

JUSTITIEDEPARTEMENTET

103 33 STOCKHOLM

DATUM 2013-09-26
DNR 0223/13
ER REFERENS Ju2013/4400/PO

Remissyttrande över betänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

Brå ställer sig tveksam till att bilda en ny myndighet med ett så pass begränsat tillsynsuppdrag som att granska regelefterlevnaden i Polisens verksamhet och ärendehantering som återspeglar generella förhållanden. Brå menar att den uppgiften även i fortsättningen med fördel kan ligga inom Polisen.

Att verka för en korrekt och enhetlig rättstillämpning bör dessutom vara en av de viktigaste styrnings- och ledningsuppgifterna när hela Polisen snart omorganiseras och bildar en enrådhetsmyndighet. Därför bör den tillsynsuppgiften ligga inom Polisen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kan lämpligen även fortsättningsvis vara en fristående nämnd med dess tydliga inriktning mot Säkerhetspolisens användning av vissa hemliga tvångsmedel.

Brå är också tveksam till att den föreslagna granskningsmyndigheten får ett liknande snävt uppdrag gentemot Kriminalvården.

12 Tillsynsmyndighetens uppdrag, uppgifter och befogenheter

Begränsat fokus

Betänkandet väcker en rad frågor. En sådan är vilket behov som finns att utöva tillsyn över Polisen och vilken typ av tillsyn som då behövs. Med tanke på den kritik som riktats mot Polisen att trots kraftiga resursförstärkningar brista i leverans hade det varit naturligt att välja effektivitetsgranskning och möjligen också systemtillsyn. Den relativt nya myndigheten Inspektionen för socialförsäkringen, som Brå samarbetat med i projekt, kan ses som ett exempel på en inspektionsmyndighet med ett vidare mandat än det utredningen föreslår. Brå ser inte

något hinder mot att inspektionsmyndigheter inrättas med breda tillsynsuppgifter trots att det samtidigt finns granskningsorgan med generell inriktning som Statskontoret och Riksrevisionen eller sektorspecifika organ som Brå.

I stället väljer kommittén att granskningen ska begränsas till Polisens regelefterlevnad. Även om det givetvis är ett angeläget område förefaller det väl snävt. I stället bör det vara en fördel att ett granskningsorgan har ett holistiskt perspektiv för att ur olika synvinklar kunna analysera brister och föreslå förändringar. Exempelvis kan frågor om regelefterlevnad, internkontroll, styrning och effektivitet hänga samman. Särskilt uppgiften att kontrollera regelefterlevnaden kan komma i konflikt med effektiviteten, något som Statskontoret lyfter i sin publikation ”Tänk till om tillsyn” (Statskontoret 2012, s. 23). Sådana potentiella målkonflikter är viktiga att beakta inför ett ställningstagande till behovet av en ny fristående tillsynsmyndighet och dess mandat. I annat fall finns en risk att den nya tillsynsmyndigheten inte behöver beakta värden som effektivitet och resultat, utan enbart huruvida verksamheten följer lagen i generella förhållanden. Om valet av granskning ändå ska begränsas till regelefterlevnad framstår förslaget om att inrätta en ny myndighet som ett väl stort steg.

Förtroendefrågan

Betänkandet lyfter fram att förtroendet hos medborgarna är viktigt för en verksamhets auktoritet och legitimitet. Det medborgerliga förtroendet skulle öka om tillsyn av en verksamhet utförs av ett från myndigheten fristående organ. Men frågan är om förtroendet i dagsläget brister när det gäller Polisens regelefterlevnad (jämför resultatet från Nationella trygghetsundersökningen). Det är en fråga som betänkandet inte besvarar. Är det inte snarare så att förtroendet för och tilliten till Polisens verksamhet kan brista i enskilda fall, inte när det gäller regelefterlevnaden för verksamheten som sådan. Det bör således inte vara nämnvärt förtroendeskadligt att organisera tillsynen av den generella regelefterlevnaden även fortsättningsvis inom myndigheten. Som redan påpekats ska den nya myndigheten inte granska enskilda fall.

Hittills har denna granskning skett genom Rikspolisstyrelsens inspektioner (som dock har ett vidare fokus än enbart regelefterlevnad). En liknande verksamhet bör kunna byggas upp inom den nya Polisen. Något liknande sker inom Åklagarmyndigheten, men kommittén menar att det har att göra med den för myndigheten särpräglade överprövningsrätten, där högre åklagare kan ändra lägre åklagares beslut. Det handlar då om individuella beslut. Förslaget om granskning av regelefterlevnad inom Polisen skulle dock, som nyss nämnts, ta sikte på generella förhållanden och inte enskilda ärenden eller klagomål. Intryck bör därför kunna tas hur Åklagarmyndigheten arbetar med dess Utvecklingscentrum (UC). Erfarenheterna från dessa synes vara goda. Såvitt är bekant ägnar sig dessa UC även åt granskning av regelefterlevnad på systemnivå, inte enbart åt överprövning. Dessutom har UC till uppgift att ta fram rapporter, rättspromemorior och handböcker för att underlätta regelefterlevnad.

Omlokalisering av personal

En annan fråga som väcks handlar om kompetens inom den nya tillsynsmyndigheten. Betänkandet beskriver att kompetensen till viss del kommer att hämtas från de egna leden. Men om personal rekryteras från befintlig organisation och placeras vid tillsynsorganet kan det bli problematiskt att garantera självständighet. Skälet är att de troligtvis hämtar förförståelse, kunskap och erfarenhet från den ursprungliga organisationen. Det förefaller då snarare som att man i hög grad enbart omlokaliserar befintlig personal. Reformen riskerar därför att bli mer formsak än reell. Samtidigt kommer Polisen att förlora personal med särskild kompetens som är viktig för att verka för regelefterlevnad.

Ledning och styrning

Ett skäl till att omvandla Polisen till en enrådig myndighet är att Polissverige i högre grad ska gå i takt. I det ligger givetvis hur regler efterlevs och att regeltillämpningen är enhetlig. En viktig komponent i att leda den nya rikstäckande polismyndigheten borde därför vara att särskilt uppmärksamma detta område och styra upp regeltillämpningen. Granskningen av denna hänger därför nära samman med styrningen. Från Polisens ledningsperspektiv framstår det därför som naturligt att granskningen av regelefterlevnaden sker internt och inte utanför myndigheten. Särskilt inte under ett inledningsskede.

13 Möjligheten att slå samman tillsynsuppgifter på polisens område?

Att låta Säkerhetsskydds- och integritetsnämnden gå upp i den nya myndigheten kan ses som ett sätt att neutralisera att ytterligare en myndighet bildas. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kan, enligt Brås bedömning, lämpligen även fortsättningsvis vara en fristående nämnd med dess tydliga inriktning mot Säkerhetspolisens användning av vissa hemliga tvångsmedel.

Betänkandet föreslår att såväl Polisens som Kriminalvårdens regelefterlevnad kan komma att kontrolleras av den nya tillsynsmyndigheten. Med samma argument som för Polisen anser Brå att en granskning som enbart avser den generella regelefterlevnaden gentemot Kriminalvården blir för snäv. Man kan också fråga sig om det är lämpligt att en och samma myndighet utövar löpande tillsyn över två så olika verksamheter som Kriminalvården och Polisen.

14 Avslutningsvis

Även om Brå ställer sig tveksam till en fristående tillsynsmyndighet med uppgift att kontrollera Polisens regelefterlevnad ger betänkandet anledning att fundera över granskningen av rättsväsendet i stort. På vilket sätt bör myndigheterna följa upp sin egen verksamhet? På vilket sätt bör regeringen organisera kontroll och tillsyn av området som sådant? Vilket behov har regeringen att initiera egen granskning? Var befinner sig Brå i detta landskap?

På ett allmänt plan finns en tydlig önskan om att stärka regeringens granskning av myndigheterna. Samtidigt får inte floran av inspektionsorgan växa ohämmat (se regeringens uppdrag till Statskontoret den 13 juni 2013 om att analysera sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter).

Brå skisserar en möjlig framtidslösning. För det första bör myndigheterna ha resurser att löpande följa upp sin egen verksamhet (jfr prop. 2013/14:1, utgiftsområde 4, s. 16). Exempelvis har Brå påpekat att Polisen i ökad utsträckning bör bli en lärande organisation och att erfarenheter, även om de med olika ambitionsnivå utvärderats, inte på ett systematiskt sätt sprids och nyttiggörs ("Polisens satsning mot organiserad brottslighet. En utvärdering av 43 projekt" Brå 2009:19, "Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående – en lägesbeskrivning av Polisens arbete" Brå 2010:20 och "Polisens utredningar av hedersrelaterat våld" Brå 2012:1). Det framstår därför som angeläget att börja från grunden och organisera verksamheten på ett sådant sätt att åtminstone egna erfarenheter får fäste. Lämpligen bör därför Polisen arbeta med att förbättra sin egen uppföljning. Samma sak kan gälla även för andra myndigheter i rättskedjan.

För det andra kan det finnas ett behov av specifika kontrollmyndigheter, men som Brå argumenterat för, får de inte bli för snäva i sin utövning. Behovet måste dock noga övervägas.

Det talas ofta om en förvaltningspolitisk trend med fristående sektorspecifika granskningsmyndigheter, men endast genom att organisera kontroll och tillsyn på det sätt som är mest ändamålsenligt för varje enskild verksamhet skapas hållbara lösningar för hela rättsväsendet.

För det tredje bör myndigheter i rättskedjan ha möjlighet att anlita fristående utvärderingsorgan. Samtidigt har regeringen ett behov av att med hjälp av sådana fristående organ följa upp verksamheterna med specifika frågeställningar. På dessa punkter fyller myndigheter som Brå en funktion och en intressant diskussion är hur Brås verksamhet skulle kunna utvecklas för att fylla myndigheternas och regeringens behov av tillfälliga utvärderingar. I det ligger också möjligheten att bredda perspektivet på det sättet att i högre grad beakta ekonomiska aspekter i utvärderingen.

Detta yttrande har fattats av undertecknad myndighetschef. Vid den slutliga handläggningen deltog enhetscheferna Annika Eriksson, Lars Korsell, föredragande, och Stina Holmberg samt utredaren Nicole Thorell.

Erik Wennerström

Lars Korsell

genom

Nicole Thorell