



Justitiedepartementet

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

Ju2015/05152/L4

Kriminalvården har följande synpunkter.

Kriminalvårdens ansvar

Kriminalvårdens uppdrag och verksamhet är sådan att den förutsätter långtgående befogenheter att ingripa i och påverka tillvaron för enskilda. Inte sällan rör det sig om tydliga inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Verksamheten styrs därför i hög grad av regler för hur detta ansvar ska utövas, varför särskilt höga krav på regelefterlevnad måste gälla.

Det yttersta ansvaret för att Kriminalvården följer gällande regler och utför sitt uppdrag på ett rättssäkert sätt faller på Kriminalvården själv och dess högsta ledning. Kriminalvården har därför i närtid genomfört en omfattande omorganisation bland annat just i syfte att skapa enhetlighet och långsiktighet för verksamheten i hela landet. Inom ramen för omorganisationen har också beslutats om att genomföra en mer strukturerad, systematiserad och sammanhållen intern kontroll.

Kriminalvårdens grundläggande inställning är att en effektiv extern tillsyn av verksamheten är både nödvändig och välkommen. Dock delar inte Kriminalvården det synsätt som kommer till uttryck i betänkandet och som gör gällande att intern styrning och kontroll och extern tillsyn fyller olika syften där den externa tillsynen sägs vara ägnad att fylla medborgarnas, riksdagens och regeringens behov av kontroll att lagar och regler följs och den interna kontrollen sägs fylla ett slags instrumentell funktion och som främst har med myndighetsledningens ansvar att göra. Medborgarnas, riksdagens och regeringens förtroende

Region/Verksamhetsställe	Adress	Telefon	Fax	E-post
Huvudkontoret	601 80 Norrköping	+46(0) 77 228 08 00	+46(0) 11496 36 40	HK.ledningsstod@kriminalvarden.se

Avdelningen för ledningsstöd



för en förvaltningsmyndighets förmåga att korrekt utöva myndighet gentemot enskild är naturligtvis i allra högsta grad också kopplad till ifrågavarande myndighets lednings förmåga att styra verksamheten och löpande utöva egen kontroll av den. Den externa tillsynen kan rimligtvis inte förväntas vare sig ersätta den funktionen eller betraktas som ett generellt komplement till den utan bör istället svara mot ett tydligt identifierat behov när myndighet mot enskild utövas eller när andra stora samhällsintressen gör sig gällande.

Behovet av extern tillsyn

Förslaget om en tillsynsmyndighet över polisen och Kriminalvården ligger i linje med den tradition som etablerats inom svensk statsförvaltning och som under några decennier inneburit att ett stort antal kontrollmyndigheter inrättats. Tillkommer gör att tillsynen i detta fall avser utpekade myndigheter i stället för ett särskilt sakområde samt att både tillsynsmyndigheten och de myndigheter som ska granskas direkt lyder under en och samma regering. Trots att denna utveckling väcker principiellt viktiga förvaltningspolitiska frågor saknas i betänkandet helt en analys av hur ansvarskedjan mellan regeringen och underlydande myndighetsledning påverkas på kort och lång sikt. Det finns därför behov av en sådan konsekvensanalys under den fortsatta beredningen av ärendet.

Med detta sagt vill Kriminalvården framhålla vikten av en väl fungerande extern kontroll och tillsyn av myndighetens verksamhet. Frågan är närmast om den nuvarande tillsynsnivån är tillräcklig eller inte. Vid denna bedömning konstaterar Kriminalvården att kontrollen av att myndigheten fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar utövas av domstolarna. Härutöver finns redan ett mycket stort antal externa kontrollorgan som var och en utövar en ändamålsenlig och trovärdig tillsyn över delar av Kriminalvårdens verksamhet. Särskilt samarbetet med de två extraordinära tillsynsmyndigheterna JK och JO har under åren utvecklats till att bli ett värdefullt stöd för verksamheten. Här bör särskilt uppmärksammas att JO numera även fungerar som nationellt besöksorgan enligt Opcat och i denna roll regelbundet genomför inspektioner av Kriminalvårdens anstalter och häkten. Med hänvisning till det nu sagda anser inte Kriminalvården att det i betänkandet finns en övertygande beskrivning och analys som visar att inrättandet av ytterligare ett tillsynsorgan med löpande ordinära tillsynsuppgifter kommer att tillföra ett mer värde i förhållande till den redan mycket omfattande interna och externa tillsyn, ordinär som extraordinär, som redan utövas.

Det kan vara värt att i detta sammanhang notera att tillsynsverksamhet till sin karaktär är sådan att någon naturlig bortre gräns för dess omfattning inte går att sätta. Detta gäller särskilt för stora och komplexa verksamheter som polisens eller Kriminalvårdens. I teorin finns det alltid en möjlighet att utöva ännu mer egenkontroll eller ännu mer extern tillsyn än den som redan finns och sker. Just av det skälet är det särskilt angeläget att tydligt försöka ringa in och avgränsa en tillsynsnivå som är tydligt motiverad. Det är därför olyckligt



att någon närmare redogörelse om vad som i dagsläget bör anses vara otillräcklig tillsyn inte återfinns i betänkandet.

I betänkandet hänvisas särskilt till att utökad kontroll av regelefterlevnanden skulle innebära att Sverige i högre grad lever upp till internationella åtaganden. Bedömningen är inte förankrad i en kritik mot nuvarande tillsynsnivå och motiverar i sig knappast en ny resurskrävande tillsynsmyndighet.

Ett skäl för en ny tillsynsmyndighet skulle enligt Kriminalvården vara om den skulle kunna bidra till att öka allmänhetens förtroende för Kriminalvårdens verksamhet. Att det finns ett sådant samband är dock tveksamt. I betänkandet hänvisas till att andelen personer med stort förtroende för Kriminalvården i Brottsförebyggande rådets årliga trygghetsmätningar visserligen ökat markant under senare år, men från en låg nivå där året 2006 används som jämförelseår. Kommittén lyfter särskilt fram att Kriminalvårdens resultat i nämnda undersökning ligger under såväl åklagarnas som polisens nivå. Kriminalvården vill varna för att på detta förenklade sätt använda trygghetsundersökningarnas resultat för en jämförelse av allmänhetens förtroende för den ena eller andra myndigheten, i eller utanför rättsväsendet. Rimligtvis är Kriminalvårdens förmåga att uppfylla sitt uppdrag om en säker, human och effektiv kriminalvård av betydligt större betydelse för förtroendet än en utökad tillsyn. En del av detta handlar sannolikt om att få större genomslag för de insatser som Kriminalvården gör för att minska risken för återfall i brott. I denna del måste dock förväntningarna vara realistiska med hänsyn till att Kriminalvården i regel kommer in i ett sent skede där samhället i övrigt ofta har misslyckats. Det är svårt att se att en ny tillsynsmyndighet skulle ha någon märkbar effekt på detta arbete.

Kriminalvården anser sammanfattningsvis att argumenten i betänkandet för en förstärkt tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet genom en ny tillsynsmyndighet inte är tillräckligt väl underbyggda. Förslaget avstyrks därför.

Övriga synpunkter

Om regeringen trots allt skulle välja att inrätta ytterligare ett kontrollorgan med uppgift att utöva tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet, vill Kriminalvården peka på följande områden som i vart fall behöver analyseras och ytterligare utvecklas.

Överlappande tillsynsansvar

Det är inte i tillräcklig grad visat hur den nya tillsynsmyndigheten kommer att kunna avgränsa sitt tillsynsområde för att undvika överlappning med andra, redan befintliga tillsynsorgan. Här finns anledning att särskilt uppmärksamma den risk för motstridiga beslut som



med nödvändighet följer med ett överlappande tillsynsansvar. Hur motstridiga beslut ska hanteras inom Kriminalvården besvaras inte.

Systemtillsyn

Förslaget innebär att tillsynsmyndigheten kan utföra systemtillsyn, däremot inte effektivitetsgranskningar. Det är långt ifrån självklart var gränsen mellan systemtillsyn och effektivitetsgranskning går, eftersom båda har sin grund i myndighetens interna styrning och kontroll. Begreppet systemtillsyn är också problematiskt i flera avseenden och dess innebörd behöver förklaras och mervärde motiveras.

Överklagbara beslut

Ett enskilt beslut som kan överklagas ska inte omfattas av tillsynen. En sådan ordning är rimlig. I betänkandet hänvisas dock till att flera för individen viktiga myndighetsåtgärder inte kan överklagas. Vilka åtgärder som avses utvecklas över huvud taget inte i betänkandet (se s. 169 där det endast hänvisas till en polismans trafikdirigering på gatan). I analysen i övrigt återfinns enbart beslut som enligt praxis är överklagbara och därmed inte i sig kommer att omfattas av den tilltänkta tillsynsmyndighetens granskning annat än på strukturell nivå. Det bör i den fortsatta behandlingen av betänkandet förtydligas hur denna ordning är tänkt att tillämpas av tillsynsmyndigheten, i synnerhet som frågan om ett besluts överklagbarhet ägs av domstol.

Enhetlig behandling av klagomål från enskilda

Förslaget innebär att tillsynsmyndigheten ska ta emot och utreda klagomål från enskilda. Sådana klagomål tar även JO och JK emot. Ett skäl till att JO eller JK väljer att inte utreda ett ärende kan i dagsläget vara att det är lämpligare att en annan myndighet gör det. En fråga som inte har analyserats är därmed vad förslaget om en ny tillsynsmyndighet innebär för JO:s och JK:s verksamheter, som i dag i hög grad är klagomålsinriktad. Med så pass oklara gränssnitt som förslaget innebär, finns enligt Kriminalvården en risk för att dagens möjlighet för enskilda att få sina klagomål prövade på ett enhetligt sätt försämrats. En sådan utveckling vore högst beklaglig.

Utrikestransporter

Förslaget innebär att den tilltänkta tillsynsmyndigheten ska ha i uppdrag att övervaka utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång. Kriminalvården ifrågasätter inte att en ökad tillsyn på detta område är motiverad med hänvisning till det s.k. återvändandedirektivet. Som skäl för att lägga särskilt fokus på tillsynen av utrikestransporter anges dock i betänkandet att det i samband med utrikestransporter som kan komma att innefatta tvång finns en påtaglig risk för regelöverträdelser av stor betydelse för enskilda. Några konkreta



belägg för att risken för regelöverträdelser är större på detta område läggs inte fram i betänkandet och kan därför inte läggas till grund för förslaget.

Kriminalvården vill i detta sammanhang framhålla att transportverksamheten i princip är oreglerad i dagsläget. Vissa förslag har lämnats i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7), men betänkandet bereds fortfarande i Regeringskansliet. Det finns enligt Kriminalvårdens mening skäl att fortsätta arbetet med betänkandet, bl.a. i den del som avser att Kriminalvården ska få använda fängsel vid transporter som utförs åt andra myndigheter.

Vitesföreläggande

Kriminalvården avstyrker att tillsynsmyndigheten ska ha rätt att förena ett föreläggande till en uppgiftsskyldig med vite. En sådan åtgärd står inte i proportion till de åtgärder eller medel som tillsynsmyndigheten har till sitt förfogande.

Ekonomiska konsekvenser

Den tilltänka tillsynsmyndigheten föreslås i första hand finansieras inom ramen för utgiftsområde 4, rättsväsendet, genom en omfördelning från tillsynsobjektens anslag. Kriminalvården delar inte kommitténs uppfattning. Förutom sänkt anslag skulle en sådan omfördelning i praktiken kopplas till en sänkt ambitionsnivå när det gäller egenkontroll och uppföljning.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Nils Öberg. I handläggningen har även Kriminalvårdsdirektören Elisabet Åbjörnsson Hollmark, chefsjuristen Elisabeth Lager och sektionschefen Eric Leijonram (föredragande) deltagit.

Nils Öberg

Eric Leijonram



Sändlista

Justitiedepartementet

Kriminalvårdsdirektören

Samtliga avdelningschefer

Chefen för nationella transportenheten

Chefen för Kriminalvårdens servicecenter

Internrevisionen

Personalorganisationerna