

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Tillsyn över polisen och Kriminalvården (SOU 2015:57)

(Ju2015/05152/L4)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslagen i betänkandet *Tillsyn över polisen och Kriminalvården*. Yttrandet har lämnats gemensamt av chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura och justitieombudsmannen Cecilia Renfors.

Behovet av en fristående ordinär tillsynsmyndighet för polisen

Ändamålet med den polisverksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (nedan polisen) anges i 1 § polislagen. Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp.

Polisens uppdrag innefattar långtgående befogenheter att ingripa i tillvaron för enskilda. De regler som styr verksamheten tillåter mycket stora inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter. Bland annat har polisen anförtrots samhällets befogenheter att använda våld. Vidare bedrivs polisens arbete delvis ute på fältet, i miljöer med begränsad insyn och innefattar verksamhet som i stor utsträckning är föremål för sekretess. Möjligheterna att få till stånd en prövning av polisens beslut och åtgärder är inom delar av verksamheten begränsade.

Det är mot den bakgrunden av stor betydelse att vi har välutbildade och kompetenta poliser med en god förankring i en demokratisk och rättsstatlig värdegrund. Av lika stor betydelse är ett starkt förtroende för polisen och dess verksamhet hos allmänheten, i alla delar av samhället, och hos andra myndigheter. Polisens verksamhet är vidare sådan att den måste vara noggrant reglerad och – självklart – bedrivs i enlighet med de regler som gäller. Verksamheten måste även i övrigt bedrivs på ett korrekt och, så långt som möjligt, enhetligt sätt. Det är i första hand en fråga för de aktuella myndigheterna själva att se till att verksamheten bedrivs lagenligt och korrekt. Såväl från ett samhälleligt perspektiv som från enskildas utgångspunkter är det dock viktigt att polisens åtgärder också kan bli föremål för granskning och att det finns en effektiv kontroll av dem.

De möjligheter som finns att utreda ett eventuellt straffrättsligt eller disciplinärt ansvar för åtgärder av enskilda poliser kan inte ersätta en mer generell tillsynsverksamhet. Den extraordinära tillsyn som är JO:s uppgift kan inte heller anses fylla behovet av en reguljär tillsyn med fokus på åtgärder polisen har rätt att vidta som är särskilt ingripande eller har stor betydelse för enskilda. En ordinär tillsynsmyndighet med personal som har god kännedom om de verksamheter som tillsynen avser, en hög sakkompetens och god förtrogenhet med förhållandena och arbetsmetoderna inom polisen, kan bedriva en annan form av tillsyn än den JO kan och ska bedriva. En sådan tillsynsmyndighet kan också utöva en mer löpande och kontinuerlig granskning av polisens verksamhet än vad den nuvarande, extraordinära, tillsynen kan.

Att den mer utvecklade tillsyn över polisen som föreslås i betänkandet är fristående från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är av central betydelse för allmänhetens förtroende för tillsynen. En organisatorisk åtskillnad mellan den som utövar tillsyn och de verksamheter som granskas ökar trovärdigheten och tillgodoser medborgarnas krav på demokratisk kontroll och insyn på ett bättre sätt än enbart intern tillsyn. Inrättandet av en fristående tillsynsmyndighet säkerställer dessutom att de resurser som ställs till myndighetens förfogande används för just tillsyn och ger bättre möjligheter för ställningstaganden i tillsynsfrågor som inte påverkas av hänsynen till exempelvis effektivitet eller tidigare uppfattningar inom myndigheten.

Att en särskild tillsynsmyndighet inrättas kommer sannolikt att ha en positiv inverkan på JO:s tillsyn över polisen. Vissa slag av tillsynsärenden mot polisen kommer att handläggas av den nya myndigheten och inte av JO. JO – som har förhållandevis små resurser för tillsynen över polisen – ges därmed ökade möjligheter att inrikta tillsynsarbetet avseende polisen på ett sådant sätt att uppgiften att övervaka enskildas rättigheter, och verka för att brister i lagstiftning avhjälps, fördjupas och förstärks. Verksamheten vid JO bedöms därför ha en fortsatt stor betydelse när det gäller tillsynen över polisen även om det finns en ordinär tillsyn.

En särskild, fristående, tillsynsmyndighet för bl.a. polisen välkomnas således – i likhet med vad som tidigare har framförts (se JO:s yttrande över kommitténs betänkande *Tillsyn över polisen*, SOU 2013:42). Den inriktning på tillsynen som föreslås i betänkandet och förslagen i övrigt framstår i allt väsentligt som väl övervägda. Några punkter finns anledning att särskilt kommentera, se nedan.

Behovet av en fristående ordinär tillsynsmyndighet för Kriminalvården

Att det bedrivs en effektiv tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet är viktigt bl.a. för att stärka rättssäkerheten för Kriminalvårdens klienter och för att stärka allmänhetens förtroende för myndigheten.

För att uppnå en hög rättssäkerhet i Kriminalvårdens verksamhet är det av stor betydelse hur Kriminalvårdens egen kontroll av regelefterlevnaden bedrivs. En utvecklad intern styrning och kontroll är en förutsättning för att resultatet av en

från Kriminalvården fristående tillsyn ska få genomslag i myndigheten. Som kommittén redogjort för har det sedan myndighetsreformen år 2006 varit problematiskt för Kriminalvården att trygga den interna styrningen och kontrollen. Kriminalvården har nu för avsikt att skapa en tillsynsfunktion som ska utföra inspektioner och vars granskning är tänkt att avse bl.a. regelefterlevnaden och verksamhetens förmåga att med rätt kvalitet handlägga ärenden. Det finns därför anledning att tro att flera av de frågor som är centrala för rättssäkerheten framöver kommer att bli föremål för en ökad intern granskning.

För närvarande är JO den myndighet som utövar den huvudsakliga externa kontrollen över regelefterlevnaden i Kriminalvårdens arbete med klienterna. JO har i kraft av sin ställning som ett extraordinärt tillsynsorgan möjlighet att inom ramen för lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) välja vad som ska tas upp till prövning. Från JO:s sida har det tidigare förts fram att den stora mängden klagomål mot bl.a. Kriminalvården gör det svårt för JO att verka på det sätt som är tänkt genom att friheten att välja vad som ska prövas i praktiken sätts ur spel. Efter dessa uttalanden har det skett vissa förändringar hos JO. Det är därför angeläget att lyfta fram några principiella skillnader när det gäller JO:s tillsyn över Kriminalvården i dag jämfört med när de tidigare uttalandena gjordes.

Sedan den 1 juli 2011 fullgör JO uppgiften som nationellt besöksorgan enligt 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Uppdraget som nationellt besöksorgan skiljer sig från vad som karakteriserar JO:s uppdrag i övrigt, bl.a. genom att det innefattar en förpliktelse att regelbundet genomföra granskningar av ett visst slag. JO fick ett ökat anslag för att kunna fullgöra uppdraget.

JO har inrättat en särskild enhet, Opcat-enheten (tidigare NPM-enheten), som bistår ombudsmännen i uppdraget som nationellt besöksorgan. Genom inrättandet av Opcat-enheten har antalet inspektioner av platser där det finns frihetsberövade ökat. I princip har alla häkten inspekterats under 2011–2014 och ett stort antal anstalter. När det gäller Kriminalvården har JO nu större faktisk möjlighet än tidigare att välja vad som ska granskas. Huvudsyftet med Opcat är att bedriva förebyggande verksamhet. Genom tilläggsuppdraget som nationellt besöksorgan har JO:s mandat breddats. JO:s styrka som nationellt besöksorgan är att JO kan göra uttalanden om såväl lagligheten som lämpligheten i myndigheters agerande gentemot frihetsberövade.

Uppdraget har inneburit att regelefterlevnaden i Kriminalvårdens arbete med frihetsberövade personer kontrolleras oftare och på ett mer systematiskt sätt än tidigare. Det förtjänar dock att påpekas att det naturligtvis inte är möjligt för någon tillsynsmyndighet att upptäcka varje kränkning som sker. Under de år JO varit verksam som nationellt besöksorgan har metoderna för inspektionernas genomförande utvecklats. Utvecklingsarbetet har skett i nära samarbete med JO:s tillsynsavdelning för kriminalvård. Felaktigheter i enskilda ärenden och viktiga frågor om de frihetsberövades förhållanden som fångas upp under Opcat-enhetens inspektioner kan leda till initiativ av JO. På samma sätt kan frågor om de

frihetsberövades förhållanden som uppmärksammas inom ramen för tillsyns-avdelningens klagomålshantering och egna inspektioner föras över till Opcat-enheten och användas vid enhetens planering och genomförande av inspektioner. Karaktären och omfattningen av JO:s tillsyn av Kriminalvårdens verksamhet har således förändrats och utvecklats de senaste åren bl.a. på grund av det nya uppdraget som nationellt besöksorgan. Att JO nu i ännu högre grad än tidigare har det förebyggande arbetet i fokus är en viktig del i en effektiv tillsyn.

Ombudsmännen har sedan den 1 mars 2011 möjlighet att delegera beslutanderätten i vissa klagomålsärenden till en tjänsteman vid myndigheten. I många fall där det är uppenbart att ett klagomål inte ska utredas närmare fattas numera beslutet om avskrivning av en byråchef i stället för av en ombudsman. Det innebär att ombudsmännen avlastas och har större möjlighet att fokusera på de ärenden som utreds genom att ett skriftligt yttrande hämtas in.

Chefs-JO har de senaste åren bl.a. tagit initiativ till mer övergripande utredningar i frågor som har stor betydelse för intagna i Kriminalvården. Chefs-JO har också haft utrymme att arbeta mer i projektliknande form med tillsynen över Kriminalvården.

Under ett internt genomlysningsprojekt som genomfördes på JO under åren 2013 och 2014 uppmärksammades frågan om uppföljning av JO:s beslut. Det konstaterades att det finns ett behov av att i vissa fall följa upp vilka åtgärder som vidtas hos en myndighet som blir föremål för kritik eller andra uttalanden från JO:s sida. Chefs-JO kommer därför att arbeta mer med uppföljning av beslut framöver.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att JO:s tillsyn över Kriminalvården har förändrats i flera avseenden under de senaste åren. Det förhållandet tillsammans med den förändringsprocess som för närvarande sker inom Kriminalvården med syfte att förbättra den interna styrningen och kontrollen innebär att det finns fördelar med att avvakta med inrättandet av en ny tillsynsmyndighet såvitt avser Kriminalvården. Behovet av tillsyn över Kriminalvården bör övervägas på nytt efter att den nya interna tillsynsfunktionen varit verksam under viss tid.

Tillsynens omfattning och inriktning

Tillsynen ska riktas mot myndigheterna (avsnitt 10.12 och 11.12)

I betänkandet föreslås att eventuell kritik ska riktas mot den aktuella myndigheten och inte mot enskilda befattningshavare. En sådan huvudinriktning framstår som lämplig och ändamålsenlig. Det är ju myndigheterna som ansvarar för att verksamheten utövas korrekt och författningsenligt. Det är också myndigheterna som ska ta hand om den kritik tillsynsmyndigheten framför och se till att fel eller brister rättas och förebyggs.

Det kan dock finnas situationer där en enskild befattningshavare har begått fel som myndigheten inte kan lastas för. Erfarenheten från JO:s tillsynsverksamhet visar dessutom att det inte alltid står klart när ett ärende inleds vem som ska bära

ansvaret för de fel som kan konstateras. Befogenheterna för den nya tillsynsmyndigheten bör mot den bakgrunden inte helt utesluta sådana fall.

Anmälan om disciplinpåföljd (avsnitt 13.5.2)

Tillsynsmyndigheten ska enligt förslaget 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. Då prövningen vid personalansvarsnämnden handlar om anställningsförhållandet har kommittén funnit det lämpligast att det står helt klart att det är arbetsgivaren som ansvarar för att ett disciplinärende inleds.

Det är en lämplig ordning att det i första hand är arbetsgivarens ansvar att ta initiativ till att ett sådant ärende inleds. Det förhållandet att det finns ett pågående ärende hos tillsynsmyndigheten bör inte utesluta att en anmälan görs av arbetsgivaren. Tillsynsmyndigheten bör dock ges befogenheten att kunna göra en anmälan om disciplinpåföljd till en personalansvarsnämnd. Det kan finnas fall där det både är befogat och önskvärt att tillsynsmyndigheten har en sådan möjlighet. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara att tillsynsmyndigheten under handläggningen av ett ärende får information från polisen om att polisen inte har för avsikt att göra en anmälan om disciplinpåföljd men där tillsynsmyndigheten är av uppfattningen att en anmälan bör göras. Det vore olyckligt om tillsynsmyndigheten skulle sakna möjlighet att inleda ett ärende hos en ansvarsnämnd när myndigheten har uppfattningen att det bör ske.

Tillsynsmyndighetens sanktionsmedel (avsnitt 13)

I JO:s yttrande över betänkandet *Tillsyn över polisen* (SOU 2013:42) framfördes att det var otillfredsställande att det i betänkandet inte presenterades någon analys av vilka sanktioner som skulle kunna komma i fråga för den föreslagna tillsynsmyndigheten och att den nybildade myndigheten behövde skarpare verktyg än de som föreslogs i det betänkandet.

I det nu remitterade betänkandet har en analys gjorts av frågan om tvingande sanktioner, vilket välkomnas.

Kommittén föreslår inga andra sanktioner än en rätt för tillsynsmyndigheten att förelägga en myndighet att inom viss tid redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller ska vidtas, eller att förklara varför åtgärder inte har vidtagits eller planeras. Flera skäl till detta redovisas, bl.a. att en rätt att förelägga den granskade verksamheten att vidta viss åtgärd eller upphöra med viss aktivitet skulle kräva att föreläggandena kan överklagas. En sådan ordning skulle enligt kommittén vara ineffektiv och innebära att statens resurser används fel.

De slutsatser och förslag som kommittén presenterat får anses motiverade och kan godtas.

Rätt att bistå annan stat med övervakning (avsnitt 14.3)

För det fall det inrättas en tillsynsmyndighet delar JO kommitténs uppfattning att den ska kunna bistå en 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 de fall Sverige är organiserande medlemsstat.

Eventuella framtida uppgifter för tillsynsmyndigheten (avsnitt 14.4)

Kommittén har gjort bedömningen att det kan vara lämpligt att överväga att göra tillsynsmyndigheten till nationellt besöksorgan enligt Opcat.

JO vill i detta sammanhang peka på artikel 18 i Opcat som anger att ett nationellt besöksorgan ska vara oberoende. I prop. 2004/05:107 s. 9 och 17 hänvisades särskilt till Paris-principerna. JO är som myndighet under riksdagen obunden (jfr 13 kap. 6 § regeringsformen och 13 kap. 2–4 §§ riksdagsordningen). Dessutom har JO de befogenheter som krävs för att utföra uppdraget, bl.a. genom att göra vägledande uttalanden för att åstadkomma en enhetlig och ändamålsenlig rätts-tillämpning.

Konsekvenser för andra myndigheter (avsnitt 20.4.3)

Kommittén har bedömt att den föreslagna myndighetens verksamhet kommer att medföra att JO kan minska antalet inspektioner. Inspektioner är en naturlig och betydelsefull del i det tillsynsarbete som JO bedriver och det finns ingen avsikt från JO:s sida att minska antalet.

Vidare uttalar kommittén att det inte går att bedöma om antalet klagomål hos JO kommer att påverkas men konstaterar att behovet av att JO och JK utövar tillsyn över polisen och Kriminalvården bör minska oavsett påverkan på antalet klagomål. Med anledning härav finns det anledning att göra några förtydliganden.

I enlighet med vad som har anförts ovan kommer JO att ha en viktig roll när det gäller tillsynen över polisen även om det finns en ordinär tillsyn. Detsamma gäller för tillsynen över Kriminalvården.

JO:s erfarenhet är att klagomål många gånger handlar om lämpligheten i ett visst agerande i samband med myndighetsutövning. JO uttalar sig också frekvent i sådana frågor. Den nya tillsynsmyndigheten ska inte ha befogenhet att uttala sig om lämplighetsbedömningar som inte styrs av bindande föreskrifter. JO kommer därför sannolikt inte kunna lämna över ett ärende till den ordinarie tillsynsmyndigheten om det finns skäl att anta att granskningen kommer att mynna ut i ett sådant lämplighetsuttalande. Som kommittén anført kan det komma att krävas att JO lägger resurser på kontakter med den nya tillsynsmyndigheten.

Elisabet Fura

Cecilia Renfors

Ärendet har föredragits av Anna Holmén. I beredningen av ärendet har även byråcheferna Jörgen Buhre och Stefan Nyman, enhetschefen Gunilla Bergerén samt områdesansvariga föredraganden Moa Skerfving deltagit.