om inte landet har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Förbudet gäller också överföring av personuppgifter för behandling i tredje land. I 33 § andra stycket ges ledning för bedömningen av när ett land har en adekvat skyddsnivå. I 34–35 §§ föreskrivs vissa undantag från förbudet. Med tredje land avses enligt 3 § samma lag en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Det kan komma att finnas behov av att tillsynsmyndigheten för över personuppgifter till Frontex eller annan deltagande stat än Sverige i samband med övervakning av gemensamma återsändandeinsatser. Eftersom

förbudet endast gäller tredje land är emellertid regleringen i personuppgiftslagen tillräcklig även i detta avseende.

Tillgång till personuppgifter

Vilken krets av personer i en organisation som får ha tillgång till personuppgifter regleras inte uttryckligen i personuppgiftslagen. Det finns dock krav på tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter i 31 §. Av Datainspektionens allmänna råd om säkerheten för personuppgifter framgår också att endast de som behöver uppgifterna för sitt arbete bör få tillgång till åtkomstskyddade personuppgifter.¹¹¹ Någon särskild reglering när det gäller tillgången till personuppgifter behövs därför inte enligt kommittén.

Regleringen i personuppgiftslagen är tillräcklig

Kommittén har således vid analysen av hanteringsreglerna i personuppgiftslagen funnit att regleringen i den lagen är tillräcklig både för att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva en ändamålsenlig tillsyn och för att säkra behovet av skydd för enskildas integritet. Det behövs därför inte någon särskild reglering av personuppgiftsbehandlingen i tillsynsmyndigheten.

15.9 Sekretesskydd av uppgifter i tillsynsmyndigheten

Kommitténs förslag: Om tillsynsmyndigheten i sin tillsynsverksamhet får en uppgift från en enskild, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, ska den sekretessbestämmelsen bli tillämplig på uppgiften även hos tillsynsmyndigheten.

¹¹¹ Datainspektionens allmänna råd – Säkerhet för personuppgifter, reviderad november 2008.

Detsamma ska gälla om tillsynsmyndigheten får uppgiften i sitt bistånd åt annan stat med övervakning vid sådana gemensamma insatser för återsändande som avses i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

Ovanstående ska dock inte tillämpas för en uppgift som ingår i ett beslut hos tillsynsmyndigheten.

Kommitténs bedömning: När det gäller uppgifter som tillsynsmyndigheten tar emot från andra svenska myndigheter uppnås ett fullgott sekretesskydd redan med stöd av gällande rätt. Vidare behövs inte någon ändring i regleringen av meddelarfriheten.

15.9.1 Sekretesskyddet enligt gällande rätt

Primära och sekundära sekretessbestämmelser

En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten kallas för en primär sekretessbestämmelse. Bestämmelserna i OSL är ofta utformade på sådant sätt att de inte gäller hos samtliga myndigheter. Om en sekretessreglerad uppgift lämnas utanför det primära tillämpningsområdet, följer inte sekretessen med uppgiften, om det inte finns någon bestämmelse om överföring av sekretess. Om en myndighet ska tillämpa en bestämmelse om sekretess på grund av en sådan överföringsbestämmelse kallas den för en sekundär sekretessbestämmelse.¹¹²

Primära sekretessbestämmelser som blir tillämpliga

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

¹¹² 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Tillsynsmyndigheten kan tillämpa denna bestämmelse för att sekretessbelägga viss information som gäller förberedande av en granskning.

Vidare omfattas en tillsynsmyndighet i många fall av samma primära sekretessbestämmelser som den kontrollerade myndigheten.¹¹³ För tillsynsmyndigheten skulle det exempelvis kunna bli aktuellt att, på uppgifter som inhämtats inom tillsynsverksamheten, tillämpa följande primära sekretessbestämmelser.

- Utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL)
- Försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL)
- Förundersökningssekretess (18 kap. 1 § OSL)
- Sekretess i underrättelseverksamhet (18 kap. 2 § OSL)
- Sekretess till skydd för uppgift hänförlig till ärende om kvalificerad skyddsidentitet (18 kap. 5–6 §§ OSL)
- Vissa bestämmelser till skydd för uppgift om enskildas personliga förhållanden (21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ OSL)

Dessa sekretessbestämmelser är nämligen primärt tillämpliga oavsett hos vilken myndighet en uppgift finns. Däremot bör t.ex. bestämmelsen till skydd för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i 35 kap. 1 § OSL inte bli primärt tillämplig hos tillsynsmyndigheten. Detta beror på att bestämmelsen är utformad så att den är primärt tillämplig endast i viss utpekad verksamhet eller dylikt.¹¹⁴

Överföring av sekretess när uppgifter erhållits från annan myndighet

Även för det fall någon primär sekretessbestämmelse inte är tillämplig kan det finnas stöd i gällande rätt för att sekretessbelägga uppgifter hos tillsynsmyndigheten. Om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision får en sekretessreglerad uppgift från en annan

¹¹³ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., del A s. 317.

¹¹⁴ Regeringen har inför inrättandet av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten uttalat att motsvarande bestämmelse i gamla sekretesslagen (1980:100) inte skulle bli primärt tillämplig i nämndens verksamhet. Prop. 2006/07:133. *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, s. 72.

myndighet blir nämligen sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten, se 11 kap. 1 § OSL. Sekretessen överförs alltså på så vis från utlämnande myndighet till tillsynsmyndigheten.¹¹⁵

Sekretess överförs dock inte enligt 11 kap. 1 § OSL om uppgiften ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten, dvs. tillsynsmyndigheten i det här fallet. Enligt 11 kap. 8 § OSL gäller dessutom att 11 kap. 1 §, med undantag från vad som anges i 7 kap. 3 § OSL, inte ska tillämpas på en uppgift när det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ OSL till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.¹¹⁶

Om en uppgift för vilken överförd sekretess gäller begärs ut hos tillsynsmyndigheten ska den göra en självständig prövning av om uppgiften omfattas av sekretess. Det finns dock ingenting som hindrar att tillsynsmyndigheten vid en begäran om utlämnande samråder med den myndighet som lämnat uppgiften till tillsynsmyndigheten.¹¹⁷

Det bör dock särskilt observeras att 11 kap. 1 § OSL om överföring av sekretess endast gäller om uppgifterna erhållits från *en annan myndighet*. Den är inte tillämplig i de fall uppgifterna erhållits från andra än myndigheter. Om uppgifter ges in av en privatperson blir de offentliga, om de inte omfattas av någon primär sekretessbestämmelse.

¹¹⁵ 11 kap. 1 § OSL blir tillämplig eftersom det är tal om författningsreglerad tillsyns verksamhet och tillsynsbegreppet i OSL:s mening innefattar den verksamhet som tillsynsmyndigheten kommer att ägna sig åt. Se Geijer m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (Zeteeo, version den 1 juli 2014) kommentar till 11 kap. 1 §.

¹¹⁶ 11 kap. 8 § OSL innebär således att 11 kap. 1 § OSL normalt inte ska tillämpas på en uppgift när det finns en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten. Det innebär att om en primär sekretessbestämmelse är tillämplig hos tillsynsmyndigheten, till skydd för samma intresse som en sekundär bestämmelse, ska den primära bestämmelsen tillämpas. Oavsett om den primära bestämmelsen ger ett starkare eller svagare sekretesskydd än den sekundära. Denna konkurrensregel i 11 kap. 8 § OSL ska emellertid inte tillämpas vid konkurrens mellan överförd sekretess och de primära sekretessbestämmelserna i 21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ OSL. Dessa gäller sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden, oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. I dessa fall blir i stället konkurrensregeln i 7 kap. 3 § OSL tillämplig. Regleringen i 7 kap. 3 § OSL innebär att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift och en sekretessprövning enligt vissa av bestämmelserna leder till att uppgiften ska lämnas ut samtidigt som uppgiften är sekretessbelagd enligt någon eller några andra sekretessbestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde. Bestämmelsen med det starkaste sekretesskyddet ska således tillämpas, trots att det är fråga om konkurrens mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser.

¹¹⁷ Geijer m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (Zeteeo, 25 maj 2014) kommentar till 11 kap. 1 §.

I 7 kap. 4 § OSL regleras emellertid särskilt den situationen att en uppgift lämnas till en myndighet av en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Om uppgiften är sekretessreglerad, och det finns en bestämmelse om överföring av sekretess, ska den bestämmelsen tillämpas även om personen vid överlämnandet av uppgiften inte företrädde den myndighet som han eller hon är knuten till.¹¹⁸ Uppgiftslämnandet sker i allmänhet i tjänsten om någon som är anställd hos en myndighet lämnar ut uppgifter från myndigheten, men det kan förekomma fall då uppgiftslämnaren inte företräder myndigheten men han eller hon ändå är skyldig eller berättigad att lämna ut uppgifterna. Så är fallet exempelvis om någon som är tilltalad eller vittne lämnar sekretessbelagda uppgifter till en domstol.¹¹⁹ Om en anställd vid t.ex. Polismyndigheten på tillsynsmyndighetens begäran lämnar en uppgift till tillsynsmyndigheten överförs alltså, med gällande rätt, sekretessen som om uppgiften kom direkt från Polismyndigheten.

15.9.2 Ny reglering om sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden

I betänkandet Tillsyn över polisen gjorde kommittén bedömningen att ett fullgott sekretessskydd kunde uppnås genom att tillämpa befintlig reglering i OSL.¹²⁰ Kommittén framhåller i detta betänkande tydligare att tillsynsmyndigheten ska kunna utreda enskilda fall och ta emot klagomål från enskilda. Vidare kan myndigheten, främst vid övervakning av gemensamma återsändandeinsatser, komma att få uppgifter från utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Frågan är om det mot den bakgrunden finns skäl att föreslå en ny sekretessbestämmelse som ger ytterligare skydd åt uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i tillsynsmyndighetens tillsynsverksamhet.

¹¹⁸ Se JK, beslut 1991-09-25, dnr 2367-91-21 (JK 1991 A 8) och prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 287.

¹¹⁹ Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 367.

¹²⁰ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 234 ff.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ska varje svensk medborgare, till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får enligt 2 § samma kapitel begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa särskilda ändamål, bland annat skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar måste anges noga i särskild lag. Sekretessregler måste utformas efter en avvägning mellan motstående intressen. Öppenhet, tillgänglighet och offentlighet bör gälla som utgångspunkt, samtidigt som enskilda personers integritet måste beaktas.

För flera tillsynsmyndigheter gäller särskilda sekretessbestämmelser för deras tillsynsverksamhet. Sekretess gäller t.ex. enligt 23 kap. 7 § OSL i tillsynsverksamhet hos Statens skolinspektion, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. För Datainspektionen gäller sekretess enligt 32 kap. 1 § OSL i ärende om tillsyn för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

För både Statens skolinspektion och Datainspektionen är innebörden av denna särskilda reglering att den ersätter sådana sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden som hade varit tillämpliga endast med åberopande av 11 kap. 1 § OSL (överföring av sekretess till verksamhet som avser tillsyn eller revision). Detta eftersom 11 kap. 1 § OSL som huvudregel inte ska tillämpas när det finns en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.¹²¹

En särskild reglering motsvarande den för Statens skolinspektion och Datainspektionen kan således i vissa fall innebära ett svagare sekretesskydd jämfört med om 11 kap. 1 § OSL hade varit tillämplig. Så blir fallet om en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig i verksamheten vid utlämnande myndighet, men

¹²¹ 11 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Se även Geijer m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (Zeteo, version den 1 juli 2014) kommentar till 32 kap. 1 §.

inte hos tillsynsmyndigheten, ger ett starkare sekretesskydd än den särskilda bestämmelsen avseende tillsynsverksamheten.¹²²

Enligt kommittén bör inte sekretesskyddet av uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden bli svagare hos tillsynsmyndigheten än hos tillsynsobjekten. Med ett svagare sekretesskydd hos tillsynsmyndigheten riskeras att skyddsvärda uppgifter sprids. Därtill kan viljan hos enskilda att lämna upplysningar till tillsynsmyndigheten minska. För de flesta bör det vara överraskande, och föga förtroendeingivande, om uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden som är sekretessreglerade i den verksamhet som klagomålet avser inte är det hos tillsynsmyndigheten. I likhet med den bedömning som gjordes i betänkandet Tillsyn över polisen kan dock kommittén inte se något behov av att hos tillsynsmyndigheten skydda uppgifter som inte hade omfattats av sekretess hos tillsynsobjekten.¹²³ Syftet med en ny sekretessreglering ska således vara att skydda uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, som hade varit skyddade hos tillsynsobjekten, oavsett om de ges in av svenska myndigheter, enskilda, utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer.

Sekretess i Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsverksamhet regleras i 42 kap. 5–8 §§ OSL. Den regleringen innebär bland annat att om nämnden i sin tillsynsverksamhet får en uppgift från en enskild och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilda personliga förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos nämnden. Om uppgiften kommer från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation gäller samma princip, men skyddet omfattar då även uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden.¹²⁴ Innebörden av denna reglering är alltså en form av överföring av sekretess även om

¹²² Den vid tillsynsobjektet tillämpliga bestämmelsen kan t.ex. innebära att sekretess gäller för uppgift om enskilda personliga förhållanden *om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men*. Sekretessbestämmelser till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden och som gäller särskilt för tillsynsverksamhet har dock ofta försetts med ett så kallat rakt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller endast *om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs*.

¹²³ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 234 ff.

¹²⁴ 42 kap. 6 § andra stycket och 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

uppgiften erhålls från en enskild, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation.

Med en ny motsvarande reglering för tillsynsmyndigheten och befintlig reglering i 11 kap. 1 § OSL (om överföring av sekretess från en myndighet till en tillsynsmyndighet) går det att uppnå samma sekretesskydd i tillsynsmyndigheten av uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, oavsett om uppgiften erhålls via en svensk myndighet eller direkt från den enskilde, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation.

Till skillnad från vad som gäller för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, i de fall uppgifterna ges in av en enskild, anser dock kommittén att skyddet ska omfatta inte bara enskilds personliga förhållanden utan även enskilds ekonomiska förhållanden. Uppgifter om ekonomiska förhållanden kan ingå i den information som överlämnas till tillsynsmyndigheten. Sådana uppgifter omfattas vidare av sekretesskyddet i t.ex. 35 kap. 1 § OSL om skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. Kommittén ser inte anledning att ge dessa uppgifter sämre skydd när de ges in av en enskild jämfört med om de hade getts in av en myndighet.

Ytterligare en skillnad jämfört med regleringen för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten är motiverad. I 11 kap. 1 § andra stycket OSL finns ett undantag som innebär att sekretess inte överförs om uppgiften ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Utan motsvarande undantag när det gäller uppgifter från enskilda, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer blir sekretesskyddet starkare om någon av dessa lämnat uppgifterna jämfört med om en svensk myndighet gjort så. Kommittén ser inte några beaktansvärda skäl för en sådan skillnad.¹²⁵

¹²⁵ Någon motsvarighet till regleringen i 11 kap. 8 OSL innebärande att primära sekretessbestämmelser normalt ska tillämpas framför sekundära behövs dock inte. Föreslagen reglering om överföring av sekretess gäller nämligen endast sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Aktuella primära sekretessbestämmelser vid tillsynsmyndigheten blir då 21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ OSL. När det är dessa primära sekretessbestämmelser som aktualiseras ska konkurrensregeln 11 kap. 8 § OSL inte tillämpas. Tanken med dessa bestämmelser i 21 kap. OSL är att de ska komplettera sekretessregleringen i övrigt, inte att de ska konkurrera ut sekundära sekretessbestämmelser som blir tillämpliga på grund av bestämmelser om överföring av sekretess. Se Geijer m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (Zetee, version den 1 juli 2014) kommentar till 11 kap. 8 §. Detta innebär att konkurrensregeln i 7 kap. 3 § OSL blir tillämplig om tillsynsmyndigheten från en enskild får en uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på uppgiften och en sekretessprövning enligt vissa

Kommittén föreslår således att om tillsynsmyndigheten i sin tillsynsverksamhet får en uppgift från en enskild, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden skulle ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, ska den sekretessbestämmelsen bli tillämplig på uppgiften även hos tillsynsmyndigheten. Det ska dock inte gälla för en uppgift som ingår i ett beslut hos tillsynsmyndigheten.

Förslaget ovan avser tillsynsmyndighetens tillsynsverksamhet. Detsamma ska gälla om tillsynsmyndigheten får uppgiften i sitt bistånd åt annan stat med övervakning vid sådana gemensamma insatser för återsändande som avses i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser. I samband med gemensamma insatser för återsändande kan tillsynsmyndigheten nämligen få uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som inte kan hänföras till tillsynen över svenska myndigheter utan enbart till övervakning åt annan stat. Sådana uppgifter kan t.ex. lämnas in av Frontex, enskild eller av den utländska myndighet vars transport tillsynsmyndigheten ska övervaka. Sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ska då gälla som om uppgifterna hade getts in till organiserande svensk myndighet.

En bestämmelse med ovan föreslagen innebörd bör placeras i femte avdelningen i OSL (sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden), närmare bestämt i 32 kap. (sekretess till skydd för enskild i verksamhet som rör annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m.).¹²⁶

Vid tillämpning av den föreslagna regleringen ska tillsynsmyndigheten, i likhet med vad som gäller när uppgifterna kommer från en svensk myndighet, göra en självständig prövning när en uppgift för vilken överförd sekretess gäller begärs ut hos tillsynsmyndigheten.

av bestämmelserna leder till att uppgiften ska lämnas ut samtidigt som uppgiften är sekretessbelagd enligt någon eller några andra sekretessbestämmelser, ska således de senare bestämmelserna ha företräde. Detta även om det är fråga om konkurrens mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser.

¹²⁶ Även om det är tal om en bestämmelse om överföring av sekretess är föreslagen placering lämpligare än en placering i 11 kap. om överföring av sekretess, som finns i den tredje avdelningen med allmänna bestämmelser, eftersom bestämmelsen endast rör uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden hos tillsynsmyndigheten.

15.9.3 Inga ändringar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Ytterligare en fråga blir om det finns skäl att införa någon särskild reglering med innebörden att tystnadsplikten i tillsynsmyndigheten inskränker meddelarfriheten. Med meddelarfrihet avses rätten att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen omfattar.¹²⁷

Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. Den ger till en början inte någon rätt att uppsåtligen för offentliggörande lämna ut en allmän handling som omfattas av sekretess.¹²⁸ Det är inte heller tillåtet att åsidosätta tystnadsplikt i de fall som anges antingen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller i OSL. Tystnadsplikten har således företräde framför meddelarfriheten på vissa områden. Detta gäller bland annat för uppgifter i ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter och vissa uppgifter i förundersökning.¹²⁹

Uppgifter som rör tillsynsmyndighetens tillsynsverksamhet kan komma att angå känsliga delar av brottsbekämpningen. De kommer även att kunna angå sådant som är starkt integritetskänsligt för enskilda. Ett röjande av sådana uppgifter skulle i enskilda fall kunna leda till allvarlig skada för den operativa verksamheten eller enskilda personer. Den tystnadsplikt som följer av sekretessen i tillsynsmyndigheten bör därför i flera fall ha företräde framför meddelarfriheten. Förslaget ovan innebär dock inte att något helt nytt sekretesskydd skapas, utan regleringen innebär att sekretessregler som redan är tillämpliga på uppgifter hos de operativa myndigheterna görs tillämpliga också på uppgifter hos tillsynsmyndigheten. Det finns därför inte anledning att föreslå några ändringar i regleringen av meddelarfriheten.¹³⁰

¹²⁷ Se 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

¹²⁸ 7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § första stycket 2 yttrandefrihetsgrundlagen.

¹²⁹ 18 kap. 19 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

¹³⁰ Jfr regeringens slutsats i prop. 2006/07:133. *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*, s. 71 och 76 f.

16 Samverkan med och gränsdragning till andra myndigheter

16.1 Inledning

Den nya tillsynsmyndigheten kommer att verka i en miljö med många myndigheter. Frågor om samverkan med och gränsdragning till andra myndigheter är därför centrala. Kommittén har tidigare besvarat några av de frågeställningar som berörs nedan. Eftersom frågorna är centrala finns det dock anledning att behandla dem samlat.

16.2 Myndigheterna som omfattas av tillsynen

Kommitténs bedömning: Genom en väl avvägd samverkan mellan tillsynsmyndigheten och de myndigheter som omfattas av tillsynen kan tillsynen bli mer effektiv. Tillsynsmyndigheten bör dock bevaka att dess fristående ställning och objektivitet inte rubbas genom denna samverkan.

De myndigheter som omfattas av tillsynen, dvs. de objektsansvariga, och tillsynsmyndigheten har olika uppdrag. I förhållande till Polismyndighetens verksamhet bör det särskilt framhållas att tillsynsmyndigheten inte ska utreda misstänkta brott. Om den i samband med tillsynen finner anledning att anta att brott har begåtts ska den i stället som huvudregel anmäla det till Åklagarmyndigheten (avsnitt 10.11 och 11.11). Gränsdragningsproblem mellan tillsynsmyndigheten och de objektsansvariga uppstår inte. En viss likhet mellan deras verksamheter finns dock.

De centrala nivåerna i de objektsansvariga myndigheterna kan utföra kontroller, som liknar tillsynsmyndighetens inspektioner, av regional eller lokal verksamhet. Kontrollerna genomförs visserligen ur ett annat perspektiv, men det finns ändå anledning för tillsynsmyndigheten att vid planeringen ta hänsyn till de objektsansvarigas egna kontroller. För den granskade verksamheten kan det vara störande med två i tiden närliggande kontroller. De objektsansvariga bör således hålla tillsynsmyndigheten informerad om sina egna kontroller. För att de objektsansvariga ska kunna beakta tillsynsmyndighetens planerade inspektioner bör tillsynsmyndigheten informera de objektsansvarigas respektive ledningar om i vart fall den övergripande planeringen.

Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har varsin personalansvarsnämnd. En personalansvarsnämnd ska pröva frågor om skiljande av anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. Om en händelse redan är föremål för en personalansvarsnämnds prövning bör tillsynsmyndigheten avvakta med sin utredning.

En viktig förutsättning för att uttalandena ska få genomslag i den granskade verksamheten är att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården har förtroende för den nya tillsynsmyndigheten och en vilja att använda resultatet av tillsynen i verksamheten. Tillsynsmyndigheten är också för sin verksamhet beroende av information från de objektsansvariga. Det går inte att blunda för risken att objektiviteten rubbas i byggandet av den goda relationen.¹ Det är centralt att tillsynsmyndighetens fristående ställning i förhållande till tillsynsobjekten bevaras, samtidigt som det skapas förutsättningar för en effektiv tillsyn. När det gäller samverkan mellan tillsynsmyndigheten och de objektsansvariga kommer det alltså krävas ett kontinuerligt arbete för att hitta lämpliga former.

Alla myndigheter ska enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Av 6 § förvaltningslagen (1986:223) följer att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Kommittén har också ovan föreslagit att de

¹ Jfr Statskontoret, rapport 2011. *Fristående utvärderingsmyndigheter – En förvaltningspolitisk trend*, s. 97.

förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen bland annat ska vara skyldiga att lämna tillsynsmyndigheten det biträde den begär för sin tillsyn (avsnitt 15.7). Det finns enligt kommittén inte behov av någon särskild reglering om samverkan mellan de objektsansvariga och den nya tillsynsmyndigheten. Det vore inte heller lämpligt.

16.3 Andra granskningsorgan och Frontex

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska samverka med andra myndigheter och internationella organ som utövar tillsyn över verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kriminalvården. Det ska framgå av instruktionen för tillsynsmyndigheten.

Kommitténs bedömning: Den nya tillsynsmyndigheten bör samverka även med andra granskningsorgan än de som avses ovan och med Frontex. Denna samverkan behöver dock inte särskilt regleras.

Andra ordinarie tillsynsmyndigheter som utövar tillsyn över polisen eller Kriminalvården

Kommittén har föreslagit att förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn inte ska uteslutas från tillsynsmyndighetens tillsynsansvar. Det ska dock regleras att tillsynsmyndigheten normalt inte ska utöva tillsyn över förhållanden som annan tillsynsmyndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över. I det sammanhanget har kommittén framhållit att tillsynsmyndigheten, inom ramen för myndigheternas samverkan, kan ta kontakt med den andra tillsynsmyndigheten om den i en utredning uppmärksammar brister eller risker som faller under annan ordinär tillsyn (avsnitt 10.8 och 11.8). Kommittén har också funnit att om den nya tillsynsmyndigheten meddelar ett beslut som rör annan tillsynsmyndighets tillsynsområde bör beslutet skickas till den myndigheten (avsnitt 13.8.3).

I förhållande till andra tillsynsmyndigheter som utövar ordinär tillsyn över Kriminalvården och polisen blir det alltså tal om överlappande tillsynsansvar. Problematiken med överlappningen

minskas dock påtagligt av förslaget att tillsyn normalt inte ska ske över sådana förhållanden som annan tillsynsmyndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över. Det huvudsakliga syftet med det överlappande tillsynsansvaret är att undvika gränsdragningsproblematik, inte att tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över t.ex. Kriminalvårdens formella vuxenbildning vilket Statens skolinspektion ska göra.

Det finns fördelar med att tillsynsmyndigheten har kontakt med andra ordinarie tillsynsmyndigheter även i andra situationer än när myndigheten uppmärksammar brister eller risker som faller under deras tillsyn. Om tillsynsmyndigheten samordnar sin tillsyn med andra tillsynsmyndigheter kan man förebygga att viss verksamhet granskas i alltför hög grad eller att viss verksamhet helt faller utanför all granskning. För det fall en verksamhet blir föremål för tillsyn av olika myndigheter med för kort tidsmellanrum kan det uppfattas som störande för verksamheten. Med en samordnad tillsyn kan man också undvika att tillsynsobjektet måste lämna samma uppgifter vid flera olika tillfällen.² När tillsynen planeras bör alltså tillsynsmyndigheten beakta vilka inspektioner m.m. som andra myndigheter ska genomföra. Tillsynsmyndigheten bör också hålla andra tillsynsmyndigheter informerade om den tillsyn som planeras.

Därtill kan tillsynsmyndigheten utföra gemensamma granskningar med andra ordinarie tillsynsmyndigheter. Under de gemensamma granskningarna kan varje myndighet bidra med sina särskilda kompetenser och resurser. Ett helhetsgrepp kan tas och eventuellt motstridiga krav redas ut. En av tillsynsmyndigheterna kan ta initiativ till en gemensam granskning. Regeringen har också möjlighet att ge myndigheterna i uppdrag att gemensamt genomföra en granskning. Efter ett samordnat tillsynsbesök kan var och en av de deltagande myndigheterna fatta egna beslut utifrån sina ansvarsområden. En av myndigheterna kan eventuellt göra ett sammanfattande protokoll.³ En gemensam utredning får dock aldrig innebära att någon av myndigheterna utövar tillsyn utöver det egna uppdraget.⁴

² Se skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 26. Se även SOU 2004:100. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 149.

³ Se SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 111 ff. T.ex. har Arbetsmiljöverket och Inspektionen för vård och omsorg genomfört gemensamma inspektioner. Under de gemensamma inspektionerna har de olika myndigheterna utrett det som gäller deras respektive tillsynsansvar och myndigheterna har meddelat separata beslut.

⁴ Se skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 26.

Samtidigt som det är viktigt med samverkan med andra ordinarie tillsynsmyndigheter bör hänsyn tas till att samverkan i sig kräver resurser. Gemensamma inspektioner kan t.ex. innebära ökad tidsåtgång i tillsynsarbetet. När ställning tas till i vilka fall och i vilka former samverkan ska ske bör således kostnaden vägas mot nyttan. Samverkan bör bli mer resurseffektiv om tillsynsmyndigheten träffar överenskommelser med centrala tillsynsmyndigheter om i vilka fall samverkan ska ske och processen för den. En överenskommelse ger samverkan en fast struktur och gör det mindre beroende av personliga kontakter och tillfälliga initiativ.⁵

JO och JK

JO och JK utövar extraordinär tillsyn över flera olika typer av statliga verksamheter. Många av de verksamheter som står under denna extraordinära tillsyn står under tillsyn också av annan statlig myndighet. Att det nu införs en myndighet för ordinär tillsyn även över polisens och Kriminalvårdens verksamheter föranleder inte någon gränsdragningsproblematik i förhållande till JO och JK.⁶

JO och JK hänvisar ofta enskilda som anmäler missförhållanden till en ordinarie tillsynsmyndighet, i stället för att inleda en utredning (avsnitt 6.3). När det ändå uppkommer ärenden där tillsynsinsatser aktualiseras från JO eller JK och den nya tillsynsmyndigheten, bör ansvaret för dessa ärenden kunna klargöras genom kontakter dem emellan. Avseende samverkan mellan tillsynsmyndigheten och JO eller JK måste det dock beaktas att JO och JK utövar tillsyn även över tillsynsmyndigheten. Detta kan påverka formerna för och graden av samverkan med tillsynsmyndigheten. Samverkan bör syfta till att undvika dubbelarbete och inte avse gemensamma tillsynsinsatser.

Skulle tillsynsmyndigheten trots allt inleda ett tillsynsärende i samma sak som JO eller JK kommer ärendet att kommuniceras med

⁵ Det kan t.ex. röra sig om att ange kontaktpersoner hos respektive myndighet, skapa en struktur för regelbundna ledningsmöten eller reglera när och vart beslut ska skickas för kännedom. I överenskommelsen kan man också behandla när och hur synpunkter från den andra myndigheten ska hämtas in eller brister och risker påtalas för den andra myndigheten. Myndigheterna kan vidare inrätta tillfälliga eller mer permanenta samarbetsorgan för att lösa särskilda uppgifter. I en överenskommelse mellan Statens skolinspektion och Arbetsmiljöverket har respektive myndighets tillsynsansvar i vissa avseenden fördelats. Se överenskommelse 2013-08-12, IMS 2013/105234, dnr 07-2013/4558. *Överenskommelse mellan Statens skolinspektion och Arbetsmiljöverket.*

⁶ Jfr JO, ämbetsberättelse 2010/11:JO1, s. 28 f.

tillsynsobjektet. Tillsynsobjekten kan då i sitt svar påtala att frågan även är eller har varit under utredning hos annan tillsynsmyndighet.

Internationella organ som utövar tillsyn över polisen och Kriminalvården

Utöver den ordinära och extraordinära tillsyn som behandlats ovan finns det internationella aktörer som kan kontrollera regelefterlevnaden i Kriminalvårdens och polisens verksamheter. Kommittén har i beskrivningen av den externa granskningen av Kriminalvården berört den kontroll som utövas av FN:s kommitté mot tortyr, FN:s underkommitté mot tortyr och Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr (avsnitt 6.2, se nedan angående Frontex ombud för grundläggande fri- och rättigheter). Enligt Europarådets ministerkommittés rekommendationer avseende de europeiska fängelsereglerna ska tillsynsorgan som övervakar förhållandena i fängelser och behandlingen av de intagna uppmuntras att samarbeta med de internationella organ som har laglig rätt att besöka fängelser.⁷ Tillsynsmyndigheten bör således samverka även med internationella organ som kan utöva tillsyn över polisen och Kriminalvården.

Granskningsorgan som inte utövar tillsyn över polisen och Kriminalvården

Kommittén har ovan behandlat samverkan med och gränsdragning till andra organ som kan utöva tillsyn över polisen och Kriminalvården. Tillsynsmyndigheten bör i syfte att utveckla tillsynsmetoderna samverka även med tillsynsorgan som inte utövar tillsyn över polisen eller Kriminalvården. Personer som inom staten arbetar med tillsyn delar erfarenheter genom nätverket Tillsynsforum. Syftet är att stärka yrkesrollen för statligt anställda som arbetar med tillsyn genom kontinuerligt erfarenhetsutbyte, debatter och kunskapsutveckling.⁸ För att utvecklas i sin övervakning av utrikestransporter bör tillsynsmyndigheten samverka även med organ i andra medlemsstater

⁷ Art. 93.2 i Ministerkommitténs rekommendationer Rec (2006)2 avseende de europeiska fängelsereglerna.

⁸ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 9.

som har motsvarande uppgift. Samverkan kan bestå av erfarenhetsutbyte, gemensamma utbildningar etc.

Den nya tillsynsmyndigheten ska inte utöva någon annan typ av granskning av polisen och Kriminalvården än tillsyn (kontroll av regelefterlevnad). Den kan ändå komma att granska samma verksamhet som ett granskningsorgan som inte utövar tillsyn, t.ex. Riksrevisionen, om än ur olika perspektiv. Samverkan krävs alltså inte bara med andra myndigheter som utövar tillsyn utan även med myndigheter som utövar annan form av granskning av polisens eller Kriminalvårdens verksamhet. Någon egentlig överlappning av uppgifter blir det dock inte tal om i förhållande till myndigheter som endast utövar annan granskning än tillsyn.

Frontex

Vid gemensamma insatser för återsändande fungerar Frontex som en mellanhand och samordnar de olika nationella myndigheter som vill delta. Tillsynsmyndigheten kommer således vid övervakningen av påtvingade återvändanden att behöva samverka med Frontex (se även avsnitt 13.8.2 om rapportering till Frontex). Frontex ombud för grundläggande fri- och rättigheter är också ett av de internationella tillsynsorgan, med rätt att granska polisens och Kriminalvårdens verksamhet, som tillsynsmyndigheten bör samverka med.

Krävs det särskild reglering för denna samverkan?

I betänkandet Tillsyn över polisen föreslog kommittén att det i instruktionen till den nya tillsynsmyndigheten skulle slås fast att myndigheten ska samverka och samarbeta med övriga tillsynsmyndigheter som utför tillsyn eller granskning på polisens område.⁹

Alla myndigheter måste enligt 6 § myndighetsförordningen verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Enligt 19 § samma förordning måste de också se till att de kostnads- mässiga konsekvenserna begränsas när de begär in uppgifter eller utövar tillsyn. Av 6 § förvaltningslagen följer att varje myndighet ska

⁹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 44 och 229 f.

lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Redan enligt gällande rätt är alltså en myndighet skyldig att samverka med andra myndigheter. Frågan är om det ändå behövs en särskild reglering för att få till stånd nödvändig samverkan mellan den nya tillsynsmyndigheten och övriga granskningsorgan. I tillsynsskrivelsen är man tydlig med att även om samordningen mellan olika tillsynsorgan är viktig bör den inte särregleras. Den reglering som finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen bedöms som tillräcklig. Inom områden där betydande delar av tillsynsverksamheten utförs av privaträttsliga organ bör det dock enligt tillsynsskrivelsen övervägas om samordningen med andra tillsynsorgan ska regleras särskilt.¹⁰ Det är inte nu tal om ett område där delar av tillsynsverksamheten utförs av privaträttsliga organ.

För det fall samarbete inte sker i frivilliga former finns enligt Tillsynsutredningen en risk för osäkerhet kring myndigheternas möjligheter att styra det egna tillsynsarbetet. Om man ändå ska ha en reglering av samarbetet mellan tillsynsorgan bör den enligt Tillsynsutredningen göras direkt tillämplig och vara, i det närmaste, obligatorisk. Det innebär att samarbete ska vara en skyldighet och komma till stånd så snart behov därav föreligger, om inte starka skäl talar mot. En bestämmelse om samarbetsskyldighet ska hos tillsynsorganen inskräpa vikten av att alltid överväga behov av samarbete och avser att exklusivt reglera frågan om samarbete mellan tillsynsorgan. För statliga tillsynsmyndigheter innebär det att en sådan bestämmelse gäller framför bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen vid utövande av tillsyn. Ett alternativ till att ställa krav på samverkan i instruktionen är att göra det i regleringsbrevet.¹¹

Det finns flera exempel på särskild reglering för tillsynsmyndigheter om samverkan med andra.

- Inspektionen för vård och omsorg ska enligt instruktionen samverka med andra berörda myndigheter i syfte att uppnå ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn, kunskapsstyrning och regelgivning.¹²

¹⁰ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 24.

¹¹ SOU 2004:100. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 164 och 167 f.

¹² 4 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

- Tillsynsmyndigheter ska enligt miljöbalken samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.¹³
- Beträffande Arbetsmiljöverket finns det i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) en hänvisning till regleringen i 6 § förvaltningslagen (myndigheter ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten). Det är dessutom särskilt reglerat att vid viss tillsyn ska samverkan vid behov ske med Kemikalieinspektionen samt berörda länsstyrelser och kommuner.¹⁴

Det finns ett påtagligt behov av samverkan med andra myndigheter och internationella organ som kan utöva tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet. Detta behov av samverkan går enligt kommittén utöver kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. I instruktionen för den nya tillsynsmyndigheten bör det därför framgå att tillsynsmyndigheten ska samverka med andra myndigheter och internationella organ som kan utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kriminalvården. Det är dock inte lämpligt att i detalj reglera hur samverkan ska gå till. Det måste kontinuerligt anpassas allteftersom omvärlden förändras.

När det gäller andra granskningsorgan än tillsynsorgan som utövar tillsyn över polisen och Kriminalvården är det enligt kommittén tillräckligt med gällande reglering i myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Inte heller behövs enligt kommittén någon särskild reglering avseende samverkan med Frontex i dess samordnande roll. Det bör dock noteras att Frontex ombud för grundläggande fri- och rättigheter är ett sådant tillsynsorgan, med rätt att granska polisens och Kriminalvårdens verksamhet, som tillsynsmyndigheten enligt den föreslagna särskilda regleringen ska samverka med.

¹³ 26 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁴ 17 a § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

16.4 Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska samverka med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Det ska framgå av instruktionen för tillsynsmyndigheten. Motsvarande skyldighet att samverka med den nya tillsynsmyndigheten ska föras in i instruktionerna för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör upplysa Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten om förhållanden i åklagarverksamheten som den anser bör uppmärksammas. På motsvarande sätt bör Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i vissa fall upplysa tillsynsmyndigheten om förhållanden i polisens verksamhet som de anser bör uppmärksammas. Kontakterna bör ske inom ramen för myndigheternas skyldighet att samverka.

Ingen överlappning av uppgifter

Det finns ett nära samband mellan polis och åklagares brottsutredande verksamhet. Det bör även beaktas att det inom åklagarväsendet bedrivs vad som benämns rättslig tillsyn. Med det avses en granskning av rättslig art som utförs av en överordnad åklagare i dennes roll som högre åklagare i rättegångsbalkens mening. Granskningen inriktas på frågan om underordnad åklagares rättstillämpning kopplad till brottmålsfrågor är lagenlig, följdriktig och enhetlig.¹⁵ Tillsynen över polisens brottsutredande verksamhet har således koppling till såväl åklagares brottsutredande verksamhet som åklagarverksamhetens interna rättsliga tillsyn. Någon överlappning av uppgifter blir det dock inte tal om eftersom tillsynsmyndigheten inte ska utreda brott eller utöva tillsyn över åklagarväsendet. För att undvika att tillsynsmyndigheten i praktiken utövar tillsyn över en åklagares rättstillämpning i en enskild fråga ska den inte i sak få uttala sig om ett enskilt beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om det är eller har varit föremål för åklagares prövning (avsnitt 11.10).

¹⁵ 1 § Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn (ÅFS 2012:2).

Skyldighet att samverka

I betänkandet *Tillsyn över polisen* föreslog kommittén att det ska regleras att den nya tillsynsmyndigheten ska samverka med Åklagarmyndigheten.¹⁶ Kommittén ser inte skäl att ändra bedömningen att samverkan mellan tillsynsmyndigheten och åklagarväsendet bör regleras särskilt i instruktionerna. Författningsförslagen i det tidigare betänkandet omfattade dock enbart Åklagarmyndigheten och inte Ekobrottsmyndigheten. Brottsutredande verksamhet och rättslig tillsyn av överordnad åklagare bedrivs även vid Ekobrottsmyndigheten.¹⁷ Ekobrottsmyndigheten bör därför omnämnas i instruktionen för den nya tillsynsmyndigheten. I instruktionen för Ekobrottsmyndigheten bör motsvarande ändring som föreslagits i instruktionen för Åklagarmyndigheten införas.

Åklagarmyndigheten har i remissyttrandet över betänkandet *Tillsyn över polisen* skrivit att det bör klargöras i vilka frågor samverkan ska ske och hur det närmare ska gå till.¹⁸ En del av samverkan bör enligt kommittén vara de upplysningar som beskrivs nedan under rubriken ”Möjlighet att uppmärksamma åklagarväsendet på förhållanden i dess verksamhet”. Myndigheterna måste sinsemellan komma överens om formerna för dessa. En annan del av samverkan kan vara att tillsynsmyndigheten uppmärksammar åklagarväsendet på beslut av polisen som skulle kunna vara aktuella för åklagares prövning (avsnitt 11.10). Det är också möjligt för tillsynsmyndigheten och Åklagarmyndighetens tillsynsfunktion att, utifrån perspektiven polis respektive åklagares roll, utföra parallella granskningar av visst område. Om tillsynsmyndigheten har gjort uttalanden som bedöms ha relevans även för åklagarverksamheten är det lämpligt att tillsynsmyndigheten skickar beslutet för kännedom till åklagarväsendet.

När och hur samverkan ska ske kan, i likhet med vad som föreslagits när det gäller andra ordinarie tillsynsorgan, formaliseras i en överenskommelse mellan tillsynsmyndigheten samt Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten.

¹⁶ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 44, 50 och 218.

¹⁷ Se t.ex. 5, 6 och 10 §§ Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2012:2) om rättslig tillsyn. Se även Åklagarmyndigheten, rapport 2010-10-01, *Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn*, s. 12 och 49.

¹⁸ Åklagarmyndigheten, remissvar 2013-09-25, dnr. ÅM-A 2013/1121. *Remissvar över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

Möjlighet att uppmärksamma åklagarväsendet på förhållanden i dess verksamhet

Om tillsynsmyndigheten upplyser Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten om förhållanden i åklagarverksamheten som de bör uppmärksammas på kan utvecklingsarbetet inom åklagarväsendet främjas. På samma sätt bör Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten upplysa tillsynsmyndigheten om förhållanden i polisens verksamhet som bör uppmärksammas. Förslaget i betänkandet Tillsyn över polisen innebar att denna typ av kontakter mellan tillsynsmyndigheten och åklagarväsendet skulle regleras särskilt i tillsynsmyndighetens och Åklagarmyndighetens respektive instruktioner.¹⁹

Frågan är om denna typ av kontakter mellan tillsynsmyndigheten på ena sidan samt Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten på den andra bör regleras särskilt i instruktionerna. Om den nya tillsynsmyndigheten uppmärksammar brister eller risker som faller under annan ordinär tillsyn kan den uppmärksamma den andra tillsynsmyndigheten på dessa. Dessa kontakter ska inte regleras särskilt utan de ska ske inom ramen för tillsynsmyndighetens samverkan med andra tillsynsorgan (avsnitt 10.8, 11.8 och 16.3). En särskild reglering avseende kontakterna mellan den nya tillsynsmyndigheten och åklagarväsendet på sätt föreslogs i betänkandet Tillsyn över polisen kan ge intrycket att tillsynsmyndigheten inte ska uppmärksamma andra tillsynsorgan på förhållanden av betydelse för deras tillsyn.

Upplysningar till åklagarväsendet skiljer sig i och för sig från upplysningar till andra tillsynsmyndigheter på det viset att de skulle avse förhållanden som inte faller under tillsynsmyndighetens tillsynsansvar. Med det i beaktande kan det finnas fog för en reglering som klargör att tillsynsmyndigheten har rätt att fästa åklagarväsendets uppmärksamhet på förhållanden som ligger utanför det egna tillsynsområdet. Det är dock många verksamheter som har kontakt med polisen eller Kriminalvården, exempelvis domstolar, socialtjänst och Migrationsverket. Om den nya tillsynsmyndigheten finner skäl att fästa annans uppmärksamhet på förhållanden inom dessa verksamheter bör den också göra det. Tillsynsmyndig-

¹⁹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 44, 50 och 218.

heten kan antingen vända sig direkt till verksamheterna eller till ett organ med rätt att utöva tillsyn över aktuellt område.

Kommittén gör därför bedömningen att tillsynsmyndigheten bör upplysa Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten om förhållanden i åklagarverksamheten som den anser bör uppmärksammas. Vidare bör Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten upplysa tillsynsmyndigheten om förhållanden i polisens verksamhet som bör uppmärksammas. Det är dock inte något som bör regleras särskilt utan kan i stället ske inom ramen för tillsynsmyndighetens och åklagarväsendets samverkan. Det är dock viktigt att betona att tillsynsmyndigheten inte har någon rätt att utreda annan verksamhet än den som bedrivs av polisen eller Kriminalvården. Den får inte utöva tillsyn över, eller meddela beslut med kritiska uttalanden riktade mot, annan än Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

17 Organisatoriska överväganden

17.1 Inledning

Kommittén har funnit att övervägande skäl talar för att en ny tillsynsmyndighet ska inrättas. Tillsynsmyndigheten ska vara en förvaltningsmyndighet under regeringen (kap. 9). I detta kapitel tar kommittén ställning till hur tillsynsmyndigheten ska ledas och organiseras. Utifrån dessa förslag och vad kommittén tidigare har funnit beträffande tillsynsmyndighetens uppdrag tar kommittén därefter ställning till bland annat vilken kompetens som behövs, volym i antal årsarbetskrafter samt kostnader och finansiering.

17.2 Ledningsform

17.2.1 Ledningsformer – återblick

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.¹ Statskontoret har uttalat följande.²

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

¹ Statskontoret, rapport 2008:11. *Förändrade ledningsformer Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*, s. 9.

² Ibid.

styrelserna medför, medan kritikerna har tryckt på de oklara ansvarsförhållanden som delat ledningsansvar innebär.

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.³

Myndighetsförordningen (2007:515) trädde i kraft den 1 januari 2008. Av förordningen 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.

17.2.2 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.⁴ 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. Därmed finns tre möjliga ledningsalternativ för tillsynsmyndigheten; nämndmyndighet, styrelsemyndighet eller enrådighetsmyndighet.⁵

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 normalt små myndigheter. Nämndmyndigheter ser i dag mycket olika ut och begreppet nämnd lever ibland kvar som en del av en myndighets namn även när myndig-

³ Ibid, s. 10. För en genomgång av offentliga utredningar och politiska ställningstaganden se SOU 2004:23. *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*.

⁴ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 108.

⁵ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, i avsnitt 8.2 beskriver kommittén närmare vad som utmärker dessa tre ledningsformer.

heten 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 anställer personalen medan nämnden ansvarar för verksamheten.⁶ Nämndmyndighetsformen bör, enligt regeringen, användas sparsamt och en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten.⁷ Det fanns 55 nämndmyndigheter den 1 januari 2014.⁸

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.⁹ Den 1 januari 2014 fanns det 32 styrelsemyndigheter.¹⁰

Enrådighet är den klart vanligaste ledningsformen bland de myndigheter som regleras av myndighetsförordningen. Det fanns 131 enrådighetsmyndigheter den 1 januari 2014.¹¹ I en enrådighetsmyndighet är myndighetschefen direkt ansvarig för verksamheten inför regeringen. Detta innebär att regeringens styrning och ansvarsutkrävande sker direkt gentemot myndighetschefen. Med ett par undantag innebär den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna att myndighetschefen är fri att forma sin myndighetsledning som han eller hon vill.¹²

Enrådighetsmodellen är enligt Statskontoret den ledningsform som formellt sett är minst komplicerad när det gäller ledning och ansvar. Att enrådighet utgör normen för en myndighets ledning

⁶ Jämför 11 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden i vilken följande anges. Säkerhetspolisen ska tillhandahålla Registerkontroll-delegationen sammanträdes- och kontorslokaler, kanslistöd och föredragande.

⁷ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 110.

⁸ Statskontoret, rapport 2014:4. *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, s. 34 f.

⁹ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 110.

¹⁰ Statskontoret, rapport 2014:4. *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, s. 34 f.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, s. 75 f.

innebär att det också är den ledningsform till vilken formerna för regeringens styrning av myndigheterna i första hand är avpassad. De tjänstemän i Regeringskansliet som Statskontoret har intervjuat i samband med rapporten Myndigheternas ledningsformer beskriver det som att enrådighet ger en enkel och rak styrkedja som inte medför några särskilda svårigheter eller utmaningar för möjligheten att styra myndigheten.¹³

Ledningsformen lämpar sig enligt regeringen väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärend- och servicekaraktär, för verksamhet av främjande karaktär eller för myndigheter med ett litet finansiellt ansvar.¹⁴

17.2.3 Ledningsformer för olika tillsynsmyndigheter

I en rapport från Statskontoret finns en sammanställning av alla myndigheters ledningsformer per den 1 januari 2014.¹⁵ Vad gäller myndigheter med tillsynsuppdrag kan följande exempel noteras.

- Styrelsemyndigheter: Finansinspektionen, Lotteriinspektionen.
- Nämndmyndigheter: Centrala etikprövningsnämnden, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.
- Enrådighetsmyndigheter: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Energimarknadsinspektionen, Arbetsmiljöverket, Fastighetsmäklarinspektionen, Inspektionen för socialförsäkring, Datainspektionen, Konkurrensverket, Kemikalieinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg.

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 nästan alla fått denna ledningsform.

¹³ Ibid, s. 75.

¹⁴ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 109 f.

¹⁵ Statskontoret, rapport 2014:4. *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

17.2.4 Ledningsform för tillsynsmyndigheten

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet och ledas av en myndighetschef.

Kommittén fann i betänkandet Tillsyn över polisen att det varken är nödvändigt eller lämpligt att den nya tillsynsmyndigheten leds av en nämnd.¹⁶ Detta är alltjämt kommitténs uppfattning. Kollektivt beslutsfattande är inte nödvändigt för de beslut som tillsynsmyndigheten ska fatta i sin verksamhet. Därtill kommer tillsynen att omfatta hela polisens och Kriminalvårdens verksamheter. Det är således inte tal om lika avgränsade frågor som för exempelvis Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Kommittén anser inte heller att styrelse är en myndighetsform som är ändamålsenlig för tillsynsmyndigheten. Som ovan anförts är den myndighetsformen främst 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.¹⁷ Den föreslagna myndigheten kommer inte att bedriva sådan verksamhet.

Styrelsemyndigheter har normalt stor frihet att bestämma över verksamheten. Med hänsyn till att tillsynsmyndigheten ska ansvara för tillsyn över Kriminalvården och polisen, med långtgående befogenheter att ingripa i och påverka tillvaron för enskilda, är det enligt kommittén viktigt att regeringen vid behov kan styra tillsynsverksamheten på ett rakt och effektivt sätt. Det är därför bra om regeringen enkelt kan styra tillsynens inriktning och hur resurser används genom uppdrag till tillsynsmyndigheten, även om den självklart ska ha stort utrymme att agera på ett självständigt sätt.

Ekonomistyrningsverket föreslog i sitt remissvar över betänkandet Tillsyn över polisen att den nya myndigheten blir en styrelsemyndighet. Med tanke på att uppdraget i hög grad handlar om förtroende är det enligt verket bra med bredd och mångfald i ledningen.

¹⁶ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 192.

¹⁷ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 110.

Verket såg det som väsentligt att fler perspektiv representeras i styrelsen.¹⁸ Såsom kommittén framhållit i betänkandet Tillsyn över polisen innebär en styrelse att ledningen för myndigheten kan ges en specifik kompetensprofil.¹⁹ Kommittén instämmer i att det för förtroendet är bra med bredd, mångfald och flera perspektiv i tillsynsmyndigheten. Detta kan dock säkerställas genom ett insynsråd vid myndigheten (se nedan avsnitt 17.3).

Granskningen avser kontroll av regelefterlevnad och kommer vara reglerad i lag. Det är således fråga om en verksamhet som i hög grad är styrd av lag, vilket talar för enrådgivningsmyndighet som lämplig ledningsform. Det är även en lämplig ledningsform med hänsyn till att det är en myndighet med ett litet finansiellt ansvar. Därtill ger enrådgivningsmyndigheten en tydlig ansvarsfördelning och en rak styrkedja. Regeringen kan utkräva ansvar direkt gentemot myndighetschefen om det uppmärksammas brister. Bredd och mångfald kan säkerställas även i en enrådgivningsmyndighet. Det är därför enligt kommittén mest ändamålsenligt att organisera den nya tillsynsmyndigheten som en enrådgivningsmyndighet.

17.3 Insynsråd

Kommitténs förslag: Vid tillsynsmyndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Insynen ska inte avse sådana uppgifter som kan äventyra Säkerhetspolisens samarbete med någon annan underrättelse- eller säkerhetstjänst eller som rör Säkerhetspolisens ledning av polisverksamhet i ett enskilt fall.

Kommitténs bedömning: Utifrån det angelägna intresset av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll är det viktigt att de ledamöter som utses till insynsrådet är personer som i vid mening representerar allmänheten. Myndighetschefen bör särskilt ta tillvara insynsrådets erfarenhet, kunskap och åsikter innan tillsynsplanen fastställs.

¹⁸ Ekonomistyrningsverket, remissyttrande 2013-09-25, dnr 3.4-812/2013. Yttrande över betänkandet *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

¹⁹ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 193.

17.3.1 Allmänt om insynråd

Ett insynråds uppgift är enligt 9 § myndighetsförordningen att utöva insyn och ge myndighetschefen råd. Insynrådet utgör ingen del av myndighetsledningen och det saknar beslutsbefogenheter. Regeringen kan därför i princip inte heller utöva någon styrning av ett insynråd, annat än den som sker genom valet av utnämningar.²⁰ Eftersom insynrådet inte har något formellt ansvar för myndighetens beslut kan regeringen inte heller utkräva något ansvar av rådet eller de enskilda ledamöterna. Om rådet hade beslutsbefogenheter skulle det kunna skapa otydlighet i ansvarsförhållandena.

Myndighetschefen ska vara ordförande i insynrådet. Utöver myndighetschefen kan insynrådet bestå av förtroendevalda ledamöter eller ledamöter från myndigheter och organisationer av särskild betydelse för myndighetens verksamhet. Sammansättningen av insynråd varierar beroende på vilka aspekter som prioriteras för respektive myndighet. I några fall har tonvikten lags vid den parlamentariska insynen. I andra fall har det varit insyn, råd och stöd från andra delar av statsförvaltningen eller relevanta verksamheter som lyfts fram. Det är vanligt att det i ett insynråd finns både politiker och chefer eller motsvarande från andra myndigheter vars verksamhet på ett eller annat sätt har samband med myndigheten ifråga.

Av den förvaltningspolitiska propositionen framgår att insynråd kan förekomma då insyn i en verksamhet av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen, eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.²¹ Ett insynråd ska tillgodose behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande.²² Av de 131 myndigheterna som är enrådighetsmyndigheter hade 93 stycken insynråd per den 1 januari 2014.²³

Det är myndighetschefen, i egenskap av ordförande i insynrådet, som leder insynrådets möten. Denne ska hålla rådet informerat om verksamheten, ge ledamöterna möjlighet att skaffa sig fördjupade kunskaper om verksamheten, ansvara för att ledamöterna ge reella

²⁰ Av 22 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att ledamöter i insynråd utses av regeringen för en bestämd tid.

²¹ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 110.

²² Regeringskansliet, informationsmaterial utgivet 2008-02-11. *Ledamot av insynråd*.

²³ Statskontoret, rapport 2014:4. *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, s. 42.

förutsättningar att klara sina uppgifter, lägga upp insynsrådets arbete tillsammans med ledamöterna och bidra till att skapa en förtroendefull dialog. För ledamöternas del ingår det i uppdraget att fördjupa sin kunskap om verksamheten, engagera sig och ställa frågor. Vidare ingår att dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter och att bidra till konstruktiva diskussioner.²⁴

17.3.2 Tillsynsmyndigheten ska ha ett insynsråd

Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över verksamheter med långtgående befogenheter att vidta ingripande åtgärder mot enskilda. Det är därför betydelsefullt med god medborgerlig insyn och demokratiskt inflytande i tillsynsverksamheten, särskilt för att bidra till att skapa och upprätthålla förtroende hos allmänheten för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens respektive Kriminalvårdens verksamheter. Tillsynsmyndigheten kommer vidare att ha kontakt med ett vitt spektrum av aktörer i sin verksamhet. Även dess tillsynsobjekt har kontaktytor mot många olika aktörer, grupper och organisationer i samhället. Ett insynsråd kan tillföra kunskap, bredd och mångfald till stöd för myndighetens ledning samt tillförsäkra att myndighetsledningen får del av synpunkter och perspektiv som den annars riskerar att missa. Kommittén anser därför att tillsynsmyndigheten ska ha ett insynsråd.

Insynsrådet bör på nära håll följa hur tillsynsmyndigheten inriktar och prioriterar sin verksamhet. Insynsrådet bör t.ex. följa planeringen av tillsynsverksamheten. Insynen måste, såsom framhålls ovan, bygga på att ledamöterna får och tillgodogör sig kunskap om tillsynsverksamheten. Därtill bör ledamöternas breda erfarenheter och möjlighet att med den utomståendes perspektiv se när något är fel i myndigheten tas tillvara. Kommittén vill särskilt framhålla att myndighetschefen bör ta tillvara insynsrådets erfarenhet, kunskap och åsikter innan tillsynsplanen fastställs.

Insynsrådet kommer att vara en del av tillsynsmyndigheten och några särskilda sekretessbestämmelser för insynsrådet krävs därför inte. Det bör med hänsyn till att tillsynen omfattar bland annat Säkerhetspolisens verksamhet framhållas att undantaget från den så

²⁴ Ibid, s. 84.

kallade meddelarfriheten gäller för vissa allvarliga brott, t.ex. mot rikets säkerhet.²⁵

Kommittén vill avslutningsvis peka på möjligheten att i framtiden överväga att inrätta en organisation motsvarande *Tilsynsråd* i Norge, *Citizen Advisory Committees* i Kanada eller *Independent Monitoring Board* i England och Wales för att ge det civila samhället inblick i Kriminalvården och härigenom uppnå ytterligare medborglig insyn och demokratiskt inflytande (se kap. 7).

17.3.3 Insynrådets sammansättning och reglering

Vilken roll ett insynsråd får är i stor utsträckning beroende av dels vilka personer som sitter i insynrådet, dels hur samarbetet med myndighetschefen fungerar. Frågan är hur tillsynsmyndighetens insynsråd bör vara sammansatt för att den medborgerliga insynen och den rådgivande funktionen ska vara optimal.

Tillsynsmyndighetens insynsråd bör, enligt kommittén, bestå av högst åtta ledamöter. Vid denna bedömning har en avvägning gjorts mellan Säkerhetspolisens verksamhets särdrag, som gör att den krets som får insyn i myndigheten inte bör vara alltför vid, samt behovet av medborgerlig insyn och demokratiskt inflytande. Enligt 22 § myndighetsförordningen utses ledamöter i insynsråd för en bestämd tid. Detta skapar förutsättningar för regeringen att löpande utvärdera vilken kompetens som behövs i ett insynsråd.

Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det utifrån det angelägna intresset av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll är särskilt viktigt att ledamöterna i tillsynsmyndighetens insynsråd är personer som i vid mening representerar allmänheten. Dessa personer bör ha partipolitisk erfarenhet eller breda kontaktytor i samhället. Kommittén vill också framhålla att ledamöterna i insynrådet bör genomgå säkerhetsprövning med hänsyn till bland annat att ett av tillsynsobjekten är Säkerhetspolisens verksamhet.

Säkerhetspolisens eget insynråds tillgång till uppgifter är begränsad på så sätt att dess insyn inte ska avse sådana uppgifter som kan äventyra Säkerhetspolisens samarbete med någon annan under-

²⁵ Meddelarfriheten innebär att alla anställda inom offentlig verksamhet, utan risk för påföljder, kan lämna uppgifter till massmedia för publicering. Detta gäller i viss utsträckning även sekretessbelagda uppgifter.

rättelse- eller säkerhetstjänst eller som rör Säkerhetspolisens ledning av polisverksamhet i ett enskilt fall.²⁶ Tillgången till uppgifter avseende Säkerhetspolisens verksamhet bör begränsas på motsvarande sätt för insynsrådet vid tillsynsmyndigheten.

Det bör påpekas att myndighetschefen kan inrätta även andra rådgivande organ som han eller hon anser sig behöva för att lösa sin uppgift, t.ex. samråds-, referens- eller expertgrupper. Genom att anlita personer med särskilda erfarenheter och kunskaper kan myndighetschefen få del av utomståendes synpunkter, erfarenheter och professionella bedömningar.

17.3.4 Insynsråd bedöms tillräckligt

Kommittén fann i betänkandet Tillsyn över polisen att förtroendet för den nya polisorganisationens verksamhet inte i tillräcklig utsträckning skulle öka om den nya tillsynsfunktionen var en enrådgivningsmyndighet med ett insynsråd. Kommittén föreslog att beslutsorganet Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle få särskilda uppgifter som gav nämnden möjlighet att utöva inflytande över den årliga planeringen av tillsynsverksamheten som tillsynsmyndigheten behövde göra. Detta för att tillföra parlamentarisk representativitet genom den demokratiska lekmanaförankring som finns i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.²⁷

Kommittén har i detta betänkande funnit att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte ska ingå i tillsynsmyndigheten (avsnitt 9.4.2). Det är därför inte längre aktuellt att nämnden utför vissa uppgifter vad gäller den nya tillsynen. Ett insynsråd ger enligt kommittén god medborgerlig insyn i både tillsynsverksamheten och den verksamhet tillsynen avser. Det kan därigenom bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för polisen, Kriminalvården och den nya tillsynsmyndigheten. Kommittén gör således numera bedömningen att ett insynsråd, med väl anpassad sammansättning och som arbetar utifrån kommitténs synpunkter ovan avseende tillsynsplan etc., kan tillförsäkra en tillräckligt god parlamentarisk representation i verksamheten.

²⁶ 20 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

²⁷ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 194 och 199.

17.4 Personalansvarsnämnd och personalföreträdarförordningen

Kommitténs förslag: Det ska finnas en personalansvarsnämnd vid tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

En personalansvarsnämnd är en partssammansatt grupp vid statliga myndigheter med uppgift att utkräva det disciplinansvar som statligt anställda har enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning. Tjänstemän på hög nivå lyder i disciplinhänseende under Statens ansvarsnämnd.

En personalansvarsnämnd kräver vissa administrativa resurser och personalansvarsärenden är ytterst sällsynta i små myndigheter. Regeringen har därför en praxis som innebär att myndigheter med färre än 50 anställda i allmänhet inte har personalansvarsnämnd.²⁸ Om en enrådighetsmyndighet inte har en personalansvarsnämnd ska ärendena prövas av myndighetschefen. Den handläggningsform som bäst uppfyller krav på en rättssäker och effektiv handläggning av personalansvarsärendena är den i personalansvarsnämnden. Andra än små myndigheter bör därför i största möjliga utsträckning ha personalansvarsnämnder. Det ska enligt kommittén finnas en bemanning motsvarande 60 årsarbetskrafter vid tillsynsmyndigheten (se avsnitt 17.11.1). Kommittén anser därför att tillsynsmyndigheten för att säkra en rättssäker och effektiv handläggning av personalansvarsärenden ska ha en personalansvarsnämnd.

Nästa fråga är om tillsynsmyndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen. Om förordningen ska tillämpas har personalföreträdarna rätt att närvara och yttra sig när myndighetschefen slutligt handlägger vissa frågor. Personalföreträdarna är även ledamöter i personalansvarsnämnden.²⁹ Regeringens praxis har hittills varit att personalföreträdarförordningen ska tillämpas vid myndigheter som har minst 50 anställda.³⁰ Med hänsyn till myndighetens

²⁸ Ds 2006:19. *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter*, s. 12 och 82.

²⁹ 6–7 §§ personalföreträdarförordningen (1987:1101).

³⁰ Ds 2006:19. *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter*, s. 32 och 82.

föreslagna storlek ska den enligt kommittén tillämpa personalföreträdarförordningen.

17.5 Central, regional eller lokal organisation

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör ha en central organisation. Den kan i framtiden överväga en lokal eller regional organisation.

Den nya tillsynsmyndigheten ska vara en statlig förvaltningsmyndighet. Den kan antingen ha enbart en central organisation (utan lokal eller regional nivå) eller så kan den ha en egen lokal eller regional organisation. Såväl effektivitet som rättssäkerhet kan motivera centralt organiserad tillsyn. Detta gäller framförallt för komplexa ämnesområden eller om tillsynsobjekten är stora och viktiga. Även följande punkter kan motivera en central organisation.³¹

- Styrningen underlättas.
- Jäv och annan otillbörlig påverkan från lokala intressen undviks.
- Regionala och lokala resurser är otillräckliga.

Är tillsynsobjekten många och spridda över landet kan det vara motiverat med en lokal, eventuellt regional, organisation. En fördel med att ha en decentraliserad tillsynsorganisation är att resorna kan minska och att lokalkännedomen rimligtvis blir större, vilket kan underlätta och möjligtvis också effektivisera tillsynen. En möjlig nackdel är dock att det i en decentraliserad organisation kan uppstå för nära band mellan tillsynspersonalen och ansvariga för de verksamheter som ska granskas.³²

Myndigheter med enbart central organisation är den vanligaste modellen för tillsyn och gäller ofta för myndigheter där tillsyn utgör dess huvudsakliga uppgift. Exempel på denna typ av tillsynsorgan är Finansinspektionen, JK och Datainspektionen. Myndigheter som Arbetsmiljöverket och Inspektionen för vård och omsorg bedriver

³¹ Se SOU 2002:14. *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 75.

³² Statskontoret, rapport 2012. *Tänk till om tillsynen - Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 95.

däremot sin tillsyn genom regionala eller lokala enheter, med olika grad av centralisering.³³

Polisens och Kriminalvårdens verksamheter är stora och viktiga med komplexa ämnesområden. För att kunna bedriva tillsynen på ett professionellt och förtroendeingivande sätt behövs en tillräckligt stor och kompetent organisation. Detta talar för att tillsynen samlas i en central organisation. Med hänsyn till rättssäkerheten är det dessutom viktigt att tillsynens tillämpning är likformig och entydig. Att den granskade verksamheten är spridd över landet talar dock för en lokal eller regional organisation.

Tillsynsmyndigheten bör enligt förslaget ha motsvarande 60 årsarbetskrafter. Det blir svårt att upprätthålla kompetens, effektivitet och rättssäkerhet om resurserna sprids ut. Kommittén anser således att tillsynsmyndigheten bör vara en central organisation. Tillsynsmyndigheten ska dock själv besluta sin organisation (se nedan avsnitt 17.6). För det fall myndigheten skulle bli tillräckligt resursstark i framtiden står det således myndigheten fritt att överväga att införa en egen lokal eller regional organisation.

17.6 Ska tillsynsmyndighetens organisation regleras i övrigt?

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska själv besluta sin organisation.

Som kommittén redogjort för i betänkandet En sammanhållen svensk polis har under senare år, när nya myndigheter inrättats, beslutanderätten över organisationen i hög grad överlåtits på myndigheten. Genom att inte låsa fast den interna organisationen i lag eller förordning skapas förutsättningar för en flexibel verksamhet som fortlöpande kan anpassas efter förändringar i omvärlden.³⁴

Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över verksamheter som förändras. Även hur tillsynsmyndigheter bör vara organiserade ändras över tid. För att kunna vara effektiv i sin tillsyn krävs därför

³³ Statskontoret, rapport 2007/136-5. *Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel*, s. 9.

³⁴ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 25 och 270.

organisatorisk flexibilitet för ledningen av myndigheten. Regeringens ansvarsutkrävande av myndighetsledningen blir också tydligare om myndigheten själv får bestämma över organisationen. Kommittén anser därför att tillsynsmyndigheten själv ska besluta om sin organisation.

17.7 Tillsynsmyndighetens namn

Kommitténs förslag: Den nya myndigheten ska heta Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården.

Regeringen strävar efter att göra den statliga förvaltningen enkel och tydlig för medborgarna. I detta ligger att det ska vara lätt för medborgare och företag att snabbt veta att det är en statlig myndighet man är i kontakt med. Utifrån detta perspektiv är det önskvärt att det redan av myndighetens namn framgår att det är en statlig myndighet och vad den gör.³⁵

Av namnet Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården framgår det klart för enskilda att det är en statlig myndighet och att den utövar tillsyn över polisen och Kriminalvården. Det väger upp nackdelen att det är ett förhållandevis långt namn.³⁶ Vidare motsvarar den föreslagna tillsynsmyndighetens kontroll av regelefterlevnad regeringens definition av tillsyn och det får därför anses lämpligt att använda ordet tillsynsmyndigheten i namnet i stället för exempelvis inspektionen (avsnitt 9.3.6). Som framgår av propositionen En ny organisation för polisen är begreppet polisen en samlingsbeteckning för myndigheterna Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.³⁷ Den nya myndigheten bör därför heta Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården.

³⁵ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 42.

³⁶ Helsingborgs tingsrätt skrev i sitt remissyttrande att namnet, Tillsynsmyndigheten för polisen, är onödigt långt och kan komma att bli ännu längre om även Kriminalvårdens verksamhet ska omfattas av tillsynen. Helsingborgs tingsrätt, remissyttrande 2013-09-13, dnr 156-13. *Remissyttrande SOU 2013:42, Tillsyn över polisen*.

³⁷ Prop. 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*, s. 402.

17.8 Anställningar

17.8.1 Myndighetschefen

Kommitténs förslag: Myndighetschefen vid tillsynsmyndigheten ska benämnas generaldirektör.

Myndighetschefen anställs av regeringen.³⁸ Den som är myndighetschef vid en enrådighetsmyndighet benämns vanligtvis generaldirektör. Det är alltså en inarbetad titel på många myndighetschefer. Kommittén föreslår därför att myndighetschefen vid Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården ska benämnas generaldirektör.

17.8.2 Andra anställningar

Kommitténs bedömning: Generaldirektören bör själv utse sina närmaste medarbetare på chefsnivå.

Av 12 kap. 5 § regeringsformen följer att en anställning vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 23 § myndighetsförordningen anställs annan personal än myndighetschefen (och eventuell överdirektör) av myndigheten. Huvudprincipen inom statsförvaltningen är att ansvaret för myndigheternas inre organisation är delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare.³⁹ Denna grundregel bygger dels på tanken att effektiviteten i förvaltningen ökar när myndighetschefen själv kan utforma och bemanna sin organisation, dels på principen om ansvarsutkrävande. Enligt uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen ska statsförvalt-

³⁸ 23 § myndighetsförordningen (2007:515).

³⁹ Enligt 23 § myndighetsförordningen (2007:515) utses dock överdirektörer av regeringen. Enligt 43 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion utses även länsdirektörer och länsråd 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.

ningen vara organiserad på ett sådant sätt att det klart och tydligt framgår vem som ansvarar för vad.⁴⁰

Mot denna bakgrund bör generaldirektören vid Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården själv ha möjlighet att utse sina närmaste medarbetare och bemanna sin organisation. Det innebär även att det är generaldirektören som avgör vem som ska förordnas att vara ställföreträdande myndighetschef.⁴¹

Tillsynsmyndigheten kommer att falla in under myndighetsförordningen, enligt vilken annan personal än myndighetschefen och överdirektören anställs av myndigheten själv.⁴² Det behöver därför inte vara särskilt reglerat att tillsynsmyndigheten beslutar om vilken personal – utöver myndighetschefen – som ska vara anställd vid myndigheten.

17.9 Kompetens

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten har behov av kvalificerad personal med kompetens inom främst juridik och den verksamhet som tillsynen avser, men även inom samhällsvetenskap och statistik. Därtill bör personal med särskild kompetens avseende barn rekryteras.

Tillsyn som förvaltningspolitiskt instrument behandlades bland annat i Riksrevisionens årliga rapport 2007. Där konstaterades att tillsynen inte har fått en tillräckligt stark position och att tillsynsmyndigheterna själva anger kompetensproblem som en av orsakerna till detta.⁴³ Kommittén har tidigare konstaterat att en viktig förutsättning för att tillsynsmyndighetens uttalanden ska få genomslag är att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården har förtroende för den nya tillsynsmyndigheten (avsnitt 13.3.1). Att tillsynsmyndigheten får det förtroende som krävs för en effektiv tillsyn handlar till stor del om att det i myndigheten finns erforderlig kompetens. Rätt kompetens är således centralt för tillsynsmyndigheten.

⁴⁰ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 2.

⁴¹ Det är brukligt att ställföreträdaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen. *Ibid*, s. 125.

⁴² 23 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁴³ Riksrevisionens årliga rapport 2007 (RiR 2007:14), dnr 30-2007-0909, s. 8.

För att kunna utöva kontroll av regelefterlevnaden behöver tillsynsmyndigheten personal med hög juridisk kompetens. Därtill behövs kunskap om polisens och Kriminalvårdens verksamheter. När det gäller kunskap om själva sakområdet råder det ibland obalans mellan den verksamhet som står under tillsyn och tillsynsfunktionen. Det är ofrånkomligt att god kunskap om tillsynsområdet hos personalen är en förutsättning för att tillsynen ska fånga det som är mest relevant. Vidare ökar de objektsansvarigas och medborgarnas förtroende för tillsynsmyndigheten om den besitter djup och bred kunskap om den granskade verksamheten. För tillsynsmyndigheter inom verksamheter där tillsynsobjekten är mycket resursstarka och har hög egen kompetens blir kunskap om tillsynsområdet särskilt viktig.⁴⁴

Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården behöver således anställda med god sakkompetens inom den verksamhet som tillsynen avser och som är väl förtrogna med förhållandena och arbetsmetoderna inom polisen och Kriminalvården. För att uppnå detta kommer tillsynsmyndigheten behöva rekrytera personal från såväl polisen som Kriminalvården. Det måste dock alltid göras en avvägning mot allmänhetens förtroende. Om det blir en för stor andel av personalen som tidigare arbetat inom tillsynsobjekten kan det bli problematiskt med tillsynsmyndighetens fristående ställning. En risk är att personal som tidigare arbetat inom tillsynsobjekten har en så nära koppling till den verksamhet som ska granskas att deras objektivitet kan ifrågasättas. Även om tillsynen är objektiv så kan det uppfattas som att den inte är det.⁴⁵

I kraven på rollen som tillsynstjänsteman ingår utöver ren sakområdeskompetens också förvaltningskunskap och insikt om tillsynens roll i det demokratiska systemet. Till detta kommer en form av ”rollkompetens”, dvs. en förmåga att bland annat kunna dra gränsen mellan den rådgivning som är ett naturligt komplement till den granskande tillsynen och sådan rådgivning som är mer lösningsorienterad eller av konsultkaraktär.⁴⁶ Såsom kommittén tidigare

⁴⁴ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 86.

⁴⁵ Brottsförebyggande rådet har i sitt remissyttrande pekat på att om personal rekryteras från befintlig organisation och placeras vid tillsynsorganet kan det bli problematiskt att garantera självständighet. Brottsförebyggande rådet, remissyttrande 2013-09-26, dnr 0223/13. *Remissyttrande över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁴⁶ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 86 f.

funnit i betänkandet Tillsyn över polisen kommer det alltså att finnas behov av personal med goda generella kunskaper om tillsyn.⁴⁷ God metodkompetens inom tillsyn och analytisk förmåga finns som regel hos personer med utbildningsbakgrund inom samhällsvetenskapliga discipliner såsom statsvetenskap och nationalekonomi.

Ovan nämnda kompetenser bör enligt kommittén vara tillräckliga för att tillsynsmyndigheten även ska kunna övervaka utrikes-transporter. Dock bör tillsynsmyndigheten beakta att den personal som arbetar som observatörer vid utrikestransporter måste kunna hantera att arbeta under pressade förhållanden med människor som befinner sig i en mycket utsatt ställning. Personalen bör därför ha utmärkt kommunikationsförmåga för att kunna hantera konfliktfyllda situationer. Vid övervakning av utrikestransporter kan även viss bakgrund inom mänskliga rättigheter eller medicin vara en fördel.⁴⁸ Behovet av sådan kompetens blir dock något som tillsynsmyndigheten får överväga när den anställer personal. Vad gäller medicinsk kompetens bör det främst vara fråga om att kunna identifiera brister som Inspektionen för vård och omsorg sedan kan uppmärksammas på.

Tillsynsmyndigheten behöver också statistiker som kan bidra med att ta fram uppgifter till underlag för tillsynsplaneringen. Därtill bör personal med särskild kompetens avseende barn rekryteras för att säkerställa att barns behov beaktas vid kontakt med tillsynsmyndigheten (se avsnitt 12.4.2). Det behövs även administrativt stöd i form av bland annat funktioner för IT, personal, ekonomi m.m. Slutligen bör tillsynsmyndigheten säkerställa kompetens för att kunna informera allmänheten om resultatet av dess verksamhet.

Denna kunskap om tillsynsområdena och tillsyn generellt tillsammans med personer med olika akademisk bakgrund behövs enligt kommittén för en enhetlig och professionell tillsyn. Kommittén vill även framhålla att den personal vid myndigheten som ska arbeta med tillsyn avseende Säkerhetspolisen givetvis bör genomgå säkerhetsprövning. För att begränsa spridningen av känslig information bör därtill endast särskilt utvalda vid tillsynsmyndigheten arbeta mot Säkerhetspolisen.

⁴⁷ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 242.

⁴⁸ Europeiska kommissionens generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet. *Rapport av Matrix Insight Ltd 2011-07-01. Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring (JLS/2009/RFX/CA/1001) Final Report*, s. 19

17.10 Lokalisering

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör vara lokaliserad till någon av landets tre storstadsregioner, dvs. Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Ekonomistyrningsverket uppgav i sitt remissyttrande över betänkandet Tillsyn över polisen att man behöver pröva en annan lokalisering princip än Stockholm. Eftersom det är viktigt med hög kompetens för utredningarna skulle enligt verket en modell med campuslokalisering kunna prövas. Ett internationellt välrenommerat universitet med juridisk, samhällsvetenskaplig och humanistisk fakultet skulle då vara en aktuell plats. Verket ansåg vidare att förekomst av polisforskning och andra utvärderingsmyndigheter skulle kunna vara några kriterier.⁴⁹

Även Rikspolisstyrelsen ansåg att den nya tillsynsmyndigheten inte nödvändigtvis bör lokaliseras till Stockholmsområdet och anförde följande. En nära kontakt med Regeringskansliet bör utan större svårigheter kunna upprätthållas i princip oavsett lokaliseringsort. Vad gäller betydelsen av var granskningsobjekten har sina huvudkontor bör det beaktas att huvudkontoren endast utgör en begränsad del av verksamheten och att granskningen i huvudsak bör ske av verksamheten ute i landet. Vad gäller behovet av kvalificerad kompetens bör detta kunna tillgodoses och vidmakthållas även av personer bosatta utanför Stockholmsområdet.⁵⁰

Regeringen har i budgetpropositionen för 2015 uttalat dels att utgångspunkten för nya myndigheter är att de bör lokaliseras utanför Stockholms län, dels att myndigheter som behöver vara lokaliserade i Stockholm bör pröva om delar av verksamheten kan lokaliseras på annan plats. Enligt regeringen är det viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet. Det handlar om att pröva om myndigheter kan lokaliseras

⁴⁹ Ekonomistyrningsverket, remissyttrande 2013-09-25, dnr 3.4-812/2013. *Yttrande över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁵⁰ Rikspolisstyrelsen, remissyttrande 2013-10-01, dnr A 120.329/2013. *Betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

utanför storstäderna, i första hand till länscentra eller vissa andra orter.⁵¹

Enligt kommittén bör det beaktas att polisen och Kriminalvården bedriver verksamhet över hela landet. I samband med tillsynsmyndighetens inspektioner måste dess personal på ett tids-effektivt sätt kunna transportera sig. Tillsynsmyndigheten måste även på ett tidseffektivt sätt kunna genomföra övervakning av utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång. Kommittén har ovan gjort bedömningen att tillsynsmyndigheten bör ha en central organisation (avsnitt 17.5). Tillsynsmyndigheten bör därför lokaliseras till en ort med goda kommunikationsmöjligheter.

Tillsynsmyndigheten behöver högt kvalificerade och erfarna medarbetare. I den omfattning som myndigheten behöver rekrytera finns tillgång till dessa i första hand i storstadsregionerna. Med hänsyn till behovet av kvalificerade medarbetare är också, på sätt Ekonomistyrningsverket angett i sitt remissyttrande, närhet till ett universitet med juridisk, samhällsvetenskaplig- och humanistisk fakultet en faktor som bör vägas in.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har sina huvudkontor i Stockholmsområdet. Kriminalvården har sitt huvudkontor i Norrköping. Tillsynsmyndighetens uppdrag förutsätter en nära kontakt med Regeringskansliet som uppdragsgivare. Den täta kontakt som är nödvändig mellan myndigheten, uppdragsgivaren och de objektsansvariga underlättas om myndighetens verksamhet förläggs till Stockholmsområdet. Dock är det naturligtvis, som Rikspolisstyrelsen uppgav i sitt remissyttrande, möjligt att upprätthålla kontakten även från annan ort.

Därtill kan närhet till andra relevanta tillsynsmyndigheter såsom Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden vara en fördel. Detta med hänsyn till den föreslagna skyldigheten att samarbeta med andra myndigheter som utövar tillsyn över polisen och Kriminalvården. Vidare underlättas utbyte av erfarenheter och rekrytering av personal med tillsynskompetens.

Kommittén anser mot bakgrund av ovan nämnda faktorer att tillsynsmyndigheten bör lokaliseras till någon av landets tre storstadsregioner, dvs. Stockholm, Göteborg eller Malmö.

⁵¹ Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015*. Se utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning, s. 67. Se även utgiftsområde 19, Regional tillväxt, s. 52.

17.11 Volym, kostnader och finansiering

17.11.1 Tillsynsmyndighetens volym

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör efter två år ha en bemanning motsvarande 60 årsarbetskrafter.

I betänkandet Tillsyn över polisen ansåg kommittén att tillsynsmyndigheten efter två år skulle ha minst cirka 30 årsarbetskrafter, inklusive de anställda som hör till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Under två år skulle myndigheten gå från cirka 5 till cirka 15 medarbetare (Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nuvarande personal undantagen). Vidare ansågs att det fanns verksamhetsmässiga skäl för att i förlängningen bygga upp en större organisation.⁵² JO betonade i sitt remissvar vikten av att tillsynsmyndigheten redan från början ges tillräckliga resurser och att en personalstyrka om endast cirka 15 personer framstår som alltför liten för att på allvar kunna utföra tillsynsmyndighetens arbete.⁵³

Numera innebär kommitténs förslag en tillsynsmyndighet som ska utöva tillsyn över både polisen och Kriminalvården. Kommittén framhåller också tydligare att enskilda fall ska kunna granskas. Vidare ska sammanföring inte ske med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, utan en helt ny myndighet ska bildas. Det finns därför inte längre, som vid en sammanföring, samordningsvinster att uppnå.

Utifrån dessa premisser lämnar kommittén ett förslag på hur bemanningen av tillsynsmyndigheten bör vara på två års sikt. Det är svårt att skaffa sig en bild av bemanningsbehovet genom att studera befintliga tillsynsorgan. Detta på grund av variationerna i bemanning, storlek på tillsynsorganen i förhållande till tillsynsobjekten, antalet tillsynsobjekt, typ av verksamhet som omfattas av tillsynen, omfattningen av tillsynen, typen av tillsyn osv. Som en jämförelse presenteras ändå nedan en lista med antalet årsarbetskrafter vid några myndigheter som utövar tillsyn.

- Arbetsmiljöverket, 499 årsarbetskrafter.⁵⁴

⁵² SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 243 f.

⁵³ JO, remissyttrande 2013-09-27, dnr R 62-2013. *Remiss av Polisorganisationskommitténs betänkande Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

⁵⁴ Arbetsmiljöverkets årsredovisning 2014, s. 35.

- Datainspektionen, 44 årsarbetskrafter.55
- Diskrimineringsombudsmannen, 96 årsarbetskrafter.56
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, 57 årsarbetskrafter.57
- Inspektionen för socialförsäkring, 51 årsarbetskrafter.58
- Inspektionen för vård och omsorg, 599 årsarbetskrafter.59
- Riksdagens ombudsmän, 65 årsarbetskrafter.60

Väsentligt för det antal årsarbetskrafter som bör finnas vid tillsynsmyndigheten är den inriktning och de uppgifter som kommittén föreslår att tillsynsverksamheten ska ha samt omfattningen av polisens och Kriminalvårdens verksamhet. Tillsynsmyndigheten föreslås kontrollera regelefterlevnaden hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården. Dessa myndigheter bedriver omfattande verksamhet över hela landet och antalet anställda uppgår sammanlagt till drygt 41 000.⁶¹ Tillsynsverksamheten kräver viss volym för att vara effektiv. Det krävs även för att tillsynsmyndigheten ska kunna rekrytera och behålla kompetent personal. En risk med en underdimensionerad verksamhet är att viktiga områden kan komma att bli eftersatta och att tillsynen inte kan ske med tillräckligt hög kvalitet.

Tillsynsmyndigheten bör byggas upp successivt. För att myndigheten redan från början ska kunna utveckla en väl fungerande tillsyn och få de objektsansvarigas förtroende bör den dock byggas upp relativt snabbt. Bemanningen bör under det första året uppgå till i vart fall motsvarande 30 årsarbetskrafter i genomsnitt.

För att tillsynsmyndigheten ska vara effektiv bör den efter två år ha en bemanning motsvarande 60 årsarbetskrafter för kärn- och stödverksamheten. Vid denna bedömning har kommittén beaktat bland annat följande.

⁵⁵ Datainspektionens årsredovisning 2014, s. 40.

⁵⁶ Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2014, s. 75.

⁵⁷ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkrings årsredovisning 2014, s. 55.

⁵⁸ Inspektionen för socialförsäkrings årsredovisning 2014, s. 57.

⁵⁹ Inspektionen för vård och omsorgs årsredovisning 2014, s. 55.

⁶⁰ Riksdagens ombudsmäns årsredovisning 2014, s. 20.

⁶¹ Medelantalet anställda vid Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna var 2014 totalt 28 589 (Polisens årsredovisning 2014, s. 104) och vid Säkerhetspolisen var 2014 antalet anställda närmare 1 100 (Säkerhetspolisens årsbok 2014, s. 10). Vid Kriminalvården var medelantalet anställda 2014 totalt 11 616 (Kriminalvårdens årsredovisning 2014, s. 83).

- Tillsynsmyndighet ska utöva tillsyn, inklusive inspektioner, över hela landet och därtill övervaka utrikestransporter.
- Tillsynsobjekten är mycket resursstarka och har hög egen kompetens.
- Bred kompetens krävs eftersom tillsyn ska utövas över olika verksamheter, exempelvis förundersökning, frivård och kontraterrorism.

Av den budgetproposition för 2015 som regeringen lämnade till riksdagen framgår att för att effektivisera statens administrativa stödverksamhet avser regeringen att förordningsreglera anslutningen till de lönerelaterade bastjänsterna hos Statens servicecenter.⁶² Myndigheterna har även möjlighet att köpa annat administrativt stöd som till exempel ekonomiadministration från Statens servicecenter. Antalet anställda vid tillsynsmyndigheten blir således beroende på i vilken omfattning anslutning till Statens servicecenter sker. Finansieringen av de tjänster som tillsynsmyndigheten eventuellt kommer att köpa från Statens servicecenter förutsätts ske inom ramen för de beräknade ekonomiska resurserna för 60 årsarbetskrafter. Vidare bör det beaktas att kommittén, utöver dessa 60 årsarbetskrafter, utgår från att tillsynsmyndigheten kommer att behöva upphandla vissa tjänster (se nedan avsnitt 17.11.2 under rubriken Övriga löpande kostnader).

17.11.2 Tillsynsmyndighetens kostnader

Kommitténs bedömning: Kostnaderna för tillsynsmyndigheten beräknas för 2017 till cirka 46 000 000 kr, för 2018 till cirka 75 000 000 kr samt – med nu föreslagen verksamhetsvolym – från och med 2019 till cirka 76 000 000 kr per år.

Kostnadsuppskattningen bygger på förutsättningarna att Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården inrättas den 1 januari 2017, att verksamheten byggs upp under två års tid och att den från och med 2019 har en bemanning som motsvarar 60

⁶² Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015*, kap. 1–7 s. 54.

årsarbetskrafter. Vid beräkningen av kostnaderna utgår kommittén från att behovet av 60 årsarbetskrafter fylls genom anställd personal, som påtalats ovan kan det dock även fyllas på annat sätt.

Personalkostnader

Med hänsyn till den tid som behövs för att rekrytera kvalificerade medarbetare bedömer kommittén att i genomsnitt personal motsvarande 30 årsarbetskrafter kommer att vara verksamma vid tillsynsmyndigheten under 2017. Under det första året kommer det att besättas chefspositioner och den genomsnittliga kostnaden per årsarbetskraft blir därför högre det året.

Kommittén uppskattar den genomsnittliga kostnaden, inklusive sociala avgifter, per årsarbetskraft under 2017 till 950 000 kr. Lönekostnaderna uppgår då till 28 500 000 kr ($950\,000 \times 30$) för år 2017. För år 2018 beräknar kommittén lönekostnaderna utifrån att i genomsnitt 56 årsarbetskrafter kommer att vara verksamma vid myndigheten. Efter det första verksamhetsåret beräknas den genomsnittliga lönen per årsarbetskraft att sjunka till 900 000 kr.⁶³ Alltså uppskattar kommittén lönekostnaderna, inklusive sociala avgifter, för år 2018 till 50 400 000 kr ($900\,000 \times 56$). För år 2019 och åren därefter uppskattas motsvarande kostnad till 54 000 000 kr ($60 \times 900\,000$).

Lokalkostnader

Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården föreslås vara lokaliserad till någon av landets tre storstadsregioner. Myndigheten behöver ändamålsenliga lokaler. För att ha marginal utgår kommittén vid beräkningen av kostnaderna från det dyrare alternativet, dvs. att hyra lokal i Stockholmsområdet.

Som rikthyra för lokaler innanför tullarna i Stockholm år 2016 anger Ekonomistyrningsverket 2 875 kr per kvadratmeter och för

⁶³ Jämförelsevis kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden per årsarbetskraft under 2014 för Inspektionen för socialförsäkring var cirka 903 000 kr, för Inspektionen för vård och omsorg var cirka 780 000 kr, för Riksdagens ombudsmän var cirka 957 000 kr och för Säkerhets- och Integritetsskyddsnämnden var 910 000 kr. Beräkningen bygger på uppgifter från respektive myndighets årsredovisning 2014.

lokaler utanför tullarna i Solna och Sundbyberg 1 650 kr per kvadratmeter.⁶⁴ Kommittén utgår i den fortsatta beräkningen från en kostnad per kvadratmeter om 2 200 kr. Här förutsätts att det går att hitta moderna kontorslokaler och som schablon används därför i kalkylen 30 kvadratmeter per årsarbetare.

Lokalkostnader måste beräknas utifrån fullt utbyggd verksamhet redan från första året. Kalkylen bygger därför på att lokalerna redan från början hyrs för det lokalbehov som förutses för år 2019. Kostnaden för lokaler skulle därmed schablonartat bli 3 960 000 kr (30 x 60 x 2 200) per år vilket motsvarar 66 000 kr per årsarbetskraft. Jämförelsevis uppgick den genomsnittliga lokalkostnaden per årsarbetskraft för staten under 2008 till 100 000 kr.⁶⁵

Initiala kostnader

Medel behöver också avsättas för initiala kostnader som är hänförliga till inrättandet av tillsynsmyndigheten. Det kan gälla kostnader för anlitaandet av konsulter för förhandlingar om lokaler, iordningställande av lokaler och utrustning etc. Vidare behövs inköp av bland annat möbler och utrustning. Myndigheten kommer att utöva tillsyn över verksamhet som är omgärdad av sekretess och innefattar känsliga personuppgifter. 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 bland annat dokumentförstörare och säkerhetsskåp samt ett mer omfattande och kostsamt förfarande, innefattande säkerhetsprövning, vid rekrytering av personal.

Kommittén uppskattar de initiala kostnaderna för att inrätta tillsynsmyndigheten till 50 000 kr per årsarbetskraft under uppbyggnadsfasen, vilket sammantaget motsvarar 3 000 000 kr (60 x 50 000). Beräkningen bygger på 60 årsarbetskrafter och kostnaden fördelas lika på de två första åren.

⁶⁴ Ekonomistyrningsverket, dnr 9.2-52/2015. *Redovisning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna för budgetåret 2016 samt reviderat underlag för budgetåret 2015*, s. 2.

⁶⁵ Ekonomistyrningsverket, rapport 2009:28. *Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008*, s. 5.

IT-kostnader

Den nya tillsynsmyndighetens IT-kostnader måste, enligt kommittén, beräknas särskilt. Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över verksamhet som är omgärdad av sekretess och innefattar känsliga personuppgifter. Sådan tillsyn innebär hantering av uppgifter som kan kräva mer avancerade IT-lösningar och tillförlitliga system. Kostnaderna för IT är svåra att beräkna, varför kalkylen blir schablonmässig. Kommittén utgår i sin beräkning från en rapport från Ekonomistyrningsverket och uppskattar kostnaderna till 6 500 000 kr för 2017 och 9 300 000 kr för 2018 och därefter till 7 700 000 kr per år.⁶⁶ Beloppen förutsätts täcka kostnaderna för drift och underhåll, utvecklingen av IT-system, utbildning och support samt återinvesteringar i hårdvara. Eftersom det är fråga om en helt ny verksamhet bör därutöver kalkyleras med initialkostnader för hårdvara, licenser, etc. Dessa kostnader uppskattas till två miljoner kronor för vart och ett av de första två åren.

Övriga löpande kostnader

Tillsynsmyndigheten kommer inte att kunna hålla alla kompetenser som behövs i verksamheten inom organisationen utan vissa tjänster kommer att behöva upphandlas, utöver eventuellt nyttjande av Statens servicecenters tjänster. För detta krävs medel som bedöms stå i proportion till lönekostnaderna. Kommittén uppskattar att ett belopp motsvarande 10 procent av lönesumman årligen bör läggas till för ändamålet. För 2017 blir summan 2 850 000 kr (28 500 000 x 0,10), för

⁶⁶ I rapporten från Ekonomistyrningsverket har bland annat nyckeltalet IT kostnad som andel av total verksamhetskostnad använts. Studien bygger på uppgifter från 22 myndigheter. De deltagande myndigheterna representerar inte ett statistiskt säkerställt underlag. Bland de deltagande myndigheterna ingick ett antal av de mest IT-tunga myndigheterna inom staten. De totala IT-kostnaderna hos myndigheterna motsvarade 17 % av verksamhetskostnaden. Den genomsnittliga IT-kostnaden som andel verksamhetskostnaderna hos myndigheterna där IT bedöms som kritiskt för kärnverksamheten var 19 %. Genomsnittet hos övriga myndigheter i gruppen var 9 % (se Ekonomistyrningsverket, rapport 2014:50. *IT-kostnadsmodell – Ett första steg mot ett gemensamt språk*, s. 6 och 18 f.). Kommittén utgår i sin beräkning från att tillsynsmyndigheten inte är att se som en IT-tung myndighet, men att IT-kostnaden är något högre än genomsnittet för övriga myndigheter. IT kostnadens andel av totala verksamhetskostnaden för tillsynsmyndigheten kommer att motsvara cirka 10 %. I detta nyckeltal ingår då inte de två miljoner kr för vart och ett av de två första åren på grund av högre initiala kostnader.

2018 blir summan 5 040 000 kr ($50\,400\,000 \times 0,10$) och för 2019 och åren därefter 5 400 000 kr ($54\,000\,000 \times 0,10$).

Eftersom tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamheter som bedrivs över hela landet samt övervaka utrikestransporter bör särskilt kostnaderna för resor uppskattas till ett högre belopp än för många andra myndigheter. Medel behöver också avsättas för kompetensutveckling, telefon, städning, kontorsmaterial, el, litteratur, personalförmåner m.m. Kommittén bedömer att ett belopp motsvarande 10 procent av lönesumman årligen bör läggas till för dessa poster. För 2017 blir summan 2 850 000 kr ($28\,500\,000 \times 0,10$), för 2018 blir summan 5 040 000 kr ($50\,400\,000 \times 0,10$) och för 2019 och åren därefter 5 400 000 kr ($54\,000\,000 \times 0,10$).

Summorna blir därmed totalt 5 700 000 kr för 2017, 10 080 000 kr för 2018 och 10 800 000 kr för 2019 och åren därefter.

Angående IT-kostnader och övriga löpande kostnader

Posterna ovan avseende IT-kostnader och övriga löpande kostnader motsvarar den post som i myndigheters resultaträkning benämns övriga driftskostnader. I en resultaträkning finns också en post för avskrivningar och nedskrivningar. Kommittén anser inte att det finns anledning att här ta upp avskrivningar och nedskrivningar specifikt. Posterna IT-kostnader och övriga löpande kostnader är nämligen så väl tilltagna att dessa kan anses rymma avskrivningar och nedskrivningar.

Jämförelsevis kan nämnas att av de totala kostnaderna under 2014 utgjorde posterna övriga driftskostnader samt avskrivningar och nedskrivningar 18,4 procent hos polisen, 13,8 procent hos Datainspektionen och 20,6 procent hos Skolinspektionen.⁶⁷ Motsvarande kostnader hos den tilltänkta tillsynsmyndigheten 2019 utgör 24,2 procent av de totala kostnaderna. Detta är alltså en förhållandevis hög andel av de totala kostnaderna. Den myndighet som är mest jämförbar med den nya tillsynsmyndigheten i detta sammanhang är

⁶⁷ Rikspolisstyrelsen. *Polisens Årsredovisning 2014*, s. 85. Datainspektionen. *Årsredovisning 2014*, s. 29. Statens skolinspektion. *Årsredovisning 2014*, s. 73.

Skolinspektionen. Tillsynsmyndigheten kommer liksom denna att ha höga kostnader för resor, troligen till och med något högre.

Sammanfattande kostnadsuppskattning

De uppskattade årskostnaderna är sammanställda i tabellen nedan. När myndigheten är utbyggd 2019 blir årskostnaden avrundat nedåt cirka 76 000 000 kr.

Tabell 17.1 Uppskattade kostnader (mkr) för verksamheten åren 2017–2019

Kostnadspost	2017	2018	2019
Personalkostnader	28,50	50,40	54,00
Lokalkostnader	3,96	3,96	3,96
Initiala kostnader	1,50	1,50	–
IT-kostnader	6,50	9,30	7,70
Övriga löpande kostnader	5,70	10,08	10,80
Summa	46,16	75,24	76,46

17.11.3 Tillsynsmyndighetens finansiering

Kommitténs förslag: Tillsynsmyndigheten ska finansieras över statsbudgeten.

Enligt tillsynsskrivelsen bör tillsyn i normalfallet finansieras genom avgifter. Beroende på bland annat vilken verksamhet som tillsyn ska utövas över kan det dock, enligt regeringen, ibland vara mer lämpligt att tillsynen är skattefinansierad. Särskilt inom områden där tillsynen riktas mot statligt och kommunalt finansierad verksamhet.⁶⁸

Kommittén föreslår att tillsynsmyndigheten ska finansieras över statsbudgeten. Den kommer att utöva tillsyn över polisen och Kriminalvården vars verksamheter direkt eller indirekt berör hela skattekollektivet. Finansieringen över statsbudgeten är en enhetlig finansieringsform som inte riskerar att tillsynen styrs av ekonomiska hänsyn som inte har med syftet med tillsynen att göra. Kommittén

⁶⁸ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 19 f.

kan inte se att det finns några andra rimliga alternativa finansieringsformer.

Det bör även framhållas att avseende övervakning av påtvingade återvändanden kan delar av kostnaderna finansieras av Frontex eller asyl-, migrations- och integrationsfonden.⁶⁹

⁶⁹ Frontex. *return*. <http://frontex.europa.eu/operations/return/> (Hämtad 2015-03-04). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 av den 16 april 2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden, om ändring av rådets beslut 2008/381/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG och nr 575/2007/EG och rådets beslut 2007/435/EG. Se även förordningen (2014:1538) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden.

18 Reglering av tillsynsmyndighetens verksamhet i lag och förordning

Kommitténs förslag: De grundläggande förutsättningarna för tillsynsmyndighetens verksamhet, dvs. tillsynsverksamhetens omfattning och inriktning samt befogenheterna för att hämta in information, ska regleras i lag.

Kommittén har i tidigare kapitel lämnat förslag som innebär reglering av tillsynsmyndighetens verksamhet. I detta kapitel tar kommittén ställning till i vilken mån den regleringen ska ske i lag respektive förordning.

Regleringen av en tillsynsmyndighets rätt till uppgifter hör till de grundläggande bestämmelserna för tillsyn.¹ Föreslagen uppgiftsskyldighet omfattar enskilda (avsnitt 15.3.3). Föreskrifter som innebär skyldigheter för enskilda faller inom det område där riksdagen i första hand har normgivningskompetens, det så kallade primära lagområdet. Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som innebär skyldigheter för enskilda.² För att uppgiftsskyldigheten ska vara sekretessbrytande är det tillräckligt med föreskrift i förordning.³ Det är vidare tillräckligt med reglering i förordning för att det ska vara tillåtet att sprida personuppgifter till tillsynsmyndigheten (avsnitt 15.8). Uppgiftsskyldigheten kan alltså regleras i förordning, om det finns ett bemyndigande i lag.

¹ Se SOU 2004:100. *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 204.

² 8 kap. 2 § första stycket 2 och 8 kap. 3 § regeringsformen.

³ 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Kommitténs förslag till uppgiftsskyldighet är så generellt formulerad att det enligt kommittén inte finns anledning att dela upp regleringen mellan lag och förordning. Den är exempelvis inte begränsad på så sätt att endast vissa utpekade förvaltningsmyndigheter omfattas av den. Det är därför mer ändamålsenligt att uppgiftsskyldigheten i sin helhet regleras i lag. Regleringen om tillsynsmyndighetens tillträdes- och undersökningsrätt samt de objektsansvarigas skyldighet att lämna biträde bör finnas i samma lag, eftersom den regleringen har ett nära samband med uppgiftsskyldigheten.

Bestämmelser om tillsynens omfattning är av betydelse för vad uppgiftsskyldigheten innebär. Uppgiftsskyldigheten för enskilda och andra myndigheter än de objektsansvariga ska enligt förslaget vara begränsad till den information som behövs för tillsynen. Vilken begränsning det villkoret innebär går endast att utläsa genom regleringen av tillsynens omfattning. Därtill avser tillsynen verksamhet som är väsentlig för samhället och som innefattar befogenheter att inskränka enskildas grundläggande rättigheter. Även om tillsynen inte ska riktas mot enskilda har alltså omfattningen och inriktningen av tillsynen betydelse för dem. Vid statlig tillsyn anges ofta i respektive tillsynslag inte bara vilka befogenheter tillsynsorganet har i sitt arbete utan även vad som ska vara föremål för tillsynen och vilka aspekter som ska granskas i tillsynen.⁴ För t.ex. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är tillsynens omfattning och inriktning reglerad i lag, trots att tillsynen endast riktas mot statliga myndigheter och enskilda inte har någon uppgiftsskyldighet i förhållande till nämnden.⁵

Kommittén finner således att de grundläggande förutsättningarna för tillsynsmyndighetens verksamhet, dvs. tillsynsverksamhetens omfattning och inriktning samt befogenheterna för att hämta information, ska regleras i lag.

Till regeringens restkompetens – dvs. föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen – hör bland annat de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer.⁶ Eftersom endast statlig verksamhet ska vara tillsynsobjekt

⁴ SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 12.

⁵ Se 1 och 4 §§ lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet och förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

⁶ 8 kap. 7 § regeringsformen. Se även Ds 2014:1. *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning*, s. 11.

faller övrig i tidigare kapitel föreslagen reglering inom denna restkompetens. Att i förordning reglera tillsynsmyndighetens planering, initiering och handläggning av ärenden, samverkan med andra myndigheter, ledning osv. ger enligt kommittén bäst förutsättningar för en flexibel verksamhet. Denna reglering bör således finnas i förordning, närmare bestämt i instruktionen för tillsynsmyndigheten.

19 Genomförande

Kommitténs förslag: En organisationskommitté ska inrättas för att förbereda och genomföra bildandet av tillsynsmyndigheten.

Kommitténs bedömning: Tillsynsmyndigheten bör kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2017.

Kommitténs förslag innebär att det ska bildas en ny myndighet, som ska organiseras och bemannas. Kommittén föreslår därför att en organisationskommitté inrättas som får i uppdrag att förbereda och genomföra de åtgärder som behövs för bildandet av Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården. Organisationskommittén bör särskilt beakta att den nya myndigheten redan från starten har ändamålsenliga system och rutiner för styrning, prioritering och uppföljning av tillsynsärenden. Redan inledningsvis bör regeringen ställa tydliga krav på den nya myndighetens kontroll och uppföljning av handläggningstider.

Organisationskommittén bör vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2017. Åtgärderna bör vidtas med utgångspunkt i de förslag som har lämnats i denna utredning och omfatta bland annat följande.

- Överväga lämplig organisation och lämpliga arbetsformer.
- Utforma arbetsordning, verksamhetsplan, jämställdhetsplan, tillsynsplan, arkivbeskrivning och diarieplan.
- Förbereda anslutning till det statliga redovisningssystemet och lägga upp redovisningsplaner.

- Närmare precisera förslag till kompetensprofil för ledamöter i insynsrådet.
- Närmare överväga vilken kompetens som behövs för myndighetens verksamhet och fatta beslut om bemanning, liksom även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.
- Föreslå en verksamhets- och kostnadseffektiv lokalisering för myndigheten.
- Teckna avtal avseende lokaler och IT samt skaffa utrustning till lokalerna.
- Ingå andra nödvändiga avtal för förberedandet av uppbyggnaden av myndigheten.
- Lämna underlag till regleringsbrev för 2017.
- Precisera resursbehov och utarbeta budgetunderlag för 2017–2019.
- I den utsträckning det behövs samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Det bör stå organisationskommittén fritt att lämna även andra förslag som den anser behövs för myndighetens verksamhet. Uppdraget bör ges med förbehåll för riksdagens beslut i delar som krävs.

Kostnaderna för en organisationskommitté beräknas till 3 miljoner kronor för 2016. Dessa kostnader bör finansieras inom anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

20 Konsekvensutredning

20.1 Inledning

Konsekvensutredningen är gjord utifrån utpekade områden i direktiven samt regleringen av vad som ska innefattas i en konsekvensutredning i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

20.2 Vad kommittén vill uppnå med förslaget

Av en konsekvensutredning ska det framgå vad man vill uppnå.¹ Varken polisens eller Kriminalvårdens verksamhet är enligt kommittén föremål för tillsyn i tillräcklig omfattning. Det finns därför ett behov av att utöka tillsynen över Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Kriminalvårdens verksamheter. För detta bör en ny ordinarie tillsynsmyndighet bildas, Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården. Tillsynsmyndigheten ska kontrollera om polisen och Kriminalvården uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

Syftet med kontrollen ska i första hand vara att stärka rättssäkerheten i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Kriminalvårdens verksamheter. Stärkt rättssäkerhet omfattar att myndigheternas tillämpning är i enlighet med gällande rätt och likvärdig över hela landet. Om rättssäkerheten stärks kan det också bidra till att allmänhetens förtroende för myndigheterna stärks. Genom tillsynen ska vidare den demokratiska insynen och kontrollen i dessa

¹ 6 § 1 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning.

myndigheter stärkas. De mer omedelbara effekterna av kontrollen ska vara följande.

- De förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska korrigera de fel som kan rättas till.
- Fel ska förebyggas genom att dessa myndigheter vet att de kan bli föremål för en extern kontroll och genom att de blir medvetna om brister de inte tidigare kände till.

20.3 Effekterna om det inte skapas någon ny tillsynsmyndighet

En konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.²

En alternativ lösning, som innebär att Säkerhets- och integritets- skydds nämndens verksamhet ingår i en ny tillsynsmyndighet för polisen, finns i betänkandet Tillsyn över polisen.³ Några ytterligare alternativ för utökad ordinär tillsyn har kommittén inte utarbetat. Det är inte möjligt att uppnå en fristående granskning genom utökad intern kontroll inom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kriminalvården. Kommittén har därför inte beräknat kostnaden för att den utökade granskningen skulle bedrivas internt inom polisen och Kriminalvården.

För det fall någon reglering inte kommer till stånd, dvs. om det inte skapas någon ny myndighet för ordinär tillsyn över polisen och Kriminalvården, blir följden att regeringen på annat sätt måste säkerställa att kontrollen av regelefterlevnaden är tillräcklig. Vidare kommer JO delvis att få fylla den funktion som en ordinarie tillsynsmyndighet bör ha, något som kan riskera att underminera JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan.⁴ De positiva konsekvenser som beskrivs nedan i form av t.ex. högre rättssäkerhet samt ökad demokratisk insyn och kontroll riskerar dock att utebli.

² 6 § 2 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning.

³ SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*.

⁴ Se JO:s ämbetsberättelse 2009/10:JO1 s. 16 ff. och JO:s ämbetsberättelse 2010/11:JO1, s. 28 f.

Om förslaget inte genomförs riskerar vidare Sverige att inte uppfylla kravet på ett effektivt övervakningssystem i återvändandedirektivet.⁵ Europeiska kommissionen och EU:s byrå för grundläggande rättigheter har funnit att Sverige ännu inte fullföljt sin skyldighet att inrätta övervakning av påtvingade återvändanden.⁶ Avsaknaden av ett effektivt övervakningssystem kan leda till att Sverige inte längre får delta i de gemensamma återsändandeinsatserna.⁷ Eftersom Frontex bekostar hela eller delar av kostnaden för en gemensam återsändandeinsats får Kriminalvården ökade kostnader om Sverige inte får delta i dessa. Enligt uppgift från Kriminalvården har återsändanden från Sverige av 153 personer verkställts vid gemensamma återsändandeinsatser under 2014. Frontex har finansierat 6,5 miljoner kr av kostnaden för dessa transporter som, om de utförts i egen regi, enligt Kriminalvården skulle uppgå till uppskattningsvis drygt 10 miljoner kr.⁸

20.4 Vilka som berörs av regleringen

En konsekvensutredning ska även innehålla uppgifter om vilka som berörs av en reglering.⁹

20.4.1 Konsekvenser för de objektsansvariga

Tillsyn orsakar störningar och påfrestningar för den verksamhet som kontrolleras, oavsett hur väl samordnade olika tillsynsorgan är.¹⁰ Resurser måste avsättas för att ta emot besök och ta fram information. Säkerhetspolisen angav i sitt remissvar över betänkandet Tillsyn över polisen att den saknar en analys av vilka kostnader en ökad tillsyn medför för polisen. Utifrån den tid som Säkerhetspolisen lägger

⁵ Art. 8.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

⁶ Europeiska kommissionen, meddelande 2014-03-28, COM(2014) 199 final. *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om EU:s återvändandepolitik*, s. 21 f. EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 48.

⁷ Art. 13.2 i Frontex uppförandekod.

⁸ Polisorganisationskommittén, skrivelse från Kriminalvården, dnr Ju 2010:09/2014/1 nr 24.

⁹ 6 § 3 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning.

¹⁰ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

ned på dagens tillsyn och att den tänkta tillsynen kommer att avse en större del av Säkerhetspolisens verksamhet bedömer myndigheten att den tid som kommer att krävas för att svara på frågor, ta fram underlag etc. för den framtida tillsynen vid Säkerhetspolisen motsvarar en heltidstjänst.¹¹

Tillsyn i form av inspektioner kan antas vara en tillsynsmetod som är relativt resurskrävande för de objektsansvariga. Följande ger en bild av hur många ställen det finns att inspektera. I slutet av 2014 bedrevs Kriminalvårdens klientnära verksamhet vid 31 häkten, 47 anstalter, 34 frivårdskontor och den nationella transportenheten.¹² Inom Polismyndigheten fanns det 342 polisstationer och inom Säkerhetspolisen sju kontor.¹³ Det är dock svårt att uttala sig om hur många inspektioner per år som kan bli aktuellt eftersom tillsynsmyndigheten kan inspektera ett stort antal ställen utifrån just en specifik frågeställning eller i det närmaste hela verksamheten på ett fåtal ställen. I vilken grad tillsynsmyndigheten prioriterar tillsynsmetoden inspektioner kan också skifta med tiden. Det är alltså svårt att uppskatta i vilken omfattning den nya inspektionsverksamheten kommer att medföra kostnader för de objektsansvariga.

När det gäller övervakning av utrikestransporter finns det enligt uppgift från Kriminalvården normalt plats även för en observatör ombord på ett av myndigheten chartrat plan. Endast vid något enstaka fall kommer situationen uppstå att närvaro av en observatör medför att ett större plan måste chartras.¹⁴

Vilka kostnader tillsynen kommer att medföra för de objektsansvariga är generellt beroende av tillsynsmyndighetens prioriteringar av vad som granskas och vilka tillsynsmetoder den använder. En uppskattning av kostnaderna för de objektsansvariga är förenad med så mycket osäkerhet att det enligt kommittén inte är meningsfullt att göra en sådan. Dessutom bör det beaktas att tillsynen bidrar till myndigheternas utvecklingsarbete. Syftet med tillsynen är att stärka rättssäkerheten och därigenom allmänhetens förtroende för

¹¹ Säkerhetspolisen, remissyttrande 2013-10-01, dnr 2013-13037-3. *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42).

¹² Kriminalvårdens årsredovisning 2014, s. 7.

¹³ Rikspolisstyrelsen. *Polisstationer – adresser och öppettider*. <http://www.polisen.se/Kontakt-oss/Polisstationer/> (Hämtad 2014-12-01). Säkerhetspolisen. *Regionala kontor*. <http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/regionala-kontor.html> (Hämtad 2014-12-01).

¹⁴ Polisorganisationskommittén, skrivelse från Kriminalvården 2015-03-13, bilaga till dnr Ju 2010:09/2014/1 nr 26.

verksamheterna. Dessa faktorer är viktiga komponenter i bedömningen av verksamhetens kvalitet.

20.4.2 Konsekvenser för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Polisens brottsutredande verksamhet bedrivs i nära samarbete med åklagare. Enligt direktiven till kommittén bör det analyseras vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet.¹⁵

Den nya tillsynen syftar till att öka regelefterlevnaden och därmed kvaliteten i polisens och Kriminalvårdens verksamheter. Åklagarväsendet är beroende av kvaliteten på polisens arbete under förundersökningar. Tillsynen över polisen bör därmed kunna ha en positiv effekt på Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten verksamheter. Eventuellt kan det också ske en mindre ökning av antalet beslut av polisen där åklagares prövning påkallas. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kommer därtill att behöva lägga resurser på att lämna ut information till tillsynsmyndigheten. I vilken omfattning är dock svårt att uppskatta eftersom det är avhängigt av hur tillsynsmyndigheten kommer att utforma sin verksamhet.

Ytterligare en konsekvens är att det av tillsynsmyndighetens beslut indirekt kan framgå att det har förekommit brister i en enskild åklagares handläggning eller systematiska brister i åklagarverksamheten. För att tillsynsmyndigheten ska kunna uttala sig om polisens brottsutredande verksamhet måste den ha möjlighet att beskriva under vilka förutsättningar polisen har agerat. Det är ofrånkomligt att även en åklagares åtgärd eller underlåtenhet i vissa fall utgör en del av den beskrivningen (avsnitt 11.9.3). Att det av beslutet framgår att polisens regelbrott är en följd av åklagarens hantering av ärendet innebär dock inte att tillsynen eller eventuell kritik riktas mot Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller den enskilde åklagaren. Tillsynsmyndigheten ska endast uttala sig om polisens förmåga att utifrån rådande förutsättningar följa gällande regelverk och inte bedöma åklagarens rättstillämpning.

¹⁵ Kommittédirektiv 2012:13. *Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)*.

För att motverka att tillsynsmyndigheten indirekt uttalar sig om en enskild åklagares rättstillämpning har kommittén föreslagit att tillsynsmyndigheten inte i sak ska uttala sig om ett enskilt beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det är eller har varit föremål för åklagares prövning (avsnitt 11.10).

Det är visserligen problematiskt att tillsynsmyndigheten i tillsynen över polisens brottsutredande verksamhet måste kunna beskriva åklagarnas agerande under förundersökningen, trots att åklagarnas brottsutredande verksamhet inte omfattas av tillsynsansvaret. Kommittén har dock svårt att i praktiken se några negativa följder av att förhållanden i åklagarväsendets verksamhet indirekt exponeras på detta sätt. Det är inget hot mot åklagarens självständighet. JO och JK har möjlighet att rikta kritik mot både enskilda åklagare samt Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten utan att det anses underminera åklagarens självständighet. I stället är det positivt att åklagarväsendet på detta sätt kan komma att uppmärksammas på förhållanden i den egna verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan också lämna upplysningar till Ekobrottsmyndigheten respektive Åklagarmyndigheten, om förhållanden i åklagarverksamheten som de bör uppmärksammas på (avsnitt 16.4). Tillsynen över polisen kan på så sätt främja utvecklingsarbetet i åklagarverksamheten.

20.4.3 Konsekvenser för andra myndigheter

Även andra myndigheter än de objektsansvariga, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kan ha uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn (se avsnitt 15.3.2 om uppgiftskyldighet för andra förvaltningsmyndigheter och domstolar). Det kan således krävas att de lägger resurser på att lämna information till tillsynsmyndigheten. Den resursåtgången bör dock för de flesta myndigheter vara mycket begränsad. Myndigheter som har information av betydelse för tillsynen berörs också många gånger av den granskade verksamheten på sådant sätt att de kan ha nytta av att den håller högre kvalitet.

Bildandet av en ny myndighet för tillsyn över polisen och Kriminalvården är inte anledning för andra myndigheter som utövar ordinär tillsyn över dessa verksamheter att bedriva en mindre omfattande egeninitierad tillsyn. Det kan inte heller antas att de får

in färre klagomål. Tvärtom är en fördel med det överlappande tillsynsansvaret att förutsättningarna för att regelöverträdelser uppmärksammas blir bättre. Eftersom den nya tillsynsmyndigheten kan komma att upptäcka brister i polisens eller Kriminalvårdens verksamhet som faller under annans tillsynsansvar kan effekten alltså bli fler fall av påtalade brister. Det kan i sin tur innebära att kvaliteten på annan ordinär tillsyn höjs. En annan effekt är att andra ordinarie tillsynsmyndigheter kan behöva lägga resurser på samverkan med den nya tillsynsmyndigheten.

När det gäller JO och JK vore en önskad konsekvens att dessa får in färre klagomål från enskilda. Man kan dock inte utgå från att det blir en omedelbar effekt. Det är mycket lätt att skicka klagomål till många myndigheter samtidigt. Om regelefterlevnaden i den granskade verksamheten höjs till följd av den utökade externa tillsynen kan emellertid antalet klagomål, och antalet skadeståndsanspråk när det gäller JK, komma att minska. Oavsett påverkan på antalet klagomål bör behovet av att JO och JK utövar tillsyn över polisen och Kriminalvården komma att minska. Kommittén bedömer att den nya tillsynsmyndighetens verksamhet medför att JO kan minska antalet inspektioner. Färre klagomål behöver utredas för det fall enskilda hänvisas till den nya tillsynsmyndigheten. Det kan dock komma att krävas att JO och JK, i syfte att undvika dubbelarbete, lägger resurser på kontakter med den nya tillsynsmyndigheten.

En ny myndighet för tillsyn över polisen och Kriminalvården kan få konsekvenser även för andra granskningsorgan än sådana som utövar tillsyn. Dessa bör dock inte vara särskilt påtagliga. Riksrevisionen och Brottsförebyggande rådet (Brå), som har möjlighet att på eget initiativ initiera utredningar, kan genom att bevaka den nya tillsynsmyndighetens uttalanden upptäcka verksamhetsområden med brister. Om det finns strukturella brister när det gäller regelefterlevnaden kan det finnas brister även i andra avseenden, särskilt om det grundläggande problemet är att den interna styrningen och kontrollen är eftersatt inom det aktuella området. Genom den nya tillsynsmyndighetens uttalanden kan också regeringen uppmärksammas på områden där det finns anledning att ge utredningsuppdrag till t.ex. Statskontoret eller Ekonomistyrningsverket.

20.4.4 Konsekvenser ur ett medborgarperspektiv

Stärkt rättssäkerhet

En utökad fristående kontroll av regelefterlevnaden i polisens och Kriminalvårdens verksamheter medför att rättssäkerheten stärks i dessa verksamheter. En stärkt rättssäkerhet omfattar att rättstillämpningen blir mer enhetlig. Tillsynsmyndigheten kan t.ex. utifrån en specifik frågeställning granska verksamhetsställen över hela landet. Högre rättssäkerhet gynnar främst enskilda som är föremål för den granskade verksamheten, dvs. misstänkta, intagna m.fl.

Ökat förtroende

Stärkt rättssäkerhet kan leda till högre förtroende hos allmänheten för polisen och Kriminalvården. Tillsynsmyndighetens möjlighet att granska enskilda fall och polisens interna utredningar är positiv för att upprätthålla allmänhetens förtroende.

Den demokratiska insynen och kontrollen

Myndigheters öppenhet är en grundläggande förutsättning för en demokrati. En allmän strävan är så stor öppenhet som möjligt.¹⁶ Tillsynen gör att regeringen, och i förlängningen medborgarna, får mer insyn och bättre kontroll över att bindande föreskrifter följs i polisens och Kriminalvårdens verksamheter.

Resultatet av tillsynen, speciellt den årliga särskilda rapporten, kan bli ett viktigt underlag för regeringen när den ska följa upp och utvärdera tillsynsobjekten. Rapporten kan även ge goda förutsättningar för att följa upp och utvärdera tillsynsmyndighetens verksamhet. Resultatet av tillsynen kan också tjäna som underlag för de objektsansvarigas insynsråd och regionpolisråden.¹⁷ Om tillsynsmyndigheten väljer att publicera den årliga särskilda rapporten, eller på annat sätt sprida resultatet av tillsynen till allmänheten, ökar medborgarnas insyn ytterligare.

¹⁶ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 30.

¹⁷ Jfr SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 340.

Den demokratiska insynen och kontrollen kommer dessutom att stärkas genom att tillsynsmyndigheten ska ha ett insynsråd. Insynsrådet kommer att ge god medborgerlig insyn i både tillsynsverksamheten och den verksamhet tillsynen avser.

Enskilda personer verksamma inom tillsynsobjekten

Även om kritiken inte ska riktas mot enskilda personer, t.ex. anställda, som är verksamma inom tillsynsobjekten kan fel som de har begått uppdagas vid tillsynen. Vissa enskilda personer kommer också att omfattas av uppgiftsskyldigheten (se avsnitt 15.3.3 för vilka enskilda som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten). Det bör dock vara till fördel för personer som arbetar inom tillsynsobjekten om verksamheterna uppfyller högre krav på rättssäkerhet och uppnår ett högre förtroende hos allmänheten.

20.4.5 Konsekvenser för Regeringskansliet

Bildandet av Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården kommer att medföra en del arbete för Regeringskansliet. Inledningsvis aktualiseras bland annat förberedande av författningar och tillsättningsförfarande. I de löpande uppgifterna kommer exempelvis myndighetsstyrning att ingå.

Regeringskansliet kommer att regelbundet behöva analysera vilka nya möjligheter tillsynsmyndighetens verksamhet ger för ledning, styrning och uppföljning av tillsynsobjekten. Det handlar bland annat om hur Regeringskansliet ska ta hand om resultatet av tillsynen.

20.5 Kostnaderna för en ny tillsynsmyndighet

Kostnaderna för Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården beräknas för första året till cirka 46 000 000 kr, för andra året till cirka 75 000 000 kr samt – med nu föreslagen volym – från och med tredje året till cirka 76 000 000 kr per år (se avsnitt 17.11.2 för en utförligare beskrivning av kostnaderna).

Därtill tillkommer en engångskostnad för en organisationskommitté som beräknas till 3 miljoner kr.

20.6 Finansiering

Kommitténs förslag att bilda Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården får ekonomiska konsekvenser. Kommittén har tidigare funnit att tillsynsmyndigheten ska finansieras över statsbudget. När det gäller övervakning av påtvingade återvändanden kan Frontex eller asyl-, migrations- och integrationsfonden stå för delar av kostnaden (avsnitt 17.11.3). Detta avsnitt avser hur finansiering över statsbudgeten närmare ska gå till.

Tillsynen kommer att på ett generellt plan bidra till de objektsansvarigas utvecklingsarbete. Vidare har Ekonomistyrningsverket i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen framhållit att skapandet av den nya sammanslagna Polismyndigheten, rätt utförd, bör kunna ge betydande effektiviseringseffekter och besparingar som kan omfördelas till ett tidigare eftersatt åtagande inom rättsväsendet.¹⁸ Därtill bör det beaktas att Rikspolisstyrelsens tillsyn över de lokala polismyndigheterna upphörde när Polismyndigheten förverkligades. Tillsynen avsåg till viss del sådan kontroll av regel efterlevnad som tillsynsmyndigheten ska utföra.¹⁹ Rikspolisstyrelsen påpekade dock i remissyttrandet över betänkandet Tillsyn över polisen att det är oklart hur stor del av anslaget som då avsåg tillsynsarbete.²⁰

Det bör även framhållas att kostnaden för den föreslagna tillsynsmyndigheten är låg i relation till de objektsansvarigas anslag. Det totala anslaget för 2015 avseende Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården uppgick till 30 186 274 000 kr.²¹ Den beräknade kostnaden för tillsynsmyndigheten, fullt utbyggd utifrån föreslagen volym, är cirka 76 000 000 kr. Denna kostnad motsvarar

¹⁸ Ekonomistyrningsverket, remissyttrande 2013-09-25, dnr 3.4-812/2013. *Yttrande över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

¹⁹ Se SOU 2013:42. *Tillsyn över polisen*, s. 94 ff.

²⁰ Rikspolisstyrelsen, remissyttrande 2013-10-01, dnr A 120.329/2013. *Betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)*.

²¹ Bet. 2014/15:FiU10. *Statens budget för 2015*, s. 8. Anslaget för 2015 var för Polismyndigheten 21 159 726 000 kr, Säkerhetspolisen 1 142 065 000 kr och Kriminalvården 7 884 483 000 kr.

cirka 2,5 promille av det totala anslaget för de tre objektsansvariga myndigheterna.

För att finansiera den nya tillsynsmyndigheten föreslår kommittén därför en omfördelning av resurser inom utgiftsområde 4, rättsväsendet. Omfördelning bör ske från de objektsansvarigas anslag, men kan i och för sig också göras inom hela utgiftsområdet. För det fall det inte går att finansiera den nya myndigheten fullt ut genom omfördelning inom utgiftsområde 4 (rättsväsendet) kan denna del finansieras via omfördelning från andra utgiftsområden.

20.7 EU-rätt

Det finns EU-rätt som påverkar tillsynsobjekten, t.ex. regleringen av Europols kontakter med nationell polis och förordningen som rör Schengens informationssystem (SIS II).²² Tillsynen kan ske i förhållande till bindande EU-rättsakter som de granskade myndigheterna ska tillämpa (avsnitt 10.3 och 11.3).

Enligt återvändandedirektivet ska medlemsstaterna sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden.²³ För att Sverige ska uppfylla sin skyldighet gentemot EU bör observatörer från tillsynsmyndigheten åka med under själva transporten såsom kommittén föreslår.²⁴ Inom EU finns dock inga gemensamma bestämmelser i övrigt om tillsyn som direkt påverkar hur den föreslagna tillsynsmyndigheten ska utöva sin verksamhet.

²² Se Rådets beslut av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol) (2009/371/RIF). Se även Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II).

²³ Art. 8.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

²⁴ EU:s byrå för grundläggande rättigheter, årsrapport 2013. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, s. 45. Contact committee "Return Directive" (2008/115/EC). *This document synthesises the questions raised by Member States at previous meetings of the Contact Committee Return Directive (8 May, 18 September, 20 November 2009, 11 February, 21 June, 26 November 2010, 18 March, 24 June and 2 December 2011) and the preliminary answers/conclusions arrived at*, s. 31 f. Art. 9.1b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1168/2011 av den 25 oktober 2011, en revidering av Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser. Art 13.3 i Frontex Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex.

Den föreslagna regleringen av tillsynsmyndigheten överensstämmer, enligt kommittén, med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Förslaget går till viss del därutöver eftersom tillsynsmyndigheten kan övervaka även andra transporter än sådana som omfattas av Sveriges skyldighet att sörja för ett effektivt övervakningssystem enligt återvändandedirektivet.²⁵

20.8 Konsekvenser för sysselsättningen

En ny statlig arbetsgivare uppkommer genom bildandet av Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården, vilket kommer att medföra arbetstillfällen (angående vilken kompetens som kommer att krävas se avsnitt 17.9). Den nya tillsynsmyndigheten kommer att fullt utbyggd sysselsätta motsvarande 60 årsarbetskrafter (avsnitt 17.11.1). Beaktas bör dock att antalet anställda som arbetar inom tillsynsobjekten kan komma att minska eftersom tillsynsmyndigheten i första hand bör finansieras genom en omfördelning från de objektsansvarigas anslag (avsnitt 20.6).

20.9 Konsekvenser för den personliga integriteten

En grundläggande förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sin granskning är att den får tillgång till uppgifter om polisens och Kriminalvårdens verksamheter. Sekretessreglerade och integritetskänsliga uppgifter kommer ofrånkomligen att spridas till personer som arbetar inom tillsynsmyndigheten och därmed till en större krets. För det fall uppgifter begärs ut hos tillsynsmyndigheten ska den göra en självständig prövning av om uppgifterna är sekretessbelagda. Kommittén har dock funnit att ett fullgott sekretesskydd uppnås genom nuvarande och föreslagen reglering i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vidare är enligt kommittén regleringen i personuppgiftslagen (1998:204) tillräcklig för att säkra skyddet av personuppgifter. Frågor om den personliga integriteten har behandlats närmare i kapitlet om informationsinhämtning, personuppgiftsbehandling och sekretess (avsnitt 15.8 och 15.9).

²⁵ Jfr 6 § 6 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

20.10 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Syftet med tillsynsmyndigheten är i första hand att tillsynsobjekten ska uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet, även i det brottsförebyggande arbetet. Genom att uppmärksamma de objektsansvariga på förhållanden som behöver åtgärdas kan tillsynsmyndigheten bidra till att den granskade verksamheten utvecklas och på sikt håller en högre kvalitet. På detta sätt skulle en väl fungerande tillsyn till viss del kunna medföra dels att polisen blir bättre på att förebygga och avslöja brott, dels att Kriminalvården blir bättre på att förhindra brottslighet under verkställighet och på att förebygga återfall i brott.

20.11 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för de integrationspolitiska målen

Den nya tillsynen syftar till att tillsynsobjekten ska uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet. I en rättssäker verksamhet utfaller besluten lika utan ovidkommande hänsyn till kön eller etnisk eller kulturell härkomst. I de fall jämställdhet mellan män och kvinnor eller de integrationspolitiska målen har blivit del av lagar eller andra bindande föreskrifter som ska tillämpas inom tillsynsobjekten, kan tillsynsmyndigheten även granska att regelverket efterlevs. Därtill bör det beaktas att med en väl utförd inspektionsverksamhet får personer med svårigheter att uttrycka sig på svenska i högre grad komma till tals.

Vidare kommer tillsynsmyndigheten kunna rekrytera utifrån såväl ett jämställdhets- som ett integrationspolitiskt perspektiv. Eftersom det är fråga om en nybildad myndighet ärvs ingen befintlig struktur med obalans i jämställdheten eller i andelen anställda med annan etnisk eller kulturell bakgrund. Tillsynsmyndigheten har förutsättningar att från början skapa en jämställd arbetsplats mellan kvinnor och män, såväl vad gäller andel kvinnor respektive män på olika befattningar som lönebildning. Den har också förutsättningar att skapa en arbetsplats med balans vad gäller andelen anställda med annan etnisk eller kulturell bakgrund.

Tillsynsmyndigheten kan på så sätt bidra till högre jämställdhet mellan kvinnor och män samt förbättra möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

20.12 Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som angetts ovan medför inte kommitténs förslag några sådana konsekvenser som anges i 6–7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning eller 14–15 a §§ kommittéförordningen. Förslagen medför således inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt (inklusive små företag).

20.13 Ikraftträdande och information

En konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.²⁶

Kommittén gör bedömningen att förslagen kan träda i kraft den 1 januari 2017 och att det inte behöver tas några särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande.²⁷ Inte heller finns det behov av speciella informationsinsatser eftersom tillsynsmyndigheten efter bildandet kan informera om sin verksamhet i den omfattning som myndighetschefen anser lämpligt.

²⁶ 6 § 7 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

²⁷ Jämförelsevis kan nämnas att det tog 18 månader från det att utredningen avseende Inspektionen för socialförsäkring lämnade sitt betänkande till regeringen i januari 2008 till dess att myndigheten startade sin verksamhet den 1 juli 2009. Se Inspektionen för socialförsäkringar. *Inspektionens bildande*. http://www.inspsf.se/om_isf/ (Hämtad 2014-10-06).

21 Författningskommentar

21.1 Förslaget till lag om tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården

Lagens innehåll

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om den tillsyn som Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården (tillsynsmyndigheten) ska utöva.

Paragrafen anger vad som regleras i lagen.

Definition av tillsyn

2 §

Med tillsyn avses i denna lag kontroll av om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet tillsyn. Kontrollen avser efterlevnaden av föreskrifter som är bindande för den granskade verksamheten. Dit hör lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och bindande EU-rättsakter som den granskade verksamheten ska tillämpa. Överväganden finns i avsnitt 9.3.6, 10.3 och 11.3.

Tillsynens omfattning och inriktning

3 §

Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kriminalvården.

I paragrafen anges vilken verksamhet som tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över.

Tillsynen kan avse Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Kriminalvårdens hela verksamheter, dvs. samtliga uppgifter enligt polislagen (1984:387) respektive förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Tillsynen kan även ske i förhållande till alla bindande föreskrifter som styr hur myndigheterna ska utföra dessa uppgifter. Detta inkluderar föreskrifter som ställer krav på intern styrning och kontroll samt föreskrifter som innefattar proportionalitets- och lämplighetsavvägningar. Överväganden finns i avsnitt 10.2–10.5 och 11.2–11.5.

Uppdraget att utöva tillsyn innefattar en befogenhet att granska normbeslut, se avsnitt 10.6 och 11.6. Tillsynen kan även avse enskilda fall. För att tillsynen ska bli effektiv bör enskilda fall där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser prioriteras. I samband med utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång finns det en sådan risk för regelöverträdelser att tillsyn regelbundet bör utövas över enskilda fall. För överväganden se avsnitt 10.9 och 11.9.

Tillsynen ska riktas mot Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården. Den kan omfatta åtgärder av enskilda befattningshavare verksamma vid de myndigheter som anges i paragrafen, men eventuell kritik ska riktas mot myndigheterna som sådana. Om ett privaträttsligt subjekt självständigt utför ett uppdrag åt någon av de angivna myndigheterna kan åtgärder inom ramen för det uppdraget inte betraktas som en del av myndighetens verksamhet. Åtgärder och underlåtenheter av anställda vid privaträttsliga subjekt, frivilliga etc. kan dock falla inom tillsynsansvaret. Detta under förutsättning att de har agerat under myndighetens ledning och under förhållanden som huvudsakligen liknar dem som hade gällt för myndighetens egna anställda. Tillsynsmyndigheten kan alltid utöva tillsyn över hur och i vilka fall ett privaträttsligt subjekt har anlåtats samt över om

myndigheten uppfyllt en reglerad skyldighet att utöva intern styrning och kontroll. Överväganden finns i avsnitt 10.12 och 11.12.

4 §

Tillsynen ska riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda.

Tillsynsmyndigheten ska normalt inte granska förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över.

I paragrafen regleras inriktningen på tillsynen. Tillsynen ska enligt *första stycket* riktas in på förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda. Syftet med inriktningen är att den ska vara vägledande för de prioriteringar som tillsynsmyndigheten måste göra. Den är inte en absolut avgränsning av tillsynsansvaret och utesluter inte några av Kriminalvårdens eller polisens uppgifter. För överväganden se avsnitt 10.7 och 11.7.

Med denna inriktning bör tillsynen över Kriminalvården vara fokuserad på den klientnära verksamheten. Tillsynen över polisen bör vara fokuserad på verksamhet som begränsar enskildas rörelsefrihet, inkräktar på deras privatliv, påverkar deras möjligheter att förfoga över sin egendom, som innebär att våld utövas eller liknande. Förhållanden som rör utrikestransporter som utförs med tvång, frihetsberövade barn eller barn med nära anhöriga som är frihetsberövade bör ofta falla inom inriktningen.

Enligt *andra stycket* ska tillsynsmyndigheten normalt inte granska förhållanden som annan myndighet har till särskild uppgift att utöva tillsyn över. Exempel på sådana myndigheter är Datainspektionen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Arbetsmiljöverket, Inspektionen för vård och omsorg samt Statens skolinspektion. JK och JO har emellertid inte något sådant särskilt tillsynsområde som avses i paragrafens andra stycke. Regleringen innebär att tillsynsmyndigheten kan utöva tillsyn över förhållanden som faller under annan ordinär tillsyn, men att den för det mesta endast ska uppmärksamma den andra tillsynsmyndigheten på frågor som faller under dess tillsyn och inte själv utreda dem. Överväganden finns i avsnitt 10.8 och 11.8.

Tillträde till lokaler och andra utrymmen

5 §

Tillsynsmyndigheten har rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. Den har rätt att få tillträde till och att undersöka byggnader, lokaler, fordon, andra utrymmen och utrustning som används i verksamheten.

För tillträde till eller undersökning av en intagens bostadsrum eller tillhörigheter eller andra slutna förvaringsställen som en intagen disponerar krävs dock hans eller hennes medgivande.

Paragrafen ger tillsynsmyndigheten en generell rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. Tillsynsmyndigheten har även rätt att få tillträde till och att undersöka byggnader, lokaler, fordon, andra utrymmen och utrustning som används i den verksamhet som granskas. Detta innefattar t.ex. en rätt att få närvara under alla faser av de utrikestransporter som tillsynsmyndigheten ska övervaka. Tillträdes- och undersökningsrätten innefattar även en rätt att på plats granska och avbilda föremål, t.ex. genom att fotografera. Den ger dock inte tillsynsmyndigheten rätt att bryta sig in i låsta utrymmen.

Av *andra stycket* framgår att samtycke krävs från den som är intagen för att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att få tillträde till eller att undersöka hans eller hennes bostadsrum, tillhörigheter eller andra slutna förvaringsställen som han eller hon disponerar.

Överväganden finns i avsnitt 15.6.

Uppgiftsskyldighet

6 §

De förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska lämna de upplysningar och yttranden samt tillhandahålla de handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten begär. Detsamma gäller andra förvaltningsmyndigheter och domstolar, om det begäran avser behövs för tillsynen.

Skyldighet att på begäran lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och yttranden som behövs för tillsynen gäller också den som för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i en förvaltningsmyndighets eller domstols verksamhet

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten,
2. på grund av tjänsteplikt, eller
3. på annan liknande grund.

Paragrafen anger vilken uppgiftsskyldighet som gäller i förhållande till tillsynsmyndigheten. Överväganden finns i avsnitt 15.3.

I *första stycket* föreskrivs en uppgiftsskyldighet för de förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen. I skyldigheten att lämna upplysningar och yttranden ingår att sammanställa helt ny information, dvs. att svara på en fråga fast det inte går att hämta svaret ur en befintlig handling. De uppgiftsskyldiga myndigheterna är alltså skyldiga att lämna de begärda uppgifterna även om det förutsätter efterforskning från deras sida. I skyldigheten ingår också att den granskade myndigheten på begäran ska redovisa sin bedömning av aktuella förhållanden. På begäran av tillsynsmyndigheten ska uppgifterna lämnas skriftligen. I skyldigheten att tillhandahålla handlingar och annat material ingår att tillhandahålla även andra handlingar än allmänna handlingar och material som inte är handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Därtill innefattar uppgiftsskyldigheten en skyldighet att tillmötesgå tillsynsmyndigheten om den begär att fortlöpande få uppgifter av visst slag, t.ex. om kommande utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång.

Samma uppgiftsskyldighet gäller för andra förvaltningsmyndigheter och domstolar, om det begäran avser behövs för tillsynen. Denna begränsning innebär att de myndigheter som begäran riktas mot kan kräva att begäran motiveras i de fall de inte kan se någon koppling mellan de efterfrågade uppgifterna och den verksamhet som omfattas av tillsynen. Tillsynsmyndigheten har dock bättre förutsättningar att bedöma vad som behövs för tillsynen än den myndighet som innehar uppgifterna.

I *andra stycket* föreskrivs en skyldighet att på begäran lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och yttranden som behövs för tillsynen också för den som för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i en förvaltningsmyndighets eller domstols verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Kretsen av personer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten motsvarar den krets som avses i 7 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen

(2009:400), om överföring av sekretess när en uppgift lämnas av en person som fått kännedom om den genom att vara verksam vid en myndighet. Bland dem med uppgiftsskyldighet ingår exempelvis en person från ett bemanningsföretag som under myndighetens ledning arbetar inom Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Kriminalvårdens egentliga verksamhet.

7 §

Uppgifterna ska lämnas skriftligen samt på heder och samvete om tillsynsmyndigheten så begär.

I paragrafen föreskrivs att uppgifterna ska lämnas skriftligen samt på heder och samvete om tillsynsmyndigheten så begär. Möjligheten att begära att uppgifterna lämnas på heder och samvete bör användas återhållsamt. En sådan begäran kan vara lämplig om de efterfrågade uppgifterna rör förhållanden av särskild vikt för en pågående granskning. Det kan också vara lämpligt med en sådan begäran om det i ett ärende förekommer motstridiga uppgifter eller om det av annan anledning finns skäl att tro att felaktiga uppgifter annars skulle kunna lämnas. Kravet på skriftlighet hindrar inte elektroniska rutiner. Överväganden finns i avsnitt 15.5.

8 §

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet.

Föreläggandet får förenas med vite. Detta gäller även ett föreläggande riktat mot staten. Det får dock inte förenas med vite om

a) det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, och

b) föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Enligt första stycket får tillsynsmyndigheten förelägga den som är uppgiftsskyldig enligt 6 § att fullgöra sin skyldighet.

I andra stycket föreskrivs att ett föreläggande om att fullgöra uppgiftsskyldighet får förenas med vite, även i förhållande till staten. Möjligheten att förena ett föreläggande med vite bör dock användas med stor försiktighet. Rätten att vara passiv i Europakonventionen

medför vidare begränsningar i när ett föreläggande om att fullgöra uppgiftsskyldigheten får förenas med vite. Mot bakgrund av passivitetsrätten föreskrivs att föreläggandet inte får förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Överväganden finns i avsnitt 15.4.

Biträde

9 §

De förvaltningsmyndigheter som omfattas av tillsynen ska lämna tillsynsmyndigheten det biträde den begär för sin tillsyn.

I paragrafen föreskrivs att de myndigheter som omfattas av tillsynen är skyldiga att biträda tillsynsmyndigheten. Sådant biträde kan bestå i att myndigheterna gör lokaler, arkiv, diariér, register och andra uppgiftssamlingar tillgängliga för tillsynsmyndigheten. Det kan också bestå i biträde inför en förannämld inspektion, exempelvis genom att se till att tjänstemän med efterfrågad befattning finns tillgängliga för frågor och att information till intagna sprids inför besöket. Överväganden finns i avsnitt 15.7.

Överklagande

10 §

Beslut om vitesföreläggande enligt 8 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt *första stycket* får beslut om vitesföreläggande för att förmå en uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol, se avsnitt 15.4.2. Övriga beslut enligt lagen får inte överklagas. Tillsynen ska utmyнна i uttalanden om konstaterade förhållandens förenlighet med lagar eller andra bindande föreskrifter.

Uttalandena är inte bindande och kan därför inte överklagas. Överväganden finns i avsnitt 13.3.1.

I *andra stycket* föreskrivs att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

21.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

6 §

Personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Datainspektionen eller Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården för deras tillsynsverksamhet,

2. Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndighet eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,

3. förvaltningsdomstol för prövning enligt 2 § första stycket 4 eller

4. myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

Regeringen får föreskriva att en myndighet som avses i första stycket får ha direktåtkomst till registret.

Uppgifter som har förts in i registret med stöd av 4 a § och som avser en gärning som inte motsvarar brott enligt svensk lag eller en gärning som någon har begått innan han eller hon har fyllt 15 år, får dock endast lämnas ut till dem som anges i första stycket 1 och endast om uppgifterna behövs för tillsynen över Polismyndighetens personuppgiftsbehandling enligt denna lag.

Paragrafen har ändrats på så sätt att det i första stycket 1 har lagts till att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården för dess tillsynsverksamhet. Överväganden finns i avsnitt 15.8.2. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

21.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

32 kap.

Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården

2 a §

Om Tillsynsmyndigheten för polisen och Kriminalvården i sin tillsynsverksamhet får en uppgift från en enskild, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos tillsynsmyndigheten.

Det som föreskrivs i första stycket ska tillämpas också om tillsynsmyndigheten får uppgiften i sitt bistånd åt annan stat med övervakning vid sådana gemensamma insatser för återsändande som avses i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

Första och andra stycket ska inte tillämpas på en uppgift som ingår i ett beslut hos tillsynsmyndigheten.

Paragrafen är ny. Genom den skyddas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, som hade varit skyddade i den granskade verksamheten, även om de ges in av enskilda, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation.

Av första stycket framgår att om tillsynsmyndigheten i sin tillsynsverksamhet får en uppgift från en enskild, en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden skulle ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos tillsynsmyndigheten. Uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden kan t.ex. ingå i ett klagomål som en enskild har gett in till tillsynsmyndigheten. Myndigheten kan också i sin tillsynsverksamhet komma att få uppgifter om enskilda från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, t.ex. inför övervakning vid en gemensam återsändandeinsats.

Enligt *andra stycket* ska detsamma gälla om tillsynsmyndigheten får uppgiften i sitt bistånd åt annan stat med övervakning vid sådana gemensamma insatser för återsändande som avses i rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser. I samband med övervakning vid gemensam återsändandeinsats kan tillsynsmyndigheten få uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som inte kan hänföras till tillsynen över svenska myndigheter utan enbart till övervakning av annan stats transport. Sådana uppgifter kan t.ex. lämnas in av den utländska myndighet vars transport tillsynsmyndigheten ska övervaka, Frontex eller enskild. Sekretess till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden gäller då som om uppgifterna hade getts in till organiserande svensk myndighet.

Enligt *tredje stycket* ska sekretess inte överföras enligt ovan avseende en uppgift som ingår i ett beslut hos tillsynsmyndigheten.

Överväganden finns i avsnitt 15.9.

Reservationer

Reservation av ledamöterna Sanne Eriksson (S), Jon Karlfeldt (MP), Elin Lundgren (S) och Gunilla Roxby Cromvall (V)

Kommittén föreslår att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att förena ett föreläggande om att fullgöra uppgiftsskyldigheten med vite (avsnitt 15.4.2). Ledamöterna från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet anser däremot inte att ett sådant föreläggande bör kunna förenas med vite.

Kommittén har föreslagit att uppgiftsskyldigheten ska omfatta statliga myndigheter. Objektsansvariga är de statliga myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården. Enligt en allmän princip gäller att statliga myndigheter inte föreläggs vite.¹ Samtliga objektsansvariga är statliga myndigheter. Det innebär alltså inte särbehandling av statliga tillsynsobjekt jämfört med privata om tillsynsmyndigheten saknar rätt att förelägga staten vite. Det bör också beaktas att om uppgifter tvingas fram under hot om vite kan det på sikt underminera de uppgiftsskyldiga myndigheternas förtroende för och vilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten. Det kan i sin tur försvåra framtida granskningar. Ledamöterna från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet gör därför bedömningen att det inte föreligger tillräckliga skäl att frånga den vedertagna principen att staten inte ska föreläggas vite.

Tillsynsmyndigheten bör inte heller mot andra än staten få förena förelägganden om att fullgöra uppgiftsskyldigheten med vite. Skälen för detta är följande. Tillsynen ska inte riktas mot enskilda anställda och uppdragstagare. En mer påtaglig risk för att

¹ Se prop. 1984/85:96 med förslag till lag om viten m.m., s. 24. Se även prop. 2012/13:143. *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna*, s. 66 f.

en enskild person skulle vägra att uppfylla sin uppgiftsskyldighet finns i huvudsak om han eller hon har gjort sig skyldig till en straffbar gärning. Rätten att vara passiv innebär att om det finns anledning att anta att en enskild har begått brott får inte tillsynsmyndigheten förelägga honom eller henne att vid vite medverka i utredningen av en fråga som har samband med brottsmisstanken (avsnitt 15.4.3). Rätten att vara passiv innebär alltså att ett föreläggande ändå inte skulle få förenas med vite i flertalet fall då en enskild person vägrar att uppfylla sin uppgiftsskyldighet. Kommittén har också föreslagit att tillsynsmyndigheten som huvudregel ska anmäla till Åklagarmyndigheten så snart det finns anledning att anta att ett brott har begåtts (avsnitt 10.11 och 11.11). Efter anmälan ska tillsynsmyndigheten egen utredning upphöra. Något föreläggande blir i dessa fall aldrig aktuellt. Därtill bör det beaktas att uppgiftsskyldigheten för enskilda endast omfattar upplysningar och yttranden, inte handlingar och annat material. För det fall enskilda inte frivilligt lämnar upplysningar och yttranden bör värdet av informationen vara begränsat. Enskildas vilja att frivilligt upplysa om eventuella missförhållanden och att samarbeta vid framtida granskningar kan också påverkas negativt om myndigheten med hot om vite tvingar fram uppgifter.

Reservation av ledamoten Kent Ekeröth (SD)

Kommittén har i avsnitt 20.11 funnit att tillsynsmyndigheten kommer att ha goda förutsättningar att genomföra rekrytering av medarbetare utifrån såväl ett jämställdhets- som ett integrationspolitiskt perspektiv. Jag anser däremot inte att tillsynsmyndigheten ska rekrytera utifrån ett sådant perspektiv. I en statlig verksamhet ska den med bäst meriter och kompetens rekryteras. Rekrytering ska inte ske utifrån målet att uppnå en viss andel kvinnor, invandrare eller annat. Genom att aktivt välja personer baserat på annat än deras meriter och kompetens ägnar man sig åt diskriminering.

I samma avsnitt uttalar kommittén att det bör beaktas att med en väl utförd inspektionsverksamhet på plats får personer med svårigheter att uttrycka sig på svenska i högre grad komma till tals. Av utredningen framgår dock inte att personer med sådana svårigheter inte redan i dag i tillräcklig utsträckning får komma till tals. Ändå verkar detta, utan någon närmare motivering, vara prioriterat.

Jag reserverar mig alltså mot delarna i avsnitt 20.11 i enlighet med vad som anförts ovan.

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 desamma. 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 förutslutningslöst 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 förord-

nar 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 styrelser 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, läns-polismästarna 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 polisorganisationen 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 förlöpande 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. Rådens 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 Åklagarmyndigheten, 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 brotstyper 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 Östersjö-samarbetet 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 revdo visas 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 anförtratts 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 integritetsskyddsmyndigheten 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 stödande och hjälpan-

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 redovisas senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.

Kommittén ska samråda med Arbetsgivarverket.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2013:115

Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 december 2013

Sammanfattning

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 att bl.a. utreda behovet av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet (dir. 2012:13). Betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42) överlämnades till regeringen den 11 juni 2013. Den del som avser Kriminalvårdens verksamhet skulle redovisas senast den 16 december 2013.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 augusti 2014.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2014:17

Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2014

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv om behovet av en ny organisation för polisen (dir. 2010:75). Kommittén lämnade i betänkandet En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13) förslag till en ny polisorganisation. I enlighet med förslaget ska Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet den 1 januari 2015 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 4, s. 47 f., bet. 2012/13:JuU1, rskr. 2012/13:139).

Uppdraget till kommittén har utvidgats till att även omfatta behovet av en fristående granskning av såväl polisens som Kriminalvårdens verksamhet (dir. 2012:13). Av direktiven framgår att granskningen av polisen och Kriminalvården bör utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot detta.

Uppdraget om granskningen av polisens verksamhet redovisades i betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42). Kommittén föreslår där att tillsyn över polisen ska utövas av en från polisen fristående myndighet. Regeringen delar bedömningen men anser att det är lämpligt att frågan om tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet övervägs samlat. Kommittén får därför i uppdrag att överväga frågan om tillsyn över polisen och Kriminalvården. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2015.

Tillsynen över polisens och Kriminalvårdens verksamhet

Kommittén föreslår i betänkandet Tillsyn över polisen att tillsynen ska utövas av en från polisen fristående myndighet. Tillsynsmyndigheten ska enligt förslaget främst granska regelefterlevnad i verksamhet och ärenden som kan antas återspegla generella förhållanden, vilket innebär att tillsynen i normalfallet inte borde utmynna i uttalanden om enskilda fall. Kommittén föreslår att myndigheten inte ska ha några andra sanktionsmedel än att genom uttalanden kunna rikta kritik mot polisens verksamhet. Vidare anser kommittén att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) ska ingå som ett särskilt beslutsorgan i den nya myndigheten.

Betänkandet har remissbehandlats och värdefulla synpunkter har framförts som bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Regeringen delar kommitténs bedömning att det inte bör skapas nya tillsynsmyndigheter om det i stället går att föra samman tillsynsuppgifter och därigenom effektivisera tillsynen. Det är dock, som flera remissinstanser påpekar, tveksamt om SIN ska ingå i tillsynsmyndigheten för polisen. SIN har bl.a. skapats för att uppfylla Europakonventionens krav på att enskilda, vars fri- och rättigheter har kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel. Nämnden fyller sitt syfte väl och det är viktigt att nämndens roll inte försvagas.

Kommittén ska nu lämna förslag om hur tillsynen över polisen och, i förekommande fall, Kriminalvården ska organiseras och ska beakta de remissynpunkter som har lämnats när det gäller tillsynen över polisen. Utgångspunkten ska vara att SIN inte ska ingå i den nya tillsynsmyndigheten om det inte finns starka skäl för det. Kommittén ska analysera hur tillsynen över polisens personuppgiftsbehandling kan organiseras, så att överlappning mellan olika tillsynsmyndigheter i så stor utsträckning som möjligt undviks. Kommittén är i övrigt fri att på nytt överväga alla förslag i betänkandet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska fortlöpande hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat om arbetets gång. Uppdraget om tillsyn över både polisens och Kriminalvårdens verksamhet ska redovisas senast den 30 april 2015.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2015:20

Tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 februari 2015

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv om behovet av en ny organisation för polisen (dir. 2010:75). Kommittén lämnade i betänkandet En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13) förslag till en ny polisorganisation. I enlighet med förslaget ombildades Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till en myndighet den 1 januari 2015.

Uppdraget till kommittén har utvidgats till att omfatta behovet av en fristående granskning av såväl polisens som Kriminalvårdens verksamhet (dir. 2012:13). Kommittén föreslog i betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42) att tillsyn över polisen ska utövas av en från polisen fristående myndighet. Kommittén fick därefter i uppdrag att överväga frågan om tillsynen över polisens och Kriminalvårdens verksamhet samlad (dir. 2014:17). Uppdraget skulle redovisas senast den 30 april 2015.

En av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter är att verkställa av- eller utvisningsbeslut. Ofta anlitas nationella transportenheten vid Kriminalvården för genomförandet. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet) ska medlemsstaterna sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden. Kommittén får nu i uppdrag att överväga om uppgiften att övervaka

påtvingade återvändanden kan läggas på den tilltänkta tillsynsmyndigheten. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2015.

Kravet på ett effektivt övervakningssystem

Enligt artikel 8.6 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden. I direktivet preciseras dock inte vad som avses med ett effektivt övervakningssystem. EU:s gränskontrollbyrå, Frontex, har som en av sina huvuduppgifter att samordna gemensamma återsändandeinsatser. Det innebär bl.a. att medlemsstater som ska av- eller utvisa personer till samma tredjeland kan dela på platserna i ett chartrat flyg, varvid Frontex samordnar hela insatsen och står för en stor del av kostnaderna. Enligt artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1168/2011 av den 25 oktober 2011, en revidering av den s.k. Frontexförordningen, ska Frontex utarbeta en uppförandekod för återsändanden som ska ägna särskild uppmärksamhet åt skyldigheten i återvändandedirektivet att sörja för ett effektivt övervakningssystem. Av uppförandekoden framgår bl.a. att avsaknaden av ett effektivt övervakningssystem kan leda till att en medlemsstat inte längre får delta i de samordnade återsändandeinsatserna.

Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern utövar tillsyn över all statlig förvaltning i Sverige. Regeringen anser nu att det bör inrättas ett system för ytterligare övervakning av påtvingade återvändanden. Eftersom det är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården som verkställer av- och utvisningsbeslut skulle en möjlig lösning kunna vara att ge den tilltänkta nya tillsynsmyndigheten i uppdrag att även fungera som övervakningssystem för verkställighetsresor.

Kommittén ska därför

- överväga om uppgiften att övervaka påtvingade återvändanden kan läggas på en tilltänkt ny tillsynsmyndighet,
- överväga vilken omfattning övervakningen i så fall skulle ha och hur den skulle organiseras,

- redovisa vilka konsekvenser övervakningsuppdraget skulle få, och
- ta fram förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Kommittén är fri att föreslå att uppgiften att övervaka påtvingade återsändanden organiseras på ett annat sätt om det skulle anses mer ändamålsenligt.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska fortlöpande hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat om arbetets gång. Kommittén ska samråda med berörda myndigheter, särskilt Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Migrationsverket samt med relevanta icke-statliga människorättsorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2015.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]

- En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.

Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring.

Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]