



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Genomförandekommittén
för nya Polismyndigheten**

Ju 2012:16

Promemoria

2014-02-28

Version 1.0

Insynsråd och regionpolisråd



Våra förslag:

1. Insynsrådet och regionpolisråden ska bestå av ledamöter som har partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället.
2. Insynsrådet och regionpolisråden ska bestå av 15 ledamöter.
3. Samtliga i riksdagen representerade partier ska ha rätt att nominera minst en ledamot till Polismyndighetens insynsråd samt till respektive regionpolisråd. I övrigt ska insynsrådet och regionpolisråden i sin helhet proportionellt spegla valresultatet till riksdagen.
I insynsrådet ska samtliga sju regionpolisråd vara representerade enligt en särskild nomineringsordning.
Ledamöter i regionpolisråden ska vara folkbokförda i polisregionen.
4. Polismyndighetens insynsråd ska utöver sedvanliga uppgifter, att utöva insyn i verksamheten och ge rikspolischefen råd, särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden och verksamheten med särskilda utredningar.
Regionpolisråden ska inom regionen ha motsvarande uppgift som insynsrådet.
5. En nationell samordningsfunktion som stöd för insynsrådets och regionpolisrådets verksamhet ska inrättas och placeras organisatoriskt vid Rikspolischefens kansli.
6. Insynsrådet och regionpolisråden ska sammanträda minst sex gånger per kalenderår.
Insynsrådet och respektive regionpolisråd ska utse en eller flera av sina ledamöter att kontinuerligt ta del av utredningar i ärenden som rör polisanställda.

Uppdraget

Direktiv för genomförandekommittén

Av regeringens direktiv (dir 2012:129) till genomförandekommittén framgår bland annat att det vid Polismyndigheten ska finnas ett insynsråd som, utöver ett insynsråds sedvanliga uppgifter att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd, särskilt ska följa verksamheten med särskilda utredningar. Ett insynsråds uppgifter och hur ledamöterna utses regleras i myndighetsförordningen (2007:515).

Vid polisregionerna, som ska ledas av en regionpolischef, ska det finnas regionpolisråd som ska ha till uppgift att utöva insyn i verksamheten inom polisregionen och ge råd till regionpolischefen. Regionpolisråden ska inte ha beslutsmandat. Även regionpolisråden ska följa verksamheten med särskilda utredningar när det gäller ärenden som rör den egna regionen. Regionpolischefen ska vara ordförande i regionpolisrådet och hålla rådet informerat om verksamheten.

Ledamöterna i regionpolisråden ska utses av regeringen för en bestämd tid. Insynsrådet ska följa verksamheten vid regionpolisråden. För att förstärka insynsfunktionen inom Polismyndigheten ska det finnas en samordningsfunktion för insynsrådet och regionpolisråden.

Parlamentarisk referensgrupp

När det gäller frågor som rör medborgerlig insyn och demokratisk kontroll har det till genomförandekommittén knutits en referensgrupp till utredaren. Referensgruppen består av förtroendevalda med intresse

och kunskap om polisverksamhet. Följande personer är förordnade att ingå i den parlamentariska referensgruppen¹:

Davidson, Inger (KD)

Dulny, Christoffer (SD)

Hammarbergh, Krister (M)

Karlfeldt, Jon (MP)

Linander, Johan (C)

Lundgren, Elin (S)

Pehrson, Johan (FP)

Åström, Alice (V)

Direktiv för LS-1, Insynsråd och regionpolisråd

Projektet ska lämna följande förslag:

1. Uppdragsledaren ska, i samråd med referensgruppen, ta fram förslag till sammansättning och uppgifter för insynsråd och regionpolisråden.
2. Uppdragsledaren ska, i samråd med referensgruppen, ta fram förslag på lämpliga arbetsformer vid insynsråd och regionpolisråden.
3. Uppdragsledaren ska, i samråd med referensgruppen, identifiera de åtgärder som krävs för inrättandet av en nationell funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets arbete.

¹ Dnr Ju2013/4616/P

Överväganden

Utgångspunkter

De förslag som lämnas i denna promemoria vad avser sammansättning och uppgifter för insynsråd och regionpolisråd bygger i stor utsträckning på de överväganden och förslag som lämnades i betänkandet *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13).

Förslagen i denna promemoria ska förstås som en del i en helhet. Att polisstyrelserna avvecklas är en konsekvens av att Polisen blir en enrådighetsmyndighet som leds av en chef med tydligt beslutsmandat. Syftet är att tydliggöra ledning och styrning och skapa en sammanhållen myndighet. Förslagen ska samtidigt tolkas med beaktande av Polisens speciella roll i samhället. Polisens våldsmonopol och särskilda befogenheter ställer högre krav på medborgerlig insyn och demokratisk kontroll av verksamheten än vad som gäller för flertalet andra myndigheter. I förlängningen handlar det om att upprätthålla allmänhetens förtroende och Polisens legitimitet. Sammanfattningsvis aktualiserar den nya ledningsformen ett behov som går utöver ett insynsråds sedvanliga roll.

Insynsrådets och regionpolisrådets uppdrag är av central betydelse. Andra viktiga aspekter av insyn och kontroll är en utvecklad samverkan mellan polis och kommun och andra lokala aktörer, verksamheten vid avdelningen för särskilda utredningar, den nya tillsynsmyndighetens² verksamhet, den funktion som benämns allmänhetens kontaktpunkt samt utformningen av den nämnd som i den nya Polismyndigheten bereder anställningsärenden för högre chefer.

² Regeringen har i tilläggsdirektiv (2014:17) till Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) givit i uppdrag att överväga frågan om tillsyn över polisen och Kriminalvården. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2015.

Förslag

1. *Sammansättning*

Vårt förslag: Insynsrådet och regionpolisråden ska bestå av ledamöter som har partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället.

I normalfallet består ett insynsråd dels av politiska representanter, dels av chefer från andra myndigheter vars verksamhet har samband med myndigheten ifråga.

Utifrån vad som tidigare betonats vad gäller vikten av Polisens legitimitet vill vi framhålla att det för Polismyndighetens del är särskilt viktigt att de ledamöter som utses är personer som i vid mening representerar allmänheten. Insynsrådet och regionpolisråden ska vara ett verktyg för att säkra allmänheten insyn i polisverksamheten. De personer som utses ska därför ha partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället.

Vår bedömning är att behovet av samverkan med andra myndigheter inom rättsväsendet och övriga samarbetspartners inom statsförvaltningen kan tillgodoses på andra sätt och i andra former än genom deltagande i insynsråd. Exempel på områden där det finns goda förutsättningar att bibehålla eller stärka samverkan är den mellan polis och kommun, den strategiska och operativa samverkan mellan Polisen och Åklagarmyndigheten samt den myndighetsgemensamma satsningen mot grov och organiserad brottslighet. Det står naturligtvis Polismyndigheten fritt att skapa olika typer av samarbetsorgan och samverkansråd vid behov.

2. Antal ledamöter

Vårt förslag: Insynsrådet och regionpolisråden ska bestå av 15 ledamöter.

Vi delar Polisorganisationskommitténs bedömning att insynsrådet och regionpolisråden bör bestå av 15 ledamöter.

Förslaget innebär att antalet ledamöter är något högre än vad som är brukligt för insynsråd vid andra enrådighetsmyndigheter. Detta motiveras av vad som tidigare betonats kring Polisens uppdrag i samhället och det särskilda behov av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll som följer av Polisens våldsmonopol och särskilda befogenheter. Polismyndighetens verksamhet har stor betydelse för såväl medborgarnas trygghet som för säkerheten i samhället.

Polismyndigheten bedriver också en omfattande verksamhet över hela landet. Medborgerlig insyn och kontroll krävs för att upprätthålla verksamhetens legitimitet. Antalet ledamöter ger också bra förutsättningar att tillgodose en god geografisk spridning bland ledamöterna, både nationellt och inom regionerna.

3. Nominering

Vårt förslag: Samtliga i riksdagen representerade partier ska ha rätt att nominera minst en ledamot till Polismyndighetens insynsråd samt till respektive regionpolisråd. I övrigt ska insynsrådet och regionpolisråden i sin helhet proportionellt spegla valresultatet till riksdagen. I insynsrådet ska samtliga sju regionpolisråd vara representerade enligt en särskild nomineringsordning. Ledamöter i regionpolisråden ska vara folkbokförda i polisregionen.

Av myndighetsförordningen framgår att regeringen utser ledamöterna i insynsrådet. Av genomförandekommitténs direktiv framgår att även ledamöterna i regionpolisråden ska utses av regeringen för en bestämd tid.

Polisen är en statlig verksamhet med ett nationellt uppdrag.

Ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden ska därför nomineras av samtliga i riksdagen representerade partier. Varje riksdagsparti ska ha rätt till minst en plats i respektive råd. Ledamöterna ska utöver dessa utses proportionerligt i förhållande till resultat i riksdagsval.

Vår bedömning är att det är viktigt med geografisk spridning bland ledamöterna, både i insynsrådet och i regionpolisråden. En jämn könsfördelning bland ledamöterna bör också eftersträvas.

Regionpolisråden

En ledamot utses från respektive riksdagsparti. Övriga ledamöter utses så att råden som helhet proportionerligt speglar resultatet i riksdagsvalet i polisregionen.

Vad gäller regionpolisråden finns det enligt vår bedömning ett intresse av att ledamöterna har anknytning till regionen. Ledamöterna av regionpolisråden ska därför vara folkbokförda inom polisregionen.

Polismyndighetens insynsråd

I syfte att säkerställa geografisk spridning och samtidigt vara ett verktyg för samordning och utbyte mellan insynsrådet och regionpolisråden ser

vi skäl till en särskild nomineringsordning vad gäller insynsrådet. Vårt förslag är att samtliga sju regionpolisråd ska vara representerade i insynsrådet enligt den särskilda ordning som beskrivs nedan.

I likhet med regionpolisråden ska en ledamot utses från respektive riksdagsparti. Fördelning av övriga platser ska sedan ske så att insynsrådets sammansättning som helhet blir proportionerlig i förhållande till valresultatet i det senaste riksdagsvalet.

Den geografiska fördelningen av dessa övriga ledamöter sker enligt förslaget genom att:

- Samtliga sju regionpolisråd nominerar en ledamot att, utöver sitt uppdrag i regionpolisrådet, även ingå i det nationella insynsrådet.
- Förutsatt att antalet riksdagspartier förblir åtta till antalet skulle alltså Polismyndighetens insynsråd bestå av åtta representanter för riksdagspartierna på nationell nivå samt en representant för respektive av de sju regionpolisråden.
- I det fallet att antalet riksdagspartier skulle bli färre än dagens åtta skulle resultatet av ovanstående nomineringsprincip bli att antalet ledamöter i insynsrådet blir färre än 15. För att i dessa fall nå upp till 15 ledamöter är vårt förslag att följande princip ska råda: polisregionen med flest invånare får nominera ytterligare en ledamot ur sitt regionpolisråd att ingå i insynsrådet, därefter ges polisregionen med minst antal invånare motsvarande möjlighet osv.
- Om antalet riksdagspartier istället skulle bli fler än dagens åtta så bör antalet ledamöter ökas i insynsrådet med motsvarande antal platser.

Nomineringen från respektive regionpolisråd måste samordnas på sådant sätt att insynrådets sammansättning i sin helhet blir proportionellt i förhållande till valresultat i riksdagsvalet.

Hela nomineringsprocessen leds och samordnas av Justitiedepartementet. Det är regeringen som slutligen utser ledamöterna.

4. Uppgifter

Vårt förslag: Polismyndighetens insynråd ska utöver sedvanliga uppgifter, att utöva insyn i verksamheten och ge rikspolischefen råd, särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden och verksamheten med särskilda utredningar. Regionpolisråden ska ha motsvarande uppgift som insynrådet inom polisregionen.

Polismyndighetens insynråd

Insynrådets uppdrag blir att utifrån ett nationellt helhetsperspektiv vara ett verktyg för medborgerlig insyn och demokratisk kontroll av Polismyndighetens verksamhet. En huvuduppgift för Polismyndighetens insynråd kommer liksom för andra insynråd vara att ta del av information om verksamheten och ställa frågor. Myndighetschefen å sin sida ska hålla rådet informerat om verksamheten.

Insynrådet ska aktivt utöva insyn i polisverksamheten utifrån ett nationellt perspektiv genom att granska information som i ett medborgarperspektiv kan vara av särskilt värde att företrädare för allmänheten ges insyn i. Informationen kan avse sådana förhållanden och sådan verksamhet som allmänheten inte på annat sätt kan ges insyn i av

sekretesskäl, men där medborgerlig insyn och demokratisk kontroll kan krävas för verksamhetens legitimitet. Det kan t.ex. vara fråga om att löpande ta del av information om användning av olika tvångsmedel, omfattningen av våldsanvändning och polisiär användning av skjutvapen. Det kan också röra sig om granskning av hur Polismyndigheten tar tillvara allmänhetens synpunkter för att utveckla verksamheten och att Polisen utvecklas mot en öppnare och mer tillgänglig myndighet i sina kontakter med medborgarna.

Ett område där det finns starka skäl att stadga ett särskilt uppgiftsansvar för insynrådet är hanteringen av anmälningar mot polisanställda. Insyn och kontroll i dessa ärenden tjänar i förlängningen syftet att upprätthålla allmänhetens förtroende för Polisen.

Polismyndighetens insynråd ska därför särskilt följa verksamheten med särskilda utredningar, som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m..

Polismyndighetens insynråd ska också särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden.

Regionpolisråd

Regionpolisrådets syfte är att tillgodose behovet av medborgerlig insyn och kontroll på regional nivå. En huvuduppgift för regionpolisråden kommer liksom för Polismyndighetens insynråd vara att ta del av information om verksamheten inom polisregionen och ställa frågor samt bistå regionpolischefen med råd. Regionpolischefen ska vara ordförande i rådet och hålla regionpolisrådet informerat om verksamheten.

Regionpolisråden ska i likhet med insynrådet också särskilt följa verksamheten med särskilda utredningar inom polisregionen som bedrivs

enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m..

Regionpolisrådet ska aktivt utöva insyn i polisregionens verksamhet genom att granska information som i ett medborgarperspektiv kan vara av särskilt värde att företrädare för allmänheten ges insyn i.

Informationen kan avse sådana förhållanden och sådan verksamhet som allmänheten inte på annat sätt kan ges insyn i av sekretesskäl, men där medborgerlig insyn och kontroll kan krävas för verksamhetens legitimitet.

5. *Samordningsfunktion*

Vårt förslag: En nationell samordningsfunktion som stöd för insynsrådets och regionpolisrådets verksamhet ska inrättas och placeras organisatoriskt vid Rikspolischefens kansli.

På nationell nivå ska det finnas en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets verksamhet. Denna funktion ska vara en länk som sprider information och erfarenheter mellan råden både horisontellt och vertikalt.

En samordningsfunktion som stöd för insynsrådets och regionpolisrådets verksamhet ska stärka utbytet av kunskap och erfarenheter och därmed hela insynsfunktionen i Polismyndigheten. En sådan funktion bör t.ex. samordna och sammanställa skriftliga underlag till insynsrådet avseende erfarenheter och iakttagelser inom de områden som regionpolisråden och insynsrådet, enligt förslagen i denna promemoria, särskilt ska följa. Samordningsfunktionen ska även administrera och utveckla gemensamma arbetssätt för regionpolisråden.

För att ytterligare stärka förutsättningarna för utbyte av kunskap och erfarenhet bör personen som utgör samordningsfunktionen kontinuerligt delta vid möten i såväl insynsrådet och som i respektive regionpolisråd.

Vår bedömning är att det är viktigt att denna samordningsfunktion finns i nära anslutning till den högsta polisledningen för att ge goda förutsättningar att kunna överblicka och driva arbetet. Funktionen bör därför organisatoriskt placeras vid Rikspolischefens kansli.

Vår bedömning är att uppgiften resursmässigt kan utföras av en person alternativt del av en årsarbetskraft. Detta får dock mer i detalj planeras inom ramen för utformandet av Rikspolischefens kansli.

Vår bedömning är att samordningen och utbytet mellan insynsrådet och regionpolisråden även ges goda möjligheter genom den särskilda nomineringsordning till insynsrådet som är beskrivet ovan under punkt 3. Eftersom regionpolisråden finns representerade i insynsrådet kan samordningsfunktionen även utgöra ett bra stöd till dessa representanter att verka för nationell enhetlighet.

6. Arbetsformer vid insynsråd och regionpolisråd

Våra förslag: Insynsrådet och regionpolisråden ska sammanträda minst sex gånger per kalenderår.

Insynsrådet och respektive regionpolisråd ska utse en eller flera av sina ledamöter att kontinuerligt ta del av utredningar i ärenden som rör polisanställda.

Arbetsformer för arbetet i insynsrådet och regionpolisråden ska ha säkerställandet av rådets uppdrag och uppgifter som utgångspunkt. I övrigt bör respektive råd själva besluta över mötesformer och rutiner.

I syfte att hålla rådet informerat är det enligt vår bedömning lämpligt att chefen för Avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten ska ha en stående punkt vid insynsrådets möten. Av samma skäl bör även chefen för Riksenheten för polismål vid Åklagarmyndigheten närvara med viss regelbundenhet.

I regionpolisråden bör representant för Avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten ha en stående punkt och representant för Riksenheten för polismål vid Åklagarmyndigheten närvara med viss regelbundenhet.

I syfte att vara ett verktyg för fördjupad insyn bör insynsrådet och respektive regionpolisråd utse en eller flera av sina ledamöter att kontinuerligt ta del av utredningar i ärenden som handläggs enligt 3 § eller 5 § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.. Denna verksamhet ställer höga krav på rättsäkerhet och aktualiserar särskilda integritetshänsyn. Polismyndigheten bör därför ges i uppdrag att utforma tydliga rutiner för detta arbete.

För att kunna utföra uppdraget är det vår bedömning att insynsrådet och regionpolisråden bör sammanträda vid minst sex tillfällen per kalenderår. Detta skulle generellt sett innebära sammanträden med högre frekvens än vad som annars är brukligt inom insynråd för andra myndigheter. Vår bedömning är att detta motiveras av Polisens särskilda roll i samhället som ovan betonats.

I syfte att säkerställa utveckling, utbyte av erfarenheter och samordning föreslår vi att det återkommande bör anordnas konferens eller motsvarande med samtliga ledamöter i insynråd och regionpolisråd.

Arbetsformer i övrigt ska ges i arbetsordning och i samband med utformandet av Rikspolischefens kansli.

Författningsreglering

Grunden för den rättsliga regleringen av insynråd finns i myndighetsförordningen (2007:515). Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen om det inte finns en författningsbestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, då gäller den bestämmelsen. Myndighetsförordningen är med andra ord subsidiär till andra författningar.

De uppdrag och den sammansättning för Polismyndighetens insynråd beskrivs i förslagen till denna promemoria skiljer sig i vissa avseenden väsentligt från vad som annars är brukligt för insynråd.

I ljuset av ovanstående gör vi bedömningen att flera av förslagen bör stadgas i en framtida förordning med instruktion för Polismyndigheten.

Vad gäller Polismyndighetens insynsråd är det som i första hand bör författningsregleras dess sammansättning, antalet ledamöter samt särskilda uppgifter som inte följer av myndighetsförordningen.

Vad gäller regionpolisråden finns motsvarande behov av författningsreglering som för insynsrådet. Eftersom dessa råd utgör en konstruktion som saknar motsvarighet inom svensk förvaltning finns ett behov av författningsreglering av mer grundläggande karaktär.

Regionpolisrådets rättsliga status och funktion bör tydligt framgå av förordningstext.