

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)

Dir.
2012:13

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

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

Kommittén får nu i uppdrag att även utreda behovet av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet. Om kommittén kommer fram till att övervägande skäl talar för att inrätta ett sådant organ, ska ett fullständigt förslag om organisation och verksamhet lämnas.

Kommittén ska också analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet och lämna de förslag som en sådan ombildning i så fall kräver.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012. Utredningstiden förlängs nu. En delredovisning ska fortfarande göras den 31 mars 2012. De delar som avser följdändringar i författningar med anledning av organisationsförändringen inom polisen och överväganden med anledning av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, redovisas senast den 30 november 2012. När det gäller den fristående granskningen ska delen om polisens verksamhet redovisas senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.

*Ett fristående organ som granskar polisens och
Kriminalvårdens verksamhet?*

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete, enligt 1 § polislagen (1984:387), syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Detta uppdrag innebär att polisen har långtgående befogenheter att ingripa i enskildas liv, bl.a. genom att begränsa de grundläggande fri- och rättigheter som finns fastslagna i regeringsformen. Polisen har också anförtrotts 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 stödjande och hjälpande verksamhet och andra, särskilt författningsreglerade uppgifter. En utgångspunkt för övervägandena om en fristående granskning av polisen bör vara de verksamheter som anges i 2 § polislagen, men det ingår i kommitténs uppdrag att överväga hur det nya granskningsorganets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

I fråga om tillsyn över polisens brottsutredande verksamhet måste också vägas in att den verksamheten bedrivs i nära samarbete mellan polis och åklagare. Därför bör det analyseras vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet.

Kriminalvårdens uppgifter framgår av förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården och omfattar bl.a. att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra transporter och personutredningar i brottmål. Kriminalvården får även bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten. Utgångspunkten för övervägandena om fristående granskning bör vara dessa uppgifter, men det ingår i kommitténs uppdrag att inom den ramen överväga hur det nya organets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

Den del av polisens och Kriminalvårdens verksamhet som består av tillsyn av effektiviteten i verksamheten och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen bör även fortsättningsvis utföras inom respektive myndighet.

Om det finns behov av att inrätta ett fristående organ för granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet ska utgångspunkten vara att granskningen ska utföras av ett och

samma organ, om inte starka skäl talar emot det. Frågan om organets befogenheter bör också övervägas.

Kommittén ska

- ta ställning till om ett fristående organ ska granska polisens, inklusive Säkerhetspolisens, och Kriminalvårdens verksamhet,
- om övervägande skäl talar för ett inrättande av ett sådant organ, lämna ett fullständigt förslag om hur organet och dess verksamhet bör utformas,
- föreslå vilken verksamhet inom polisen som granskningen i så fall ska avse, med utgångspunkt i de verksamheter som anges i 2 § polislagen,
- föreslå vilken verksamhet inom Kriminalvården som granskningen ska avse, med utgångspunkt i förordningen med instruktion för Kriminalvården,
- analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet,
- analysera och föreslå vilka ingripandemöjligheter eller andra befogenheter ett eventuellt granskningsorgan bör ha,
- analysera hur ett fristående granskningsorgans verksamhet ska utformas i förhållande till de uppdrag som andra myndigheter har i fråga om tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet.

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

Behovet av analys för det fall Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet

I direktiven till Polisorganisationskommittén (dir. 2010:75) anges att Säkerhetspolisens organisation och uppdrag enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen

ska vara oförändrat. Säkerhetspolisen utgör i dag en del av Rikspolisstyrelsen, men åtnjuter ett stort mått av självständighet med bl.a. en egen generaldirektör som utses av regeringen, eget regleringsbrev och ett eget anslag på statsbudgeten.

Kommittén har i sitt pågående arbete funnit skäl för att Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet och har därför begärt tilläggsdirektiv för att kunna analysera vissa frågor som väcks med anledning av det.

Att skilja Säkerhetspolisen från övriga polisen får ett antal konsekvenser. Det handlar främst om vilken ledningsform den fristående Säkerhetspolisen ska ha och frågor i anslutning till detta. Det väcker även frågor som rör samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen, där man i dag i viss utsträckning bidrar med resurser till varandras verksamheter. Den nuvarande organisationsformen, där de utgör två verksamheter inom samma myndighet, ger utrymme för ett nära samarbete. Om Säkerhetspolisen däremot ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet, finns det behov av att identifiera och eventuellt formalisera detta samarbete. Utöver det nära samarbetet med Rikskriminalpolisen har Säkerhetspolisen också ett utvecklat samarbete med länspolismyndigheterna. Även här medför en separation av Säkerhetspolisen från den övriga polisen konsekvenser som behöver analyseras. Ytterligare en fråga av organisatorisk art är förhållandet mellan Säkerhetspolisen och polisens personalansvarsnämnd.

Om kommittén finner att Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet ska kommittén

- analysera konsekvenserna av att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet,
- lämna de förslag som en sådan ombildning kräver.

Vilka följdändringar krävs i andra författningar med anledning av en förändrad organisation för polisen?

De huvudsakliga bestämmelser som rör polisen och dess organisation finns i polislagen, polisförordningen (1998:1558)

och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Därutöver omnämns polisen i ett mycket stort antal andra författningar, där polisen ges olika befogenheter eller berörs på andra sätt.

Polisorganisationskommitténs förslag om en ny organisation för polisen ska innehålla de förslag till författningsändringar som krävs i de för polisen centrala författningarna, dvs. polislagen, polisförordningen och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

I vilken utsträckning en förändrad organisation även kräver följdändringar av andra författningar där polisen omnämns är dock en fråga som kräver omfattande analys och kommer därför inte att kunna slutföras inom utredningens ursprungliga tidsramar. Kommitténs redovisning av uppdraget i den delen bör därför senareläggas. De följdändringar som har samband med tillsynen över polisens verksamhet bör redovisas tillsammans med övriga överväganden i den delen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012. Utredningstiden förlängs nu. En delredovisning ska fortfarande göras den 31 mars 2012. De delar som avser följdändringar i författningar med anledning av organisationsförändringen inom polisen och överväganden med anledning av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, redovisas senast den 30 november 2012. När det gäller den fristående granskningen ska delen om polisens verksamhet redovisas senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.

Kommittén ska samråda med Arbetsgivarverket.

(Justitiedepartementet)