

En sammanhållen svensk polis

Betänkande av Polisorganisationskommittén

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:13

Omslagsbilder: Robert Blombäck och Lars Hedelin / Rikspolisstyrelsen,
Marcus Andrae / Statens kriminaltekniska laboratorium,
Jimmy Gustafsson / Polismyndigheten i Stockholms län,
Elisabeth Hammami / Polismyndigheten i Norrbottens län

Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter Reklam

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar
av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av
Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2,
reviderad 2009-05-02)*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23696-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att analysera om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet (dir. 2010:75). Om kommittén finner att organisationen utgör hinder i dessa avseenden ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation lämnas.

Som ordförande förordnades den 25 augusti 2010 dåvarande expeditionschefen vid Justitiedepartementet, numera generaldirektören för Kriminalvården, Nils Öberg. Den 15 september 2010 förordnades som ledamöter polisstyrelseledamoten Gunilla Roxby Cromvall (V), dåvarande riksdagsledamoten Inger Davidsson (KD), förste vice talmannen tillika riksdagsledamoten Susanne Eberstein (S), riksdagsledamoten Krister Hammarbergh (M), riksdagsledamoten Johan Linander (C), riksdagsledamoten Johan Löfstrand (S), kommunstyrelsens ordförande i Skara kommun Charlotte Nordström (M), partistyrelseledamoten Anna Norrman (MP), riksdagsledamoten Johan Pehrson (FP) och riksdagsledamoten Henrik von Sydow (M). Den 21 mars 2011 förordnades politiske sekreteraren Christoffer Dulny (SD) och kommunstyrelsens ordförande i Landskrona kommun Torkild Strandberg (FP).

Kommittén har antagit namnet Polisorganisationskommittén.

Som experter förordnades den 5 oktober 2010 dåvarande generaldirektören för Försvarsmakten, numera generaldirektören för Arbetsgivarverket, Ulf Bengtsson, departementsrådet vid Justitiedepartementet Peter Bringle samt chefsåklagaren vid åklagarkammaren i Västerås Per Nichols. Den 14 oktober 2010 förordnades länspolismästaren vid Polismyndigheten i Stockholms län

och vid Polismyndigheten Gotland Carin Götblad, utredaren vid Statskontoret Anna Pauloff och länspolismästaren vid Polismyndigheten i Uppsala län Erik Steen. Den 3 november 2010 förordnades dåvarande generaldirektören för Brottsförebyggande rådet Jan Andersson och ekonomidirektören vid Rikspolisstyrelsen Jan Andersson. Ämnesrådet vid Justitiedepartementet Monika Olsson förordnades den 1 mars 2011 och entledigades den 8 februari 2012. Den 16 maj 2011 förordnades ämnesrådet vid Justitiedepartementet Gunnar Holmberg som sedan september 2011 biträtt sekretariatet. Den 29 september 2011 förordnades regionchefen vid kriminalvården Gunilla Ternert.

Utredaren vid Ekonomistyrningsverket Christine Annemalm förordnades som sekreterare den 1 oktober 2010 och entledigades den 30 april 2011. Kammarrättsassessorn vid Kammarrätten i Stockholm Kerstin Bynander förordnades som sekreterare den 1 oktober 2010. Den 16 maj 2011 förordnades som sekreterare polismästaren Johan Dixelius. Departementsrådet vid Justitiedepartementet Cecilia Hegethorn förordnades som sekreterare den 19 september 2011 och entledigades den 12 mars 2012. Som biträdande sekreterare förordnades den 1 maj 2011 jur. stud. Lotta Skarp. Från den 21 november 2011 arbetade som praktikant jur. stud. John Josefson i sekretariatet.

Regeringen beslutade den 23 februari 2012 om tilläggsdirektiv (dir 2012:13). Regeringen har givit kommittén 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. 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. Kommittén ska också redovisa de följdändringar som krävs i andra författningar med anledning av en förändrad organisation för polisen. Kommittén återkommer med redovisning av dessa frågor i tre betänkanden under 2012-2013.

Härmed överlämnas betänkandet En sammanhållen svensk polis, SOU 2012:13. Kommitténs uppdrag i denna del är därmed slutfört.

Stockholm den 30 mars 2012

Nils Öberg

Gunilla Roxby Cromvall *Inger Davidson*

Christoffer Dulny *Susanne Eberstein*

Krister Hammarbergh *Johan Linander*

Johan Löfstrand *Charlotte Nordström*

Anna Norrman *Johan Pehrson*

Torkild Strandberg *Henrik von Sydow*

*/Kerstin Bynander
Johan Dixelius
Gunnar Holmberg
Lotta Skarp*

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	37
Författningsförslag	59
1 Kommitténs uppdrag och arbete	93
1.1 Vårt uppdrag.....	93
1.2 Arbetets genomförande.....	94
1.3 Avgränsningar	96
1.4 Betänkandets disposition.....	97
2 Polisens organisation och ledningsstruktur	99
2.1 Bakgrund	99
2.2 Utvecklingen 1965–2010	99
2.2.1 Organisationen	99
2.2.2 Förtroendemannainflytandet.....	106
2.3 Rikspolisstyrelsens nuvarande organisation.....	109
2.4 Polismyndigheternas nuvarande organisation.....	112
2.4.1 Ledning.....	112
2.4.2 Inre organisation.....	115
2.5 Statens kriminaltekniska laboratorium	116
2.6 Samverkan över myndighetsgränserna	117

2.7	Samverkan i övrigt.....	120
2.7.1	Grov organiserad brottslighet	120
2.7.2	Samverkan kring mängdbrott.....	122
2.7.3	Polisens kontaktcenter	123
2.7.4	Polisens administrativa center.....	124
2.7.5	Polisväsendets it-service	126
3	Styrning av polisorganisationen	129
3.1	Polisens uppdrag och målen för verksamheten	129
3.1.1	Minska brottsligheten och öka människors trygghet.....	129
3.1.2	Polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter	129
3.1.3	Befogenhet att använda våld och tvång	131
3.2	Riksdagens och regeringens styrning av polisen	132
3.3	Rikspolisstyrelsens ansvar och beslutsbefogenheter.....	133
3.3.1	Finansiell styrning.....	134
3.3.2	Föreskrifter och allmänna råd	135
3.3.3	Nationella styrdokument och arbetsmetoder	137
3.4	Uppföljning, tillsyn, kontroll och internrevision.....	138
3.4.1	Uppföljning och utvärdering.....	138
3.4.2	Tillsyn	139
3.4.3	Intern styrning och kontroll	139
3.4.4	Rikspolisstyrelsens internrevision	140
3.5	Säkerhetspolisen	141
3.6	Grundläggande gemensamma arbetssätt.....	142
3.6.1	Polisens underrättelsemodell (PUM)	142
3.6.2	Polisens nationella utredningskoncept (PNU).....	143
4	Polisens resurser och resultat.....	149
4.1	Polisens resurser	149
4.1.1	Resursutvecklingen 2000–2010	149
4.1.2	Polismyndigheternas resurser 2010	154
4.2	Polisverksamhetens resultat	157
4.2.1	Kommitténs utgångspunkter	158

4.2.2	Om underlaget för bedömningen	160
4.2.3	Resultatutvecklingen 2000–2010	162
4.2.4	Polismyndigheternas resultat 2010.....	167
4.3	Kvalitetsvärderingar utifrån medborgarbehov	173
4.3.1	Vad är kvalitet i polisens verksamhet?.....	173
4.3.2	Vad tycker allmänheten?	174
4.4	Kostnadseffektivitet.....	181
4.4.1	Vad är kostnadseffektivitet?	181
4.4.2	Utvecklingen 2000–2010.....	182
4.4.3	Indikatorer på kostnadseffektivitetens variation mellan polismyndigheter	186
4.4.4	Några faktorer som försvårar möjligheten att bedöma kostnadseffektiviteten.....	189
5	Hinder med polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur	193
5.1	Otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarförhållanden.....	194
5.1.1	Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna	194
5.1.2	Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan länspolismästarna och polisstyrelserna	201
5.2	Många polismyndigheter av skiftande storlek.....	202
5.2.1	Alla myndigheter ska ha alla funktioner	202
5.2.2	Skiftande storlek och förutsättningar vid polismyndigheterna försvårar effektiv styrning	204
5.3	Konsekvenser för verksamheten	205
5.3.1	Ingen kan ta ansvar för helheten.....	206
5.3.2	Utveckling av nationella strategier och arbetsmetoder försvåras	206
5.3.3	Goda exempel har svårt att få spridning.....	210
5.3.4	Begränsad samverkansförmåga	210
5.3.5	Hinder för samverkan inom polisorganisationen	211
5.3.6	Hinder för samordning av operativ verksamhet.....	215
5.3.7	Hinder för samordning inom områden som kräver specialistkompetens	217

5.3.8	Arbetsrättsliga begränsningar för ökad flexibilitet och rörlighet.....	220
5.3.9	Arbetsmiljöansvaret.....	220
5.3.10	Sekretessregler kan hindra utbyte av information	221
5.3.11	Samarbete med Åklagarmyndigheten	224
5.3.12	Samarbete med övriga myndigheter i och utanför rättsväsendet.....	225
5.3.13	Polisens internationella samarbete.....	225
6	Behövs förändring av polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur?	227
6.1	Utgångspunkter.....	227
6.2	Räcker det att ändra arbetssätt?	229
6.2.1	Större initiativförmåga vid Rikspolisstyrelsen	229
6.2.2	Samverkan undanröjer vissa hinder, men kräver konsensus	230
6.3	Räcker det att utöka Rikspolisstyrelsens mandat?	232
6.4	Räcker det att minska antalet polismyndigheter?	233
6.5	Förändringar av polisens organisation och ledningsstruktur är nödvändiga.....	234
7	Internationell utblick	237
7.1	Nuvarande organisation och reformprocesser i Finland, Danmark, Norge, Nederländerna samt England och Wales	237
7.1.1	Finland.....	237
7.1.2	Danmark.....	240
7.1.3	Norge.....	242
7.1.4	Nederländerna.....	244
7.1.5	England och Wales.....	246
7.2	Vilka erfarenheter kan svensk polis dra nytta av?	249
8	Utgångspunkter för kommitténs förslag om styrning och ledning.....	251
8.1	Den förvaltningspolitiska propositionen.....	251

8.2	Myndighetsförordningen	252
8.2.1	Ledningsformen enrådighetsmyndighet	252
8.2.2	Ledningsformen styrelsemyndighet	253
8.2.3	Ledningsformen nämndmyndighet	254
8.3	Erfarenheter av ombildningar till enmyndigheter.....	254
8.3.1	Bakgrund	254
8.3.2	Bristande analyser och uppföljning	255
8.3.3	Bristande kostnadsberäkningar.....	255
8.3.4	Otydlighet i styrkedjan kvarstår.....	256
8.3.5	Regional- och lokalpolitiska faktorer påverkar.....	256
8.3.6	Minskad detaljstyrning från riksdag och regering	257
8.3.7	Förändrad flexibilitet.....	258
8.3.8	Ökad kostnadseffektivitet.....	258
8.3.9	Enhetlig handläggning och rättstillämpning	258
8.3.10	Tillsynsfrågan har lösts på olika sätt.....	259
8.3.11	Val av ledningsform.....	259
8.4	Organisationskultur.....	260
9	En ny organisation för polisverksamheten	261
9.1	Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och polismyndigheterna ombildas till en myndighet.....	261
9.1.1	En sammanhållen myndighet ger de bästa förutsättningarna	261
9.1.2	Namn på den nya myndigheten	263
9.1.3	Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet	264
9.1.4	Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter.....	266
9.2	Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör polisen	267
9.3	Organisatorisk ram	269
9.3.1	Polismyndigheten ska själv besluta sin organisation.....	270
9.3.2	Huvudkontor	270
9.3.3	Polismyndighetens organisation ska utgå från en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning	271
9.3.4	Nationell operativ avdelning.....	272

9.3.5	Statens kriminaltekniska laboratorium	273
9.3.6	Särskilda utredningar	276
9.3.7	Samordningsfunktion	283
9.3.8	Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten.....	283
9.3.9	Etiska rådet.....	285
9.3.10	Polishögskolan	285
9.4	Ledningsform för den nya myndigheten	286
9.4.1	Utgångspunkt för val av ledningsform	286
9.4.2	Polismyndigheten som styrelsemyndighet?.....	287
9.4.3	Polismyndigheten som enrådgivningsmyndighet?	288
9.4.4	Polismyndighetens insynsråds sammansättning och uppgifter	290
9.5	Anställningar	292
9.5.1	Utnämning av vissa chefsbefattningar	293
9.5.2	Ställföreträdande myndighetschef	295
9.5.3	Tjänsteförslagsnämnd	296
9.6	Den regionala nivån.....	297
9.6.1	Behovet av medborgerlig insyn i polisverksamheten på regional nivå	297
9.6.2	Utnämning av ledamöter i regionpolisråden	298
9.6.3	Allmänhetens kontaktpunkt i polisregionen för högre kvalitet i polisverksamheten	299
9.7	Den lokala nivån	299
9.7.1	Geografisk underindelning av polisregionerna	300
9.7.2	Lokal samverkan mellan Polismyndigheten och kommunerna och andra lokala aktörer	300
9.7.3	Samverkan utifrån lokala problemställningar	301
9.7.4	Polismyndigheten får ett uttalat samverkansansvar	302
9.7.5	Polismyndighetens förhållande till allmänheten	303
9.8	Författningsändringar	303
9.9	Tidpunkt för genomförandet	305

10	Tillsyn över polisverksamheten.....	307
10.1	Ett fristående granskningorgan för tillsyn över polisverksamheten	307
10.1.1	Regeringens ställningstaganden	307
10.1.2	Nuvarande ordning.....	308
10.1.3	Exempel på tidigare överväganden	311
10.1.4	Kommitténs bedömning	312
11	Genomförande	315
11.1	En särskild genomförandeorganisation bör inrättas.....	315
11.1.1	Behovet av en genomförandeorganisation	315
11.1.2	Nära samarbete med polisorganisationen	317
11.1.3	Uppdrag och mandat till en särskild utredare.....	318
11.2	Utgångspunkter för genomförandeorganisationens arbete	319
11.2.1	Beslut på lägsta ändamålsenliga nivå.....	319
11.2.2	Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen	320
11.2.3	Geografisk underindelning och långtgående delegation	321
11.2.4	Bärkraftiga polisregioner	322
11.2.5	Omfördelning av viss verksamhet till polisregionerna.....	325
11.2.6	Tydligare ansvarsfördelning	326
11.2.7	Funktionsindelning för viss operativ verksamhet	327
11.2.8	Ny inriktning för nationell operativ verksamhet.....	328
11.2.9	Funktionsindelning för annan verksamhet än polisoperativ verksamhet.....	330
11.2.10	Statens kriminaltekniska laboratorium	332
11.2.11	Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten.....	333
11.2.12	Medborgerlig insyn och demokratisk kontroll...	335
12	Konsekvenser av kommitténs förslag	337
12.1	Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen	337
12.1.1	Organisationsförändringen är en del av ett större förändringsarbete.....	337
12.1.2	Mycket kraft för själva förändringsarbetet	338

12.2	Konsekvenser i ett medborgarperspektiv	339
12.2.1	Ökad enhetlighet och rättssäkerhet	339
12.2.2	Det demokratiska perspektivet	339
12.3	Konsekvenser i ett rättskedjeperspektiv	343
12.4	Konsekvenser i ett verksamhetsperspektiv	344
12.4.1	Regeringens krav på verksamheten	344
12.4.2	Tydligare styr- och ansvarskedja	345
12.4.3	Adekvat beslutsnivå	346
12.4.4	Behov av strategisk ledning och styrning	347
12.4.5	Huvudkontor i stället för Rikspolisstyrelse kräver ny kompetens	348
12.4.6	Nödvärdigt förändringsarbete kräver engagemang på alla nivåer	349
12.4.7	Konsekvenser för nationell operativ verksamhet	350
12.4.8	Särskilda utredningar	350
12.4.9	Verksamheten vid Statens kriminaltekniska laboratorium	350
12.4.10	Ledning och styrning av polisregioner	351
12.4.11	Register- och sekretessfrågor	352
12.4.12	Överklagandemöjligheter och forumfrågor	353
12.4.13	Internationellt samarbete	353
12.5	Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området	354
12.5.1	Personalpolitisk framförhållning krävs	354
12.5.2	Personalpolitisk enhetlighet	355
12.5.3	Arbetsgivaren och personalorganisationerna	355
12.5.4	Arbetsmiljöarbetet	355
12.6	Konsekvenser för personalen	356
12.6.1	Allmänna konsekvenser	356
12.6.2	Tjänstgöring efter order och ingripanden på ledig tid	358
12.7	Anställningsavtal och andra avtal	358
12.7.1	Anställningsavtal	358
12.7.2	Civilrättsliga avtal	359
12.8	Konsekvenser för Regeringskansliet	359
12.9	Ekonomiska konsekvenser	360

12.10 Övriga konsekvenser	363
12.11 Organisationsförändringen behöver följas upp	363
13 Författningskommentar	365
Referenser	369
Bilagor	
Bilaga 1–2 Kommittédirektiv.....	379

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Polisorganisationskommitténs uppdrag är att analysera om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén anser att organisationen utgör ett hinder i dessa avseenden ska förslag till ny organisation lämnas.

Uppdraget kan bl.a. ses mot bakgrund av de betydande resurser som polisväsendet tillförts. Under perioden 2000–2010 ökade anslaget till polisverksamheten med drygt 40 procent till 19 miljarder kronor för 2010. Samtidigt ökade antalet anställda i polisväsendet med 26 procent till drygt 28 000 anställda, varav 20 300 poliser, vilket gör polisen, mätt i antal anställda, till landets största statliga verksamhet. Regeringen har bedömt att de ökade resurserna inte återspeglas i polisens resultat.

Polisens organisation

Polisen är en statlig verksamhet som består av 21 polismyndigheter med geografiska ansvarsområden som motsvarar länsindelningen, samt Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för det kriminaltekniska laboratoriet. Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen utgör delar av Rikspolisstyrelsen även om Säkerhetspolisen i praktiken fungerar som en egen myndighet.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och utövar tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsen leds av rikspolischefen som är anställd av regeringen. Rikspolisstyrelsens styrelse är en styrelse med begränsat ansvar vars ledamöter utses av regeringen.

Polismyndigheterna ansvarar för ledning och genomförande av polisverksamheten inom sina respektive polisdistrikt. Polismyndigheterna leds av en länspolismästare och en polisstyrelse. Såväl länspolismästaren som ledamöterna i polisstyrelserna utses av regeringen.

Polisens ledningsstruktur

Den operativa polisverksamheten bedrivs framför allt av polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet vissa befogenheter över polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har ansvar för att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen bestämmer för polisverksamheten samt att förmedla dessa till hela polisorganisationen. Rikspolisstyrelsen har också till uppgift att fördela de ekonomiska medel som polisen tilldelas av statsmakterna. Till Rikspolisstyrelsens uppgifter hör också att bedriva tillsyn över polisväsendet. Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisen vilket medför att teknik- och metodutveckling liksom uppföljning är viktiga delar av verksamheten.

Rikspolisstyrelsen har begränsade befogenheter att vidta åtgärder för att ändra verksamhetens inriktning och att korrigera bristande resultat i en polismyndighet. Om en polisverksamhet inte når upp till de krav som ställs ska Rikspolisstyrelsen i sin roll som tillsynsmyndighet genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Vid behov ska Rikspolisstyrelsen också anmäla sådana förhållanden till regeringen. Rikspolisstyrelsens styrelse har ansvar för myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Styrelsen beslutar även om riktlinjer m.m. för internrevisionen och sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landsting.

Inom polismyndigheterna beslutar respektive polisstyrelse om verksamhetsplan, budget, inre organisation och arbetsordning för myndigheten medan länspolismästaren har ett löpande ansvar för verksamheten och ekonomin. Länspolismästaren ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Polisstyrelsen ska biträda länspolismästaren och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Polisens resultat

Polisens verksamhet är omfattande och varierad. Polisen ska utöver att förebygga och utreda brott även lämna skydd, upplysningar och annan hjälp. Till målen för polisen hör bl.a. att minska risken för att brott begås, att verka för att fler brott leder till lagföring och att öka människors trygghet. Polisens myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet.

Resultaten och graden av måluppfyllelse för många av polisens uppgifter är svåra att bedöma. Inte minst gäller detta stora delar av det brottsförebyggande arbetet. Antalet anmälda brott har ökat under de senaste tio åren, delvis beroende på ökade polisinsatser när det gäller trafikbrott och narkotikabrott, och ett större antal brott klaras upp nu än tidigare. Däremot har inte andelen brott som leder till beslut om lagföring förändrats under perioden 2000–2010. De kvalitetsmätningar som genomförts under senare år visar emellertid att polisens arbetsinsatser i huvudsak svarar väl upp mot allmänhetens behov och förväntningar och att befolkningen till övervägande del har ett stort förtroende för polisen.

Svårigheterna att i övrigt bedöma kvaliteten och kostnadseffektiviteten avseende polisens resultat hänger samman med den i vissa avseenden ofullständiga redovisningen av polisens resultat och polisverksamhetens effekter i relation till uppsatta mål för verksamheten. Ett annat skäl till svårigheterna vid bedömningen av effektivitetsutvecklingen inom den brottsbekämpande verksamheten är att inriktningen av polisens arbete under perioden gradvis har förskjutits till förmån för mer brottsförebyggande insatser med bl.a. ökad polisiär synlighet och fler trafikkontroller, samverkan med kommuner och andra lokala aktörer m.m. Till detta kommer att brottsstrukturen har förändrats med t.ex. en ökande andel våldsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet liksom it-relaterad brottslighet.

Det svenska medlemskapet i EU och inträdet i Schengensamarbetet har successivt medfört både nya förutsättningar och nya åtaganden för polisen. Även demografiska och andra förändringar i samhället har haft konsekvenser för polisens verksamhet, bl.a. har befolkningen ökat med sex procent mellan åren 2000 och 2010 med en befolkningskoncentration kring storstadsregionerna.

Skillnaderna i resultat mellan olika polismyndigheter när det gäller t.ex. utredningsverksamheten är en indikator på att det finns

möjligheter till utveckling av polisverksamhetens kvalitet och effektivitet. Dessa skillnader kan enligt kommitténs bedömning tillskrivas antingen underlaget för resultatredovisningen eller olikheter i prioriteringar, arbetssätt och metoder. Att sådana skillnader förekommer hänger enligt kommitténs bedömning nära samman med Rikspolisstyrelsens begränsade mandat att fatta beslut i dessa frågor som är bindande för polismyndigheterna.

Tilltron till resultatredovisningssystemets utformning och tillförlitlighet är svag inom polisorganisationen och en samfäll syn på vad som är bra resultat i polisens verksamhet saknas. Dessa faktorer får i sin tur konsekvenser för möjligheten att utöva en effektiv strategisk ledning och styrning av verksamheten.

Hinder med nuvarande ledningsstruktur och organisation

Otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden

Kommittén kan konstatera att Rikspolisstyrelsen har begränsade befogenheter att agera inom de områden som faller under dess ansvar. Till exempel har Rikspolisstyrelsen begränsade möjligheter att fatta de beslut som krävs för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen beslutar. Trots att ett sådant säkerställande är en av Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är styrelsen hänvisad till att genom en kombination av styrmedel och informella processer försöka förmå polismyndigheterna att agera enligt statsmakternas vilja. Detta medför att förväntningar och krav på Rikspolisstyrelsen inte går hand i hand med vad den enligt instruktion och regelverk i övrigt har möjlighet att i realiteten uträtta.

Rikspolisstyrelsens mandat att meddela föreskrifter i frågor av framför allt organisatorisk art är otydligt i förhållande till polismyndigheternas och polisstyrelsernas befogenheter och ansvar. Detta utgör utan tvekan ett hinder för en effektiv styrning av polisverksamheten. Ett stort antal aktörer är i nuläget inblandade och gör utifrån olika aspekter anspråk på att styra verksamheten. Den gällande ordningen för bemyndiganden och befogenheter att besluta i olika frågor är mycket svåröverskådlig. Överlappande befogenheter finns på flera områden, bl.a. mellan polisstyrelserna och Rikspolisstyrelsen samt polisstyrelsen och länspolismästaren. Med detta följer också tolknings- och tillämpningsproblem.

Inom det område där Rikspolisstyrelsen har befogenheter att agera, såsom att precisera och förmedla mål och riktlinjer och att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet, är polismyndigheterna skyldiga att följa Rikspolisstyrelsens anvisningar. Samtidigt följer av polisförordningens bestämmelser att polisstyrelsen och länspolismästaren är ansvariga för polisverksamheten i länet och att polisstyrelserna har egna beslutsbefogenheter i vissa frågor, bland annat om polismyndighetens organisation. De motstridiga förhållandena bidrar till att det råder oklarhet inom polisorganisationen i vad mån Rikspolisstyrelsens anvisningar i aktuella avseenden är bindande för polismyndigheterna. I de delar det finns sådana oklarheter blir följden att det är svårt för Rikspolisstyrelsen att effektivt och med kraft säkerställa att nationella och enhetliga arbetsätt och metoder implementeras.

Rikspolisstyrelsens tillsyn bedrivs bland annat genom särskilda inspektioner. Rapporter med kritik och påpekanden utifrån dessa inspektioner publiceras och till ställs polismyndigheterna. Inom polisorganisationen uppfattas dock rapporternas status som oklar och de rekommendationer som ges får, efter vad kommittén kan bedöma, ett allt för begränsat genomslag i polismyndigheternas verksamhet. Rikspolisstyrelsen har inte mandat att besluta att polismyndigheterna ska åtgärda de upptäckta bristerna.

Rikspolisstyrelsen har bl.a. genom sin föreskriftsrätt vissa möjligheter att vidta åtgärder för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll, men kommittén konstaterar att det kan ifrågasättas om det ansvar som i formell mening vilar på rikspolischefen motsvaras av tillräckliga befogenheter. Ett genomgående problem vid tillsyn, internrevision och intern styrning och kontroll inom polisen är att Rikspolisstyrelsen inte har förutsättningar att besluta att polismyndigheterna ska åtgärda identifierade brister. Det innebär att det heller inte finns några formella krav på att polismyndigheterna ska genomföra föreslagna åtgärder. I praktiken avgör respektive länspolismästare om och när en åtgärd ska vidtas. I detta avseende utgör polisens nuvarande organisationsform ett tydligt hinder.

Enligt kommitténs bedömning präglas polisorganisationen således av en beslutsstruktur som innebär att Rikspolisstyrelsens tillsyns- och uppföljningsansvar inte ger det genomslag vad gäller ledning och styrning som krävs för att säkerställa effektivitet i verksamheten. Kommittén har också noterat att det på regional

nivå råder delade meningar om t.ex. ansvarsfördelningen mellan länspolisvästaren och polisstyrelsen vid de olika myndigheterna.

Många polismyndigheter av skiftande storlek

Polismyndigheterna är egna resultatenheter och förväntas därmed upprätthålla den kompetens och de funktioner som krävs för uppdraget. Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne har till följd av sin storlek i stort förutsättningar att klara dessa krav. De mindre polismyndigheterna har dock vissa svårigheter att upprätthålla specialiserad kompetens inom alla olika verksamhetsområden. För en hög kvalitet på den brottsförebyggande och den brottsutredande verksamheten finns ett ständigt ökande behov av specialister och spetskompetens. Ökade krav ställs också på certifiering för innehavare av vissa funktioner, t.ex. som operatör i en kommunikationscentral.

Kommittén konstaterar att polismyndigheterna i många fall är för små för att kunna uppnå effektivitet och kvalitet på alla funktioner. Även om de skulle klara av att hålla kompetens för alla funktioner är det inte rimligt eftersom underlaget för vissa uppgifter är för begränsat och därmed inte kostnadseffektivt.

Enligt kommitténs mening är verksamheten med analys och uppföljning av myndighetens resultat ytterligare ett område där nuvarande organisationsstruktur leder till kvalitetsbrister. Det finns ett behov av att stärka förmågan att analysera uppnådda resultat i syfte att förbättra styrningen av verksamheten och att fördjupa resultat-kulturen inom organisationen. Resultatuppföljningen ska stödja utvecklings- och förbättringsarbetet inom polisen. Uppgiften att analysera verksamhetens samlade resultat är ett nationellt ansvar, men för att kunna klara av detta krävs från samtliga polismyndigheter ett underlag av hög kvalitet. Dagens organisationsstruktur med 21 länsvisa polismyndigheter och en central förvaltningsmyndighet försvårar detta arbete.

Ett ytterligare problem med dagens organisationsstruktur är att sekretessregler och skilda system för lagring och hantering av information hindrar ett snabbt och smidigt utbyte av uppgifter mellan polismyndigheterna. Den nya polisdatlagen ger dock ökade möjligheter till informationsutbyte i vissa avseenden mellan be-

rörda myndigheter såvida tekniken anpassas efter de nya lagbestämmelserna.¹

Ett ytterligare hinder är att anställningsvillkor tillämpas olika mellan polismyndigheterna, vilket bl.a. försvårar möjligheterna till personalrörlighet inom polisorganisationen.

Polisens nuvarande ansvarsfördelning innebär att ingen kan ta ett helhetsansvar för polisverksamheten i landet. Den begränsar också möjligheterna till samverkan mellan polismyndigheterna. Detta beror bl.a. på att sådan samverkan måste bygga på frivilligt deltagande från polismyndigheternas sida. Bristen på helhetsansvar gör också att goda exempel på väl fungerande metoder och arbetsätt har svårt att få spridning.

Nuvarande ordning innebär också vissa svårigheter vid strategisk samverkan med Åklagarmyndigheten på nationell nivå och försvårar kontakter med övriga för verksamheten viktiga myndigheter eftersom beslutsfunktioner finns på olika nivåer. Nuvarande organisation innebär även hinder att i internationella sammanhang agera samordnat och att sprida internationella erfarenheter inom organisationen.

Kommitténs förslag till ny organisation

En sammanhållen svensk polis

Kommittén har analyserat möjligheten till förbättringar av polisens verksamhet och resultat, i enlighet med de krav som regeringen ställer, genom förändringar inom gällande organisationsstruktur. Kommittén har också undersökt möjligheten till förbättringar genom att utöka Rikspolisstyrelsens mandat alternativt att minska antalet polismyndigheter. Kommittén konstaterar att inget av dessa alternativ är tillräckligt för att uppnå önskade effekter.

Många myndigheter, t.ex. Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Skatteverket har under senare år ombildats till s.k. enmyndigheter.² Motiven för dessa ombildningar har varit en tydligare

¹ Polisdatalagen gäller sedan den 1 mars 2012 (SFS2010:361).

² Organisationsformen enmyndighet innebär att verksamheten oavsett geografisk lokalisering och inre organisation leds av en myndighetschef eller styrelse som är (nationellt) ansvarig för hela verksamheten inför regeringen. (Till skillnad mot en s.k. myndighetskoncern i vilken det finns en central myndighet som vanligtvis är chefsmyndighet för de andra myndigheterna i koncernen. Dessa övriga myndigheter har ofta varit regionala, men även lokala eller verksamma över hela landet. De underordnade myndigheterna i en koncern har befogenhet att fatta självständiga beslut i vissa frågor, beslut som den centrala myndigheten inte har formell rätt att styra över.)

ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, effektivare resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och enhetlighet.

För att polisen ska kunna nå sin fulla utvecklingspotential och för att polisens organisationsstruktur ska ge förutsättningar för att uppfylla de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet, bedömer kommittén att en motsvarande utbildning även för polisens del bör genomföras. Kommittén föreslår därför att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium ska ombildas till en sammanhållen myndighet. Kommitténs föreslår samtidigt att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet.³

En utgångspunkt för kommitténs förslag när det gäller polisens nya organisation har varit regeringens uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen⁴ och vad som anges i myndighetsförordningen (2007:515).

Den nya Polismyndigheten ska enligt kommitténs mening vara en enrådighetsmyndighet⁵ och ledas av en myndighetschef som utses av regeringen. Kommittén föreslår att namnet på den nya myndigheten ska vara Polismyndigheten.

Genom ombildning till en sammanhållen myndighet för svensk polis blir det möjligt för myndighetsledningen att ta ett helhetsansvar för polisverksamheten i hela landet. Ansvar för polisverksamheten kan sedan genom en rak och tydlig ansvarskedja delegeras till ledningen på regional nivå, vidare till ledningen på lokal nivå och ända ut till organisationens lokala operativa enheter. Jämfört med nuvarande överlappande ansvarsområden och otydliga ansvarskedjor kan ansvarsfördelningen i en sådan organisationsstruktur göras tydlig och styrkedjan renodlas. Det ger förutsättningar för en mer effektiv ledning, styrning och uppföljning av verksamheten.

Med en sammanhållen svensk polis finns goda förutsättningar att uppnå större enhetlighet där det finns behov av detta för att verksamheten ska vara rättssäker, kvalitativ och kostnadseffektiv. Den föreslagna myndighetslösningen skapar förutsättningar både att följa upp verksamheten på ett mer enhetligt sätt, och att uppnå

³ Frågan om Säkerhetspolisens organisation och ledningsstruktur kommer att analyseras vidare och de närmare överväganden som krävs kommer att göras i kommitténs fortsatta arbete (dir. 2012:13).

⁴ Prop. 2009/10:175.

⁵ I en enrådighetsmyndighet leds verksamheten av en myndighetschef som är ensam ansvarig för hela verksamheten inför regeringen.

bättre och jämnare verksamhetsresultat inom myndigheten. Dessutom blir det lättare att sprida goda exempel på metoder och arbetsätt.

Således bedöms en sammanhållen myndighet utifrån såväl ett medborgarperspektiv och ett verksamhetsperspektiv som ett rättskedjeperspektiv ge bäst förutsättningar för att bedriva en effektiv och kvalitativ polisverksamhet.

Polismyndigheten föreslås överta de uppgifter som polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsen nu har, med undantag för de uppgifter som hanteras av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ska behålla sina uppgifter. Polismyndigheten ska således ansvara för all polisverksamhet i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ska ansvara för.

Polismyndighetens organisation

För att fullt ut kunna ta tillvara utvecklingspotentialen i enmyndighetsmodellen och för att ansvar ska kunna krävas ut av myndighetsledningen bedömer kommittén att Polismyndigheten i högre grad än i dag ska ha möjlighet att själv fatta beslut om sin egen organisation. Genom att myndighetens interna organisation – med vissa undantag – inte låses fast i lag eller förordning skapas förutsättningar för att verksamheten blir mer flexibel och anpassningsbar till olika typer av omvärldsförändringar. Kommittén tar t.ex. inte ställning till antalet polisregioner och inte heller till var ledningen av polisverksamheten i regionerna ska förläggas. Dessa frågor bör enligt kommitténs uppfattning avgöras inom ramen för den genomförandeorganisation som bör föregå inrättandet av Polismyndigheten. Kommittén lämnar dock vissa förslag om Polismyndighetens organisation.

Polismyndigheten ska ha ett nationellt huvudkontor och i övrigt vara geografiskt indelad i polisregioner. Vid Polismyndigheten ska det finnas en nationell operativ avdelning. Huvudinriktningen för den nationella operativa avdelningen bör vara att leda och samordna viss operativ verksamhet samt att inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens med dels eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna.

Verksamheten med särskilda utredningar enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda

inom polisen m.m. ska ingå i Polismyndigheten som en egen avdelning. Verksamheten förslås dock få en särställning bl.a. genom att dess chef anställs av regeringen och att verksamheten får en egen anslagspost.

Statens kriminaltekniska laboratorium ska utgöra en del av Polismyndigheten. Konstruktionen med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium avskaffas därmed.

Chefstillsättning

Utöver myndighetschefen ska regeringen även anställa avdelningschefen för verksamheten med särskilda utredningar. I övrigt ska myndigheten själv anställa sina chefer och medarbetare. Rikspolischefen ska själv bestämma vem som är ställföreträdare.

Vid Polismyndigheten ska det finnas en tjänsteförslagsnämnd med uppdrag att bereda och ge rikspolischefen råd i ärenden om anställning av regionpolismästare, chefen för den nationella operativa avdelningen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. På begäran av rikspolischefen ska nämnden också ge råd i andra anställningsärenden. Ledamöterna i nämnden ska utses av regeringen. Härigenom tillförsäkras det allmänna insyn i och visst inflytande över rekryteringsprocessen.

Om den lokala och regionala nivån

Polismyndigheten ska indelas i polisregioner. Dessa bör vara bärkraftiga och ha ett visst verksamhetsunderlag. Polisregionerna ska ledas av en regionpolismästare. Vid varje polisregion ska det finnas ett regionpolisråd som ska utöva insyn i polisregionens verksamhet och bistå regionpolismästaren med råd. Regionpolismästaren ska vara ordförande i rådet och hålla rådet informerat om verksamheten.

Den strategiska inriktningen för polisregionens verksamhet bör huvudsakligen beslutas på polisregionnivå utifrån de nationella inriktningar som rikspolischefen beslutar. Polisregionerna bör ha huvudansvaret för den polisoperativa verksamheten. Inom polisregionen krävs ett decentraliserat beslutsfattande för att säkerställa och utveckla den lokala verksamheten. Den operativa och taktiska

ledningen och styrningen av verksamheten bör ske långt ut i polisregionens organisation. Den operativa planeringen grundad på den lokala problembilden, kriminalunderrättelser och uppföljning av tidigare insatser m.m. bör göras på lokal nivå. Polismyndigheten ska själv besluta sin lokala organisation. För att säkerställa en beslutsstruktur inom Polismyndigheten som tillförsäkrar en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet anser kommittén att en geografisk underindelning av polisregionerna är nödvändig. Kommitténs bedömning är att det krävs en långtgående delegation av polisoperativt arbete.

Medborgare ska, oavsett bostadsort, kunna känna sig förvissade om att polisens verksamhet leder till trygghet och att polisen prioriterar också sådana mängdbrottsproblem som finns i lokalsamhället. Kommitténs förslag är att Polismyndigheten ska ges ett uttalat samverkansansvar med landets primärkommuner för att minska brottsligheten och öka människors trygghet i lokalsamhället. Härigenom tillförsäkras kommunerna möjlighet till delaktighet i verksamheten.

Polismyndighetens förhållande till allmänheten

Kommittén ser det som angeläget att stärka kraven på Polismyndigheten att ha ett nära och gott förhållande till allmänheten. I sitt arbete ska Polismyndigheten enligt vårt förslag uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet. Polismyndigheten ges en skyldighet att utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten. Vidare ges Polismyndigheten en skyldighet att ge dem som har utsatts för ett brott den information som behövs med anledning av brottet. Polismyndigheten ska vidare se till att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig.

Allmänhetens kontaktpunkt

Hur polisanställda agerar och uppträder i sina kontakter med medborgarna i olika situationer påverkar i hög grad allmänhetens uppfattning av Polismyndigheten som organisation, dess förmåga att utföra sitt uppdrag och agera professionellt. Allmänhetens synpunkter på verksamheten är således viktig kunskap för att utveckla

Polismyndigheten. Det bör finnas en av allmänheten väl känd kontaktpunkt vid Polismyndigheten där enskilda personer på ett enkelt sätt kan framföra såväl positiva som negativa synpunkter. Polismyndigheten bör utveckla nationella rutiner och arbetssätt för att ta till vara allmänhetens synpunkter samt att ge återkoppling i enskilda ärenden. Polismyndigheten bör sedan utifrån erfarenheterna från kontaktpunkten kunna göra löpande förbättringar av verksamheten enligt medborgarnas behov.

Den demokratiska insynen

Inom polisverksamheten finns områden som är särskilt integritetskänsliga och där den medborgerliga insynen följaktligen är av särskild vikt. Framför allt gäller detta verksamhet som rör brottsanmälningar mot polisanställda. Kommittén föreslår att Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelserna vid polismyndigheterna ersätts av Polismyndighetens insynsråd och ett regionpolisråd i varje polisregion. Ledamöterna i insynsrådet och i regionpolisråden utses av regeringen för en bestämd tid.

Utöver ett insynsråds sedvanliga uppgifter får Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden i uppgift att särskilt följa den verksamhet med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Insynsrådet får också i uppgift att särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden.

Kommittén föreslår att det vid huvudkontoret ska finnas en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets arbete.

Ett fristående granskningsorgan för polisverksamheten

Kommittén bedömer att ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet bör inrättas. Ett fullständigt förslag om hur organisationen och verksamheten ska utformas lämnas av kommittén i ett senare betänkande (dir. 2012:13).

Författningsändringar

De förslag som kommittén lämnar till en ny organisation av polisverksamheten innebär en rad författningsändringar. I detta betänkande lämnar kommittén förslag till ändringar i polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Kommittén lämnar också förslag till två nya förordningar, dels förordningen med instruktion för Polismyndigheten, dels förordningen om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium upphävs. Kommitténs förslag till en ny organisation för polisverksamheten innebär att ytterligare ett stort antal andra författningar måste ändras. Vidare kommer ytterligare ändringar och tillägg att behöva göras i ovan nämnda författningar. Förslag till sådana ändringar kommer att tas fram inom ramen för kommitténs fortsatta arbete (dir. 2012:13).

Ett fördjupat förberedande arbete behövs

En organisationsförändring av den omfattning som det här är fråga om kräver stora insatser för att identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder som krävs innan en ny organisation för polisen kan träda i kraft. Kommittén bedömer att det krävs att förändringarna verkställs med god planering och i samverkan mellan flera parter på såväl strategisk som operativ nivå. Det måste dessutom göras inom kortast möjliga tid för att begränsa produktionsbortfall och försämrad service till medborgarna.

Omfattningen av genomförandearbetet, kravet på goda och gedigna förberedelser i kombination med tidsfaktorn, talar starkt för att en särskild genomförandeorganisation bör tillskapas. Kommittén föreslår därför att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av Polismyndigheten.

Enligt de ställningstaganden som riksdagen och regeringen har gjort bör en myndighet så långt möjligt själv fatta beslut om sin egen organisations utformning. Mot bakgrund av erfarenheter från tidigare enmyndighetsombildningar är det dock viktigt att regeringen inför ombildningen av polisens organisation ger tydliga ut-

gångspunkter för organisationens utformning. Genom en väl genomarbetad uppdragsbeskrivning till den särskilda utredaren har regeringen möjlighet att utöva ett reellt inflytande över reformens närmare utformning. Kommittén lämnar därför förslag till ett antal centrala utgångspunkter för den särskilda utredarens arbete.

Avgörande för att genomförandearbetet ska falla väl ut, är att detta i hög grad bedrivs i nära samarbete med polisorganisationen. En tät dialog med personalorganisationerna under förändringsarbetet kommer också att bidra till ett bra slutresultat.

Huvuduppdraget för den särskilda utredaren bör vara att identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder och beslut som krävs för att den nya myndigheten ska kunna fungera från beslutat datum. Exempel på sådana åtgärder är att utarbeta den nya inre organisationen för Polismyndigheten, huvudkontorets grundorganisation och verksamhet, den regionala organisationsstrukturen med geografiska gränser och huvudorter samt strukturen för de ytterligare avdelningar och funktioner som bör finnas inom Polismyndigheten, liksom en ny verksamhetsplan med budget. Vidare bör uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polisregionerna och den nationella nivån tydliggöras i en ny arbetsordning för Polismyndigheten och i en ny delegationsordning. Därutöver bör den särskilda utredaren förbereda och genomföra det arbete med anställningar av befattningshavare som krävs innan Polismyndigheten kan övergå i den nya organisationen.

Kommittén vill understryka att Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete även fortsättningsvis kommer att vara basen i polisens verksamhet. Polisregionerna måste vara bärkraftiga och för detta krävs ett visst verksamhetsunderlag. Med bärkraftighet avser kommittén att polisregionerna utifrån tilldelat uppdrag samt tilldelade ekonomiska resurser ska ha förmåga och kapacitet att bedriva såväl grundläggande polisverksamhet som verksamhet som kräver specialistkompetens. Befolkningsunderlaget är en viktig faktor som påverkar möjligheten för polisregionerna att uppnå ett tillräckligt stort verksamhetsunderlag. Polisregionerna måste sedan underindelas geografiskt och en långtgående delegation är nödvändig främst vad avser polisoperativt arbete. Beslutsbefogenheter och uppgifter ska finnas på lägsta ändamålsenliga nivå. Genomförandeorganisationen bör därför i första hand ta ställning till vilken verksamhet som bör bedrivas lokalt och därefter till vilken verksamhet som med hänsyn till bl.a. kvalitet och kostnads-effektivitet bör finnas på regional nivå respektive nationell nivå. En

konsekvens av detta synsätt kan vara att viss verksamhet som i dag bedrivs på Rikspolisstyrelsen bör flyttas ut till polisregionerna.

Genomförandeorganisationen bör identifiera vilka förmågor som Polismyndigheten behöver utveckla för att stärka den strategiska styrningen. I och med att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium ombildas till en myndighet öppnas helt andra möjligheter att leda och samordna viss operativ verksamhet i ett nationellt perspektiv jämfört med dagens organisation och ansvarsfördelning. Som konsekvens av att polisregionerna uppnår högre förmåga att bedriva verksamhet som kräver specialistkompetens behöver Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter förändras.

Genomförandeorganisationen bör få i uppdrag att ta fram en tydlig och effektiv beslutsstruktur för att leda den operativa verksamheten, som bygger på polisens underrättelsemodell. Särskild vikt bör läggas vid vilka specifika områden som ska ledas och samordnas nationellt samt inom vilka områden den nationella operativa avdelningen ska upprätthålla specialistkompetens dels med eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna.

Statens kriminaltekniska laboratoriums roll kommer framför allt vara att ansvara för den kriminaltekniska verksamheten och kvalitetssäkring samt metodutveckling av verksamheten på olika nivåer inom Polismyndigheten. För ett bibehållet förtroende för verksamhetens kvalitet fordras att laboratoriets självständighet vid bedömning av analysresultaten värnas samt att laboratoriet tillförsäkras möjlighet att såväl bedriva forensisk forskning som utvecklingsverksamhet. Förutsättningarna för att få en effektiv forensisk process från brottsplats till laboratorium bör tas fram inom ramen för genomförandearbetet.

Några konsekvenser av förslagen

Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

Kommitténs förslag till organisation av den nya Polismyndigheten är av mer övergripande karaktär, vilket är i linje med de ställningstaganden som riksdagen och regeringen har gjort när det gäller att en myndighet så långt som möjligt själv bör fatta beslut om sin egen organisations utformning. En organisationsförändring och en ökad tydlighet när det gäller ansvarsförhållanden i enlighet med

förslagen och de preciseringar som genomförandeorganisationen kan komma att besluta om undanröjer inte alla hinder för en kvalitativ, kostnadseffektiv och flexibel polisverksamhet, men skapar avsevärt bättre förutsättningar för detta än dagens organisation.

Även när den nya organisationen är på plats kommer ett fortsatt förändringsarbete att krävas inom organisationen innan de positiva effekterna kan realiseras fullt ut. Utöver kommitténs organisatoriska förslag kommer en fortsatt utveckling av metoder och arbetssätt att krävas för att uppnå bästa möjliga resultat inom ramen för tillgängliga ekonomiska och personella resurser. Andra frågor som i stor omfattning påverkar polisens effektivitet är exempelvis utveckling av ett modernt ledarskap och kompetensutveckling anpassat till pågående förbättrings- och utvecklingsarbete.

Konsekvenser

Erfarenheterna från tidigare omorganisationer när flera verksamheter sammanfogats till en myndighet visar att mycket kraft övergångsvis går åt till själva förändringsarbetet och att detta sker på bekostnad av verksamhetens effektivitet och kvalitet. Det kan inte uteslutas att organisationsförändringen av polisen på samma sätt under en övergångsperiod kommer att medföra effektivitetsförluster och andra negativa konsekvenser.

Tidigare ombildningar till enmyndigheter och andra stora omorganisationer visar också att det i vissa fall saknats tillräcklig kraft i förändringsarbetet för den planerade omorganisationen att kunna genomföras fullt ut. En utdragen förändringsprocess kan medföra att gamla strukturer bibehålls. Därför är det väsentligt med ett målmedvetet arbete som tar sikte på att införandet av den nya organisationen genomförs i sin helhet vid beslutad tidpunkt. För att detta ska vara möjligt krävs att genomförandeorganisationen har tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att lösa alla nödvändiga frågor.

Det krävs också att chefer på alla nivåer har kraft att genomdriva fattade beslut. Bristande delaktighet i förändringsarbetet kan innebära att förändringarna aldrig genomförs eller att verksamheten efter en tid återgår till tidigare inriktning. Det är därför nödvändigt att tidigt inte bara involvera chefer utan samtliga berörda i förändringsarbetet.

De förändringar som kommittén föreslår tar i första hand sikte på ledningsstrukturen för polisverksamheten och en renodling av ansvarsförhållanden på nationell och regional nivå. De största förändringarna kommer därmed främst att avse ombildningen av Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet till ett huvudkontor samt verksamheten vid de orter där länspolismästarna och myndighetsgemensamma specialistfunktioner i dag är placerade. De orter som blir huvudorter i den nya polisregionindelningen kan förväntas få ett utökat uppdrag medan verksamheten begränsas på andra orter. Polisverksamheten som bedrivs nära medborgarna på t.ex. kommunnivå berörs inte i lika stor omfattning av omstruktureringen i ett initialt skede.

En viktig uppgift för polisledningen blir att säkerställa att regeringens förväntade effekter av organisationsförändringen kan realiseras. För att klara detta uppdrag krävs en utveckling av polisens resultatredovisning. Resultaten från myndighetens interna styrning och kontroll samt uppföljningen och utvärderingen av verksamheten behöver analyseras och vid behov följas av åtgärder. För att polisverksamheten ska kunna vidareutvecklas krävs en systematisk omvärldsbevakning som tar sikte på såväl nationell som internationell utveckling. Till denna omvärldsbevakning hör även att studera och ta till vara resultat av kriminologisk och annan för polisväsendet närliggande forskning.

Vad gäller Statens kriminaltekniska laboratoriums verksamhet, med ett utökat ansvar för den forensiska processen, bedöms förändringen bidra till förbättrade verksamhetsresultat främst vad avser utredningsverksamheten. Kommitténs bedömning är att det dock finns en risk för att laboratoriets opartiskhet inte kommer att kunna säkerställas fullt ut på motsvarande sätt som i dag. För att säkerställa opartiskhet och fortsatt hög kvalitet på den forensiska verksamheten, krävs att den nya polisledningen säkerställer att Statens kriminaltekniska laboratorium även fortsättningsvis tillförsäkras resurser för att bedriva såväl forensisk forskning som utvecklingsarbete.

Övergången till en Polismyndighet kommer att underlätta utbytet av uppgifter inom polisorganisationen genom att nuvarande myndighetsgränser upphör. Sekretess- och behörighetsregler inskränker enskilda befattningshavares möjligheter att ha tillgång till andra uppgifter än sådana som behövs i arbetet. I en enmyndighetsorganisation är det än viktigare att åtkomsten till polisens system är begränsade till olika funktioner och behörighetsnivåer.

Nuvarande flora av lokala datasystem och register av skilda slag kommer genom den nya myndighetkonstruktionen att reduceras, vilket efter hand kommer att leda till större enhetlighet, högre kvalitet samt lägre förvaltningskostnader för it-verksamheten inom myndigheten.

Ett omfattande arbete kommer att krävas på det personalpolitiska området innan den nya myndigheten kan inrättas. Övergången till en arbetsgivarare och motsvarande anpassning för de fyra personalorganisationerna kommer inledningsvis att kräva såväl partsensskilda som partsgemensamma insatser. Det systematiska arbetsmiljöarbetet måste få en enhetlig hantering grundad på den nya organisationen.

Vad gäller överföring av de polisanställdas anställningsavtal till den nya Polismyndigheten bör ett liknande resonemang kunna föras som när Skatteverket bildades. I en enmyndighetsorganisation finns t.ex. inte den geografiska begränsning som följer av dagens indelning i polismyndigheter. Det är något som sannolikt påverkar arbetstagarnas geografiska arbetskyldighet. Frågan om arbetstagarnas arbetskyldighet kräver dock ytterligare överväganden vilka bör hanteras inom ramen för genomförandeorganisationen.

Den förändrade organisationsstrukturen medför behov av kompetensutveckling, omställningsåtgärder och eventuell nyrekrytering. Omfattningen och inriktningen på dessa åtgärder är beroende av vilka beslut som den särskilda utredaren fattar inom ramen för det förutsatta genomförandearbetet.

Kommittén bedömer att lämnade förslag kommer att få ekonomiska konsekvenser endast för staten och framför allt handlar det om konsekvenser för polisverksamheten.

Kostnaden för genomförandeorganisationen kan uppskattas till omkring 30 mnkr. Omställningskostnaderna, som är av engångskaraktär, kan uppskattas till omkring 200 mnkr.

Kommittén kan konstatera att de nämnda genomförande- och omställningskostnaderna inte ryms inom nuvarande anslagsram för polisen med mindre än att detta medför negativa konsekvenser för såväl förslaget genomförande som för polisverksamheten i stort. För att undvika en sådan utveckling krävs alternativ finansiering av genomförande- och omställningskostnaderna.

Kommitténs samlade bedömning är att verksamheten, med oförändrad ambitionsnivå vad gäller uppdrag och kapacitet, lång-

siktigt kan finansieras inom given anslagsram också när polisen går in i en sammanslagen organisation.

Våra förslag innebär inte en generell centralisering av polisens verksamhet, arbetsuppgifter eller ledningsfunktioner. Tvärtom har ett tydligt fokus för kommittén varit att skapa förutsättningar för att utveckla och förstärka polisverksamheten på lokal och regional nivå. De förslag som kommittén lämnar skapar förutsättningar för en effektivitetsökning, vilken bland annat kan användas till att målmedvetet förstärka den lokala polisiära närvaron i såväl glesbygd som i brottsutsatta områden i tätortskommuner.

Ett huvudsyfte med förslagen är att polisverksamheten i enlighet med regeringens ambition, ska uppnå högre kvalitet och bli mer effektiv. I detta ligger att övergången ska få effekter på brottsligheten och dels leda till att denna minskar, dels att fler anmälda brott utreds och leder till lagföring. Det gäller såväl brottsutredningar i allmänhet som mängdbrottsutredningar i synnerhet, samtidigt som polisen fortsätter att förstärka sin förmåga att bekämpa grov och organiserad brottslighet. I vilken mån kommitténs förslag ger ett tillräckligt utrymme för att på sikt nå uppsatta mål och eftersträfvade ambitionsnivåer kan Polismyndigheten få anledning att återkomma till.

En naturlig följd av en ökad effektivitet inom polisorganisationen är att belastningen på övriga myndigheter i rättskedjan, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvården, kommer att öka, vilket leder till behov av effektiviseringsåtgärder, alternativt resursförstärkning, hos dessa myndigheter. En effektivare polisiär verksamhet, liksom ett effektivare rättsväsende, bör i sin tur leda till en minskad brottsbenägenhet, att allmänhetens rädsla att utsättas för brott minskar och att tryggheten i samhället ökar, vilket är ett av målen med polisens verksamhet.

Kommittén förordar att det genomförs en systematisk utvärdering av reformen. En sådan granskning bör göras med beaktande av såväl medborgarperspektivet som verksamhetsperspektivet och rättskedjeperspektivet.

Tidpunkt för förändringen

Genomförandeorganisationen har ett omfattande uppdrag framför sig. Vi bedömer att det kan komma att krävas ett par år för att lösa alla de frågor som ska hanteras. Det krävs också tid att genomföra

de förändringar av lagar och förordningar som är nödvändiga, liksom förändringar av administrativa och operativa stödsystem. Nuvarande förordnanden av ledamöter i polisstyrelserna upphör vid utgången av 2014. Vår bedömning är att en lämplig tidpunkt för införande av den nya organisationen, och därmed etablerandet av den nya myndigheten Polismyndigheten, är den 1 januari 2015.

Summary

Our remit

The remit of the Police Organisation Committee is to analyse whether the current organisation of the police constitutes an obstacle to the Government's requirements for higher quality, increased cost-effectiveness, increased flexibility and a substantial improvement in police performance. If the Committee considers that the organisation constitutes an obstacle in these respects a new organisation is to be proposed.

The remit can be seen in the light of the considerable additional resources the police service has received. During the period 2000–2010 the police service appropriation increased by more than 40 per cent to SEK 19 billion for 2010. At the same time the number of police service employees increased by 26 per cent to 28 000, of whom 20 300 were police officers, making the Police Service the largest state-controlled activity in Sweden. The Government's assessment is that the increased resources are not reflected in police performance.

Organisation of the Swedish Police Service

The Swedish Police Service is a state service consisting of 21 police authorities with geographical areas of responsibility that follow the county boundaries, the National Police Board and the National Laboratory of Forensic Science. The National Police Board is the superordinate authority for the National Laboratory of Forensic Science. The National Criminal Police and the Swedish Security Service are constituent parts of the National Police Board, although the Swedish Security Service in practice functions as an independent authority.

The National Police Board is the central administrative agency for police services and has a supervisory function. The National Police Board is led by the National Police Commissioner, who is employed by the Government. The governing board of the National Police Board is a board with limited liability whose members are appointed by the Government.

The police authorities are responsible for leading and implementing police activities in their respective police districts. The police authorities are directed by a chief commissioner and a local police board. Both the chief commissioner and members of the local police boards are appointed by the Government.

Management structure of the police

Operational police activities are mainly conducted by the police authorities. The National Police Board, as central administrative agency for police services, has certain powers over the police authorities. The National Police Board is responsible for developing and specifying the targets and guidelines that the Riksdag (the Swedish Parliament) and the Government decide for police activities and communicating them to the entire police organisation. The National Police Board is also tasked with distributing the funds allocated to the police by the Government. The tasks of the National Police Board also include supervision of police services. The National Police Board is to promote method, coordination and rationalisation in the police, which means that technology and methods development as well as follow-up are important parts of its activities.

The National Police Board has limited powers to take measures to change the direction of activities or to correct deficient performance at a police authority. If a police activity does not live up to the requirements made of it, the National Police Board, in its role as supervisory authority, must work to bring about improvement by means of remarks and recommendations, or in some other way. Where necessary the National Police Board must also report such circumstances to the Government. The governing board of the National Police Board is responsible for the annual report, interim report and budget documentation. The governing board also decides on guidelines, etcetera for internal audit and regulations directed at individuals, municipalities and county councils.

Within the police authorities each local police board decides on the operational plan, budget, internal organisation and rules of procedure for the authority, while the chief commissioner has responsibility for the day-to-day operations and finances. The chief commissioner must ensure that operations are conducted effectively and in compliance with current law and that they are reported reliably and fairly. The local police board is to assist the chief commissioner and propose measures it finds reasonable.

Police performance

Police activities are extensive and varied. Apart from preventing and investigating crime, the police must also provide protection, information and other assistance. Police objectives include reducing the risk of crimes being committed, endeavouring to ensure that more crimes lead to prosecution and increasing public safety. The exercise of public authority by the police must be predictable and consistent and be conducted effectively and be of high quality.

Performance and the degree to which objectives have been achieved are difficult to assess for many police duties. This applies not least to large sections of crime prevention work. The number of crimes reported has increased in the past ten years, partly due to increased police operations regarding traffic offences and drug offences, and a greater percentage of crime is cleared up now than before. On the other hand the percentage of crime that leads to prosecution remained unchanged in the period 2000–2010. The quality measurements carried out in recent years show, however, that the work of the police on the whole effectively satisfies the needs and expectations of the public and that most of the population have great confidence in the police.

The difficulties of assessing other aspects of police performance in terms of quality and cost-efficiency are associated with the in some respects incomplete reporting of police performance and the impact of police activities in relation to the targets set for them. Another reason for the difficulties of assessing efficiency in law enforcement is that the emphasis of police work during the period has gradually shifted in favour of more prevention measures, with increased police visibility and more traffic controls, collaboration with municipalities and other local actors, etc. In addition, the structure of crime has changed, with an increasing proportion of

violent crime, fraud and other economic crime, as well as IT-related crime.

Swedish membership of the EU and participation in the Schengen cooperation have gradually led to both new conditions and new obligations for the police. Demographic and other changes in society have also had an effect on police activities. For example, the population increased by six per cent between 2000 and 2010, with a population concentration in the metropolitan regions.

The disparity in performance between different police authorities as regards investigation activities, for example, indicate that there is potential to improve the quality and efficiency of police activities. In the view of the Committee, these differences can be ascribed either to the underlying documentation for performance reporting or differences in priorities and working methods. The existence of such differences is, in the opinion of the Committee, closely linked to the limited remit of the National Police Board to make decisions in these matters that are binding on police authorities.

Confidence in the design and reliability of the performance reporting system is weak within the police organisation and there is no common view as to what constitutes good performance in police activities. These factors in turn impact the possibility of implementing effective strategic management and control of activities.

Obstacles in the current leadership structure and organisation

Insufficient national decision-making powers and unclear division of responsibilities

The Committee can note that the National Police Board has limited powers to act in the areas that fall under its responsibility. For example, the National Police Board has limited possibilities of making the decisions required to ensure that activities comply with the objectives and guidelines decided by the Riksdag and the Government. Despite the fact that ensuring this is one of its main tasks, the National Police Board has to resort to using a combination of policy instruments and informal processes to try to induce the police authorities to act in accordance with the will of

the Government. This means that the expectations and demands placed on the National Police Board do not go hand in hand with what it is in reality able to deliver under its instructions and regulatory framework.

The National Police Board's mandate to issue regulations on matters primarily of an organisational nature is not clear in relation to the powers and responsibility of the police authorities and local police boards. This undoubtedly constitutes an obstacle to efficient management of police activities. A large number of actors are now involved and, proceeding from different points of view, assert their claim to manage operations. The current chain of command is very difficult to comprehend. Powers overlap in several areas, including between the local police boards and the National Police Board, as well as between the local police board and the chief commissioner. From this follow problems of interpretation and application.

In the areas in which the National Police Board has the authority to act, such as specifying and communicating objectives and guidelines and promoting method, coordination and rationalisation in the police service, the police authorities are obliged to follow the Board's directions. At the same time it follows from the provisions of the Police Ordinance that the local police board and chief commissioner are responsible for police activities in the county and that the local police boards have their own powers of decision-making on certain matters, including the organisation of the police authority. These conflicting circumstances contribute to the lack of clarity within the police organisation about the extent to which the National Police Board directions in these respects are binding on the police authorities. To the extent there is such a lack of clarity, the consequence is that it is difficult for the National Police Board to effectively and firmly ensure that national, consistent working methods are implemented.

The National Police Board conducts its supervisory activities through special inspections, for example. Reports containing criticism and remarks on the basis of these inspections are published and communicated to the police authorities. However, within the police organisation the status of the reports is perceived as unclear and the recommendations made, as far as the Committee can tell, have far too limited an impact on the activities of the police authorities. The National Police Board does not have a mandate to order the police authorities to rectify the deficiencies discovered.

Through its right to issue regulations, and by other means, the National Police Board has some authority to ensure satisfactory internal management and governance, but the Committee notes that it is questionable whether the powers held by the National Police Commissioner match up to the responsibilities that formally rests with that position. A consistent problem in supervision, internal audit and internal management and control within the police is that the National Police Board is not in a position to order the police authorities to rectify identified deficiencies. This means that there are no formal requirements for the police authorities to carry out proposed measures. In practice the chief commissioner concerned decides if and when a measure will be taken. In this respect the current form of organisation of the police is a clear obstacle.

In the assessment of the Committee, the police organisation is thus characterised by a chain of command that prevents the National Police Board's supervisory and monitoring function from having the impact on management and governance required to ensure that operations are efficient and effective. The Committee has also noted that at regional level opinions are divided as to the division of responsibility between the chief commissioner and the local police board at the different authorities.

Many police authorities of differing sizes

The police authorities are separate profit centres and thus expected by and large to maintain the competence and functions required for their task. The police authorities in the counties of Stockholm, Västra Götaland and Skåne, due to their size, are largely equipped to cope with these demands. However, the smaller police authorities have some difficulty in maintaining specialised skills in all their different areas of activity. For high-quality crime prevention and crime investigation activities, there is a constantly growing need for specialists and leading-edge skills. Demands are also increasing for certification of some functions, such as operators in communication centres.

The Committee notes that the police authorities in many cases are too small to be able to achieve efficiency and quality in all functions. Even if they could manage to maintain skills in all func-

tions, this would not be reasonable, since the volume involved in some duties is too limited and thus not cost-effective.

In the opinion of the Committee, analysis and follow-up of the authorities' performance is a further area in which the present organisational structure leads to quality shortfalls. There is a need to strengthen the ability to analyse results achieved so as to improve the management of activities and deepen the performance culture in the organisation. Performance monitoring should support the work of development and improvement in the police service. The task of analysing overall performance is a national responsibility, but achieving that requires high-quality documentation from all police authorities. The current organisational structure with 21 county police authorities and one central administrative agency makes this work harder.

Another problem with today's organisational structure is that confidentiality rules and separate systems of storing and processing information prevent rapid and seamless exchange of information between police authorities. However, the new Police Data Act offers increased opportunities for some types of information exchange between authorities concerned, provided the technology is adapted to the new legislative provisions.¹

Another obstacle is terms of employment which are applied differently between police authorities. This is a limitation to staff mobility within the police organisation.

The current division of responsibilities in the police service involves major shortcomings in overall responsibility for police activities in the country and restricts the chances of collaboration between police authorities. This is partly because such collaboration must be based on voluntary participation on the part of the police authorities. Another effect of the lack of comprehensive responsibility is that it is difficult for best practices to spread.

The current system also involves some difficulties regarding strategic collaboration with the Swedish Prosecution Authority at national level and impedes contacts with other agencies of importance to activities, since the decision-making functions are on different levels. The current organisation also hinders coordinated action in international contexts and the diffusion of international experience within the organisation.

¹ The Police Data Act applies from 1 March 2012 (SFS 2010:361).

The Committee's proposed new organisation

A unified Swedish police service

The Committee has analysed the possibility of improving police activities and performance, in accordance with the requirements set by the Government, through changes in the existing organisational structure. The Committee has also looked into the possibility of improvements by extending the National Police Board's mandate or, alternatively, reducing the number of police authorities. The Committee concludes that neither of these alternatives is sufficient to achieve the desired effects.

Many government agencies, such as the Swedish Prison and Probation Service, the Swedish Prosecution Authority and the Swedish Tax Agency, have been reorganised in recent years as mono-agencies.² The reasons for these reorganisations were to achieve clearer leadership and management, increased flexibility of operations, more effective use of resources, increased legal security and consistency.

In order for the police to be able to reach their full development potential and for the police organisation structure to provide the conditions for meeting the Government's requirements for higher quality, increased cost-effectiveness, increased flexibility and substantially improved police performance, the Committee assesses that an equivalent reorganisation should also be implemented for the police. Consequently, the Committee proposes that the National Police Board and the 21 police authorities, together with the National Laboratory of Forensic Science, be reorganised as a unified agency. At the same time the Committee proposes that the Swedish Security Service be merged into a separate agency.³

A starting point for the Committee's proposal regarding the new organisation of the police has been the Government's state-

² The 'mono-agency' form of organisation means that regardless of geographical location and internal organisation, the operations are led by a director-general or board that is (nationally) accountable to the Government for all operations. (This is not the same thing as an 'agency group' in which there is a central agency that is usually the superordinate agency for the other agencies in the group. These other agencies have often been regional, but sometimes local or with operations throughout the country. The subordinate agencies in a group have powers to take independent decisions on certain matters, decisions that the central agency has no formal right to govern.)

³ The question of the organisation and management structure of the Swedish Security Service will be further analysed and the more detailed considerations necessary will take place in the course of the Committee's continuing work (ToR 2012:13).

ments in the Administrative Policy Bill⁴ and what is stated in the Government Agencies Ordinance (2007:515).

In the opinion of the Committee the new Police Authority should be a director-general-governed agency⁵ headed by a director-general appointed by the Government. The Committee proposes that the name of the new agency should be the Police Authority.

By reorganising the Swedish police as a unified agency it will be possible for the agency leadership to take comprehensive responsibility for police activities throughout the country. The responsibility for police activities can then be delegated via a straight and clear chain to the leadership at regional and local levels and on out to the local operational units of the organisation. Compared with the present overlapping areas of responsibility and unclear chains of responsibility, the division of responsibilities in such an organisational structure can be made clear and the chain of governance can be rationalised. This sets the conditions for more effective management, governance and review of activities.

With a unified Swedish police service there is a good framework for achieving greater uniformity where needed to ensure the activities are legally consistent, of high quality and cost-effective. The proposed agency form creates the conditions for both following up activities more consistently and achieving a better and more stable performance within the agency. In the new organisational structure, it will be easier to disseminate best practices.

Hence from both the citizen and operational perspective, and from the perspective of the law enforcement chain, a unified agency is deemed to give the best prospects of conducting efficient and high quality police activities.

It is proposed that the new Police Authority assume the tasks that are today performed by the police authorities, the National Laboratory of Forensic Science and the National Police Board, with the exception of the duties dealt with by the Swedish Security Service. The Swedish Security Service will retain its duties. The Police Authority will thus be responsible for all police activities in

⁴ Govt. Bill 2009/10:175.

⁵ A director-general-governed agency is led by a Director-General who is alone accountable to the Government for all the agency's activities.

the country except for police activities that the Swedish Security Service is responsible for.

Organisation of the Police Authority

To enable full use to be made of the development potential offered by the mono-agency model and make it possible to demand accountability from the agency leadership, the Committee considers that the Police Authority should be able to make its own decisions about its own organisation to a greater extent than is the case today. The fact that the internal organisation of the agency is not fixed in law or ordinance – with some exceptions – will create conditions for a service that is more flexible and adaptable to different types of external change. For example, the Committee does not take a position on the number of police regions, nor on the location of the management of police activities in the regions. In the view of the Committee, these questions should be determined in the framework of the implementing organisation that should precede the establishment of the Police Authority. However, the Committee does make some proposals concerning the organisation of the Police Authority.

The Police Authority is to have a national headquarters and otherwise be geographically divided into police regions. There will be a national operations department at the Police Authority. The main focus of the national operations department should be to command and coordinate certain operational activities and in some areas to maintain specialist skills both for its own activities and to be able to assist the police regions.

Special investigations under the Ordinance on processing of cases of crimes by police employees, etcetera (2010:1031) will be conducted by a separate department of the Police Authority. However, it is proposed that this department be given an autonomous standing, for example by the Government employing its head and by giving it a separate appropriation.

The National Laboratory of Forensic Science will be a part of the Police Authority. The arrangement with the National Police Board as the superordinate agency for the National Laboratory of Forensic Science will thereby be abolished.

Appointment of managers

Apart from the Director-General the Government is also to employ the head of department for special investigations. In other respects the agency will itself appoint its managers and staff. The National Police Commissioner will determine his or her own deputy.

The Police Authority will have an appointments committee that will be responsible for preparing proposals and advising the National Police Commissioner on the appointment of regional chief commissioners, the head of the national Operations Division and the head of the National Laboratory of Forensic Science. At the request of the National Police Commissioner, the committee will also advise on other appointments. The members of the committee will be appointed by the Government. This will ensure public transparency and a measure of public influence on the recruitment process.

Local and regional levels

The Police Authority will be divided into police regions. These should be viable and have a certain volume of activities. The police regions will be under the leadership of a regional chief commissioner. In each police region there will be a regional police council responsible for monitoring the activities of the police region and providing advice to the regional chief commissioner. The regional chief commissioner will chair the council and keep it informed of activities.

The strategic direction of activities in the police region should mainly be decided at regional level on the basis of the national directions decided by the National Police Commissioner. The police regions should have the main responsibility for operational police activities. Decentralised decision-making processes are required in the police region to ensure and develop local activities. Operational and tactical leadership and management of activities should be conducted further out in the organisation of the police region. Operational planning based on local problems, criminal intelligence and follow-up of previous actions etc. should be conducted at local level. The Police Authority will be empowered to make its own decisions on the local organisation. To ensure that

the decision-making structure in the Police Authority guarantees that police activities throughout the country have local relevance and support, the Committee considers that geographical subdivision of the police regions is necessary. The assessment of the Committee is that far-reaching delegation is required in operational police work.

No matter where they live, citizens must be able to feel confident that police activities promote their security and that police priorities include the volume crime problems that occur in the local community. The Committee's proposal is that the Police Authority be given explicit responsibility for collaboration with primary municipalities to reduce crime and increase people's sense of security in their local communities. This will ensure that the municipalities have the opportunity to be involved in the activities.

Relations between the Police Authority and the general public

The Committee regards it as important to strengthen the requirements on the Police Authority to have close and constructive relations with the general public. Under our proposal, in its work the Police Authority will pay attention to and take account of the demands and wishes of people living and working in the local area. The Police Authority will be given a duty to develop and choose modes of working that foster a close and constructive relationship between it and the general public. In addition, the Police Authority will be required to give victims of crime the information they need in view of the crime. The Police Authority will also be required to ensure that it is available to the public and that police activities are visible.

Contact point for the general public

The way in which police employees act and behave in their contacts with people in various situations has a great impact on how the public perceives the Police Authority as an organisation, its ability to perform its duties and to act professionally. The views of the public on police activities are therefore an important knowledge base for developing the Police Authority. The Police Authority should have a contact point that is well-known to the public and to

which individual people can easily address both positive and negative comments. The Police Authority should develop national routines and methods for managing the views of the public and providing feedback in individual matters. The Police Authority should then use the experience gained from the contact point to make ongoing improvements in its services based on citizens' needs.

Democratic transparency

There are areas in police activities that are specially sensitive in terms of privacy and where transparency to the public is therefore of particular importance. This applies above all to activities concerning reports of crimes involving police employees. The Committee proposes that the governing board of the National Police Board and the local police boards at the police authorities be replaced by the Police Authority's advisory council and a regional police council in each police region. The members of the advisory council and the regional police councils will be appointed by the Government for a fixed period.

In addition to the usual duties of an advisory council, the Police Authority's advisory council and the regional police councils will have the task of particularly monitoring special investigative activities conducted pursuant to the Ordinance on processing of cases of crimes by police employees etc. (2010:1031). The advisory council will also be responsible for particularly monitoring the activities of the regional police councils.

The Committee proposes that a function for coordination of the work of the advisory council and the regional police councils should be set up at the headquarters.

An independent review body for police activities

The Committee considers that an independent review body should be set up to supervise the activities of the Police Authority and the Swedish Security Service. The Committee will deliver a full proposal on the design of the organisation and its activities in a subsequent report (ToR 2012:13).

Legislative amendments

The Committee's proposals on a new organisation for police activities entail a number of legislative amendments. In this report the Committee presents proposals for amendments in the Police Act (1984:387), the Police Ordinance (1998:1558), the Ordinance on processing of cases of crimes by police employees etc. (2010:1031) and in the Preliminary Investigations Ordinance (1947:948). The Committee also proposes two new ordinances: an ordinance with instructions for the Police Authority and an ordinance on forensic activities at the Police Authority. Under the proposal, the Ordinance with instructions for the National Police Board (1989:773) and the Ordinance with instructions for the National Laboratory of Forensic Science (1978:677) would be repealed. The Committee's proposals on a new organisation for police activities will necessitate amendments in a large number of other statutes as well. Moreover, certain additional amendments will probably be needed in the statutes mentioned above. Proposals for such amendments will be developed within the framework of the Committee's ongoing work (ToR 2012:13).

More in-depth preparation required

An organisational change on the scale involved here requires major efforts to identify, prepare and implement the measures that are needed before a new organisation for the police can enter into effect. The Committee considers it essential that the changes are carried out on the basis of good planning and cooperation between several parties at strategic and operational level. Moreover, this must be done in the shortest time possible so as to limit productivity losses and poorer services to the public.

The scale of the work involved in implementation and the need for extensive and thorough preparation, combined with the time factor, strongly indicate that a special implementing organisation should be created. The Committee therefore proposes that the Government give an inquiry the task of preparing and implementing the creation of the Police Authority.

In line with the position adopted by the Riksdag and the Government, a government agency should as far as possible take its own decisions on its own organisational design. However, given

experience from previous reorganisations creating ‘mono-agencies’, it is important that before reorganising the police, the Government sets clear points of departure for the design of the organisation. By means of well-considered terms of reference for the inquiry, the Government can exercise real influence on the details of the reform. The Committee therefore presents proposals on a number of key points from which the inquiry should proceed.

A successful implementation depends on close cooperation with the police organisation. Close dialogue with organisations representing the staff during the process of change will also contribute to a good outcome.

The main task of the inquiry should be to identify, prepare and implement the measures and decisions that are necessary for the new authority to be able to function from the date that has been set. Some of the measures and decisions required are to work out the new internal organisation of the Police Authority, the basic organisation and activities of the headquarters, the structure of the regional organisation, including geographical boundaries and regional centres, the structure of the other departments and functions that should be included in the Police Authority, and a new operational plan and budget. In addition, the division of duties and responsibilities between the police regions and the national level should be clarified in new rules of procedure for the Police Authority and new delegation procedures. Moreover, the inquiry should prepare and implement the work on employment of public officials that is needed before the Police Authority is converted into the new organisation.

The Committee would like to emphasise that the work conducted by the Police Authority at local level will continue to be the basis of police services. The police regions must be viable and this requires a certain volume of activities. By ‘viability’ the Committee means that the police regions, based on the duties assigned to them and the financial resources allocated to them, must have the ability and capacity to conduct both basic police activities and activities that require specialist skills. The population base is an important factor that affects the possibility of the police regions to achieve a sufficiently large volume of activities. The police regions must be sub-divided geographically and far-reaching delegation is necessary, particularly with regard to operational police activities. Decision-making powers and duties should be located at the lowest suitable level. Accordingly, the implementing organisation should first take

a position on which activities should be conducted locally and then on which activities, considering quality, cost-efficiency and other factors, should be placed at regional or national level. One consequence of this approach may be that certain activities that are currently conducted by the National Police Board should be moved out to the police regions.

The implementing organisation should identify the capabilities the Police Authority needs to develop in order to strengthen the strategic management. The reorganisation of the National Police Board, the police authorities and the National Laboratory of Forensic Science into a single authority opens up quite new opportunities for managing and coordinating certain operational activities in a national perspective, compared with the current organisation and division of responsibilities. As a result of the police regions achieving a greater ability to conduct activities that require specialist skills, the present role and duties of the National Criminal Police will need to change.

The implementing organisation should be instructed to devise a clear and effective decision-making structure to lead the operational activities, building on the police intelligence model. Particular attention should be given to which specific areas are to be managed and coordinated nationally, and in which areas the national Operations Division should maintain specialist skills either with its own operational responsibility or in order to assist the police regions.

The primary role of the National Laboratory of Forensic Science will be to take responsibility for forensic activities and quality assurance, as well as methods development in the area at various levels of the Police Authority. For continued confidence in the quality of these activities, the independence of the laboratory in assessing the results of analyses must be protected and the laboratory must be guaranteed the freedom and resources to conduct forensic research and development. The conditions required for an efficient forensic process from the scene of the crime to the laboratory should be formulated in the course of the implementation process.

Some consequences of the proposals

Points of departure

The Committee's proposal for a new Police Authority is framed in relatively general terms, in line with the positions adopted by the Riksdag and the Government to the effect that a government agency, as far as possible, should take its own decisions on the design of its own organisation. An organisational change and increased clarity regarding responsibility in accordance with the proposals and the detailed plans that the implementing organisation may decide on will not eliminate all obstacles to high-quality, cost-effective and flexible police activities, but will create considerably better conditions for this than the current organisation.

Even when the new organisation is in place, a continued process of change will be required in the organisation before the positive effects can be fully achieved. In addition to the Committee's organisational proposals, continued development of methods and procedures will be needed to obtain the best possible results given available financial and human resources. Other issues that have a far-reaching influence on the efficiency of the police include the development of a modern management style and skills development adapted to ongoing improvement and development processes.

Consequences

Experience of previous reorganisations in which several organisations have been merged into a single government agency show that during a transitional period, much energy goes into the actual process of change and that this is at the expense of the efficiency and quality of activities. The possibility cannot be ruled out that the organisational change of the police will similarly lead to efficiency losses and other negative consequences during a transitional period.

Experience from earlier reorganisations to create mono-agencies, and from other major reorganisations, shows also that in certain cases there is insufficient force in the process of change for the planned reorganisation to be implemented in full. A protracted process of change can lead to old structures being kept. Purposeful work is therefore essential, aimed at ensuring that the introduction of the new organisation is implemented in its entirety at the time

decided. For this to be possible, the implementing organisation must have sufficient financial and human resources to solve all necessary questions.

It is also essential that managers at all levels have the power to enforce the decisions taken. Inadequate involvement in the process of change can mean that the changes are never implemented or that, in time, activities revert to their previous pattern. Consequently, it is necessary to involve not just managers but all those concerned in the process of change, at an early stage.

The changes that the Committee proposes primarily target the management structure of police services and aim to rationalise the division of responsibilities at national and regional level. The greatest changes will therefore primarily concern the reorganisation of the National Police Board as central administrative authority into a head office, and activities in the localities where the county chief commissioners and the inter-authority specialist functions are now placed. The localities that become centres in the new regional division of the police can be expected to have wider responsibilities, while activities will be reduced elsewhere. Police activities conducted close to the citizens, for example, at municipal level, will not be affected as much by the restructuring in an initial phase.

One important task for the management of the police will be to ensure that the effects the Government expects of the organisational change can be achieved. To manage this, police performance reporting needs further development. The results of the authority's internal governance and control as well as monitoring and evaluation of activities need to be analysed and if necessary followed by measures. For the further development of police activities, systematic monitoring of both national and international developments is required. This monitoring also includes studying and applying the findings of criminological research and other research of relevance to police services.

With regard to the activities of the National Laboratory of Forensic Science, with wider responsibility for the forensic process, it is expected that this will contribute to better results, particularly with regard to investigative activities. However, in the Committee's opinion, there is a risk that it will not be possible to guarantee the laboratory's impartiality in a way fully matching the current situation. In order to ensure the impartiality and continued high quality of forensic activities, the new management of the police must ensure that the National Laboratory of Forensic Science

continues to be guaranteed resources for conducting both forensic research and development work.

The transition to a single Police Authority will facilitate information exchange in the police organisation, as current boundaries between authorities will disappear. Rules on secrecy and authorisation restrict the possibilities of individual officials accessing information other than as required in their work. In a mono-agency organisation, it is even more important that access to police systems is limited to certain functions and authorisation levels. The current plethora of local computer systems and registers of various types will be reduced by the new agency construction, which will gradually lead to greater consistency, higher quality and lower administrative costs for IT activities within the authority.

Extensive work will be needed in the area of staff policy before the new authority can be established. Initially, the transition to a single employer and the corresponding adaptation of the four staff organisations will require both efforts within each organisation and joint measures involving the different parties. Systematic work environment efforts must be treated consistently on the basis of the new organisation.

With regard to the transfer of police employees' employment contracts to the new Police Authority, it should be possible to reason in much the same way as when the Swedish Tax Agency was established. For example, a mono-agency organisation does not have the geographical limitation that follows from the current division into police authorities. This will probably affect where employees are obliged to work geographically. However, the issue of the working obligations of employees requires further consideration, which should be addressed within the framework of the implementing organisation.

The changes in the organisational structure will require skills development, adaptation and, if necessary, new recruitment. The scale and direction of these measures depends on the decisions taken by the inquiry in the course of the continued work on implementation.

On the Committee's assessment, the proposals presented will have financial consequences only for central government. It will mainly be a matter of consequences for police activities.

The cost of the implementing organisation can be estimated at around SEK 30 million. Adjustment costs, which are a one-off cost, may be estimated at around SEK 200 million.

The Committee notes that these implementation and adjustment costs cannot be accommodated in the current budget allocated to the police without adverse consequences for both the implementation of the proposal and police activities in general. To avoid this, another means of financing the implementation and adjustment costs is required.

The Committee's overall assessment is that in the long term, given no change in the level of ambition regarding duties and capacity, activities can continue to be financed within the existing budget allocation when the police service has a unified organisation.

Our proposals do not imply a general centralisation of police activities, duties or management functions. On the contrary, the Committee has had a clear focus on creating conditions for developing and strengthening police activities at local and regional level. The proposals presented by the Committee create conditions for efficiency gains that can be used, among other purposes, for purposeful work to strengthen the local police presence both in rural areas and in areas in urban municipalities with high crime rates.

A major purpose of the proposals is for police activities to achieve higher quality and greater efficiency, in accordance with Government ambitions. This implies that the change should have an impact on crime, both in the form of reduced crime and in that more reported crimes will be investigated and prosecuted. This applies both to crime investigations in general and to investigations of volume crimes in particular, while at the same time the police will continue to strengthen their ability to combat serious and organised crime. The extent to which the Committee's proposals provide sufficient scope for achieving, in the longer term, the goals set and levels of ambition envisioned, is an issue that the Police Authority may have reason to revisit.

A natural consequence of increased efficiency in the police organisation is that the burden on other authorities in the law enforcement chain – the Swedish Prosecution Authority, the courts and the Swedish Prison and Probation Service – will increase, which will lead to a need for efficiency measures or increased resources at these authorities. More effective police activities, and a more effective justice system, should in turn lead to reduced criminality, a reduction in people's fear of being exposed to crime and an increase in security in the community, which is one of the objectives of police activities.

The Committee recommends a systematic evaluation of the reform. Such a review should involve a citizens' perspective, an operational perspective and a law enforcement chain perspective.

Timing

The implementing organisation faces a substantial task. We estimate that two or three years may be needed to solve all the questions that need to be tackled. It will also take time to implement the necessary changes in primary and secondary legislation, and changes in administrative and operational support systems. The current appointments of local police board members expire at the end of 2014. Our assessment is that an appropriate date on which to introduce the new organisation and thus establish the new Police Authority is 1 January 2015.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387) dels att 4, 7 och 7 a §§ ska ha följande lydelse, dels att rubriken närmast före 4 § ska ha följande lydelse, dels att 5 och 5 a §§ ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Polisorganen

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens ansvarsområden

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.

Polismännen är tjänstemän hos polismyndigheterna, i den mån inte annat föreskrivs av regeringen. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

4 §¹

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör tillsammans polisen. Polismyndigheten ansvarar för polisverksamheten i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för enligt vad som anges i 7 §.

Polismännen är tjänstemän hos Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

¹ Senaste lydelse 1998:1555.

7 §²

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Regeringen kan uppdra åt rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen kan också uppdra åt rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet. När rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även rikspolisstyrelsen.

Säkerhetspolisen ansvarar för den polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen får uppdra åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet.

När Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen.

7 a §³

En arbetstagare som är anställd vid Rikspolisstyrelsen för arbete i polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet får förflyttas till en annan statlig anställning enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En arbetstagare som är polisman får därvid endast förflyttas till en annan anställning som polisman.

En arbetstagare som är anställd vid Säkerhetspolisen får förflyttas till en annan statlig anställning enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En arbetstagare hos Säkerhetspolisen som är polisman får förflyttas endast till en annan anställning som polisman.

Förflyttning enligt första stycket till en anställning hos en myndighet inom något annat verksamhetsområde får ske endast om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.

² Senaste lydelse 1989:445.

³ Senaste lydelse 1994:1051.

I mål eller ärenden om förflyttning *skall* 36 § andra stycket, 37 och 39 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning tillämpas.

I mål eller ärenden om förflyttning *ska* 36 § andra stycket, 37 och 39 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

Härigenom föreskrivs i fråga om polisförordningen (1998:1558) dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 2 kap. 16 §, 3 kap. 6 a, 8, 9, 17 och 18 §§, 4 kap. 8–12 och 15 §§ och 6 kap. 9 § ska ha följande lydelse, dels att rubriken närmast före 4 kap. 8 § ska ha följande lydelse, dels att 1 kap. 1, 2 och 5–7 §§, 2 kap. 1–15 och 18 §§, 3 kap. 1–6, 7 och 10–16 §§, och 6 kap. 1–8 och 11–14 §§ ska upphöra att gälla, dels att rubrikerna närmast före 1 kap. 1, 5 och 7 §§, 2 kap. 1, 5, 8, 9, 10, 11, 13 och 18 §§, 3 kap. 1, 5, 5 a, 10, 12, 13, 14, 15 och 16 §§ och 6 kap. 1, 7, 8, 11, 12 och 13 §§ ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 3 §⁴

Grundläggande bestämmelser om polisen finns i polislagen (1984:387).

Närmare bestämmelser om *Rikspolisstyrelsen* finns i förordningen (1989:773) med instruktion för *Rikspolisstyrelsen*.

Närmare bestämmelser om *Polismyndigheten* finns i förordningen (20XX:XX) med instruktion för *Polismyndigheten och närmare bestämmelser om Säkerhetspolisen* finns i förordningen (20XX:XX) med instruktion för *Säkerhetspolisen*.

Bestämmelser om utbildning finns i polisutbildningsförordningen (1999:740).

Bestämmelser om handläggning av vissa ärenden som gäller anställda inom polisen, vissa uppdragstagare hos polisen och studenter vid polisprogrammet finns i förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

⁴ Senaste lydelse 2010:1033.

4 §⁵

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller annan författning

1. rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överdirektören vid Rikspolisstyrelsen, rikskriminalchefen och biträdande säkerhetspolischefen,

2. länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare,

3. kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet,

4. sådan anställd vid Rikspolisstyrelsen som avses i 2 eller 3, och

5. chef för arbetsenhet och avdelningschef vid Rikspolisstyrelsen liksom rektorn vid Polishögskolan, om dessa tidigare haft anställning som avses i 1, 2 eller 3.

1. rikspolischefen, säkerhetspolischefen, chefen för den nationella operativa avdelningen, chefen för särskilda utredningar och biträdande säkerhetspolischefen,

2. regionpolismästare, biträdande regionpolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare,

3. kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid Polismyndigheten, och

4. chef för arbetsenhet och avdelningschef vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen liksom rektorn vid Polishögskolan, om dessa tidigare haft anställning som avses i 1, 2 eller 3.

Om polismän som anges i första stycket inte uppehåller sin befattning som polisman, tillämpas dock inte bestämmelser om polisman på dem.

Att vad som föreskrivs om polismän också gäller militärpolismän och beredskapspoliser följer av förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen och förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen.

⁵ Senaste lydelse 2008:1098.

2 kap.16 §⁶

Vid varje polismyndighet skall det finnas vakthavande polisbefäl. I den utsträckning som det behövs för vaktuppdraget utövar det vakthavande polisbefälet befälet över varje annan polisman som tjänstgör inom ramen för vaktuppdraget utom över sin förman i uppdraget.

Om polismyndigheterna träffat en överenskommelse om det, får ett vakthavande polisbefäl vid en polismyndighet också utöva befäl enligt första stycket vid en annan polismyndighet.

Vid Polismyndigheten ska det finnas vakthavande polisbefäl. I den utsträckning som det behövs för vaktuppdraget utövar det vakthavande polisbefälet befälet över varje annan polisman som tjänstgör inom ramen för vaktuppdraget utom över sin förman i uppdraget.

3 kap.6 a §⁷

När polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 6 § skall den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen skall myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall också beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt skall myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får inte överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken ska skötas av en polismyndighet.

⁶ Senaste lydelse 2005:52.

⁷ Senaste lydelse 1999:739.

inte överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken *skall* skötas av en polismyndighet.

8 §⁸

Länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendenter, polisintendenter eller polis-sekreterare får fatta beslut *Regionpolismästare, biträdande regionpolismästare, polismästare, polisöverintendenter, polisintendenter eller polis-sekreterare får fatta beslut*

1. om frihetsberövande,
2. om att avvisa eller avlägsna deltagare i folksamlingar enligt 13 c § polislagen (1984:387),
3. om att skaffa sig tillträde till en bostad eller något annat ställe eller för att undersöka transportmedel enligt 20 § första och andra styckena polislagen,
4. om att skaffa sig tillträde till eller förhindra tillträde till ett hus, rum eller annat ställe m.m. eller om kroppsvisitation enligt 23 § första och andra styckena polislagen,
5. om att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme eller att anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg enligt 24 § polislagen,
6. om vitesföreläggande,
7. om allmänna sammankomster och cirkusföreställningar enligt 2 kap. ordningslagen (1993:1617),
8. om förbud att fortsätta att använda vissa platser eller lokaler enligt 3 kap. 17 § första stycket andra meningen ordningslagen,
9. om att återkalla tillstånd enligt 3 kap. 18 § ordningslagen,
10. om att någon ska vidta vissa åtgärder enligt 3 kap. 19 § ordningslagen,
11. om att polismyndigheten ska vidta vissa åtgärder enligt 3 kap. 21 § ordningslagen,
12. om tillstånd i fråga om handel,
13. om hämtning av barn enligt 21 kap. föräldrabalken eller om åtgärder enligt 10 § andra stycket samma kapitel,

⁸ Senaste lydelse 2009:1443.

14. om hämtning av barn enligt 18 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. eller om överflyttning av barn eller om åtgärder enligt 20 § samma lag,

15. om avvisning eller om överlämnande enligt 8 kap. 4 § andra och tredje styckena utlänningslagen (2005:716),

16. om att ta en utlänning i förvar eller att ställa utlänningen under uppsikt enligt 10 kap. 1–3, 6–8, 12, 13 och 17 §§ utlänningslagen,

17. om att ta emot en nöjdförklaring enligt 15 kap. 2 § utlänningslagen,

18. om verkställighet enligt 12 kap. 14 och 17 §§ utlänningslagen,

19. om att göra en anmälan som rör utvisning enligt 2 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om förvar enligt 8 § första stycket samma lag, om husrannsakan, kroppsvisitation m.m. enligt 19 § samma lag eller om att framställa yrkande om tillstånd till hemlig teleavlyssning m.m. enligt 21 § andra stycket samma lag,

20. om tillstånd att resa in från eller ut till något annat land enligt 6 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97),

21. om förordnande av offentligt biträde,

22. om förskott för överlastavgift enligt 8 a § lagen (1972:435) om överlastavgift eller om att ett fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden enligt 8 b § samma lag,

23. om att göra en anmälan om tillträdesförbud enligt 6 § tredje stycket lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, eller

24. om förskott för sanktionsavgift enligt 10 kap. 5 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. eller om att ett fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden enligt 10 kap. 6 § samma förordning.

Polismyndigheten får uppdra åt en annan anställd än som anges i första stycket att fatta beslut i ärenden som anges där, om den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs.

Polismyndigheten *eller Säkerhetspolisen* får uppdra åt en annan anställd än som anges i första stycket att fatta beslut i ärenden som anges där, om den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs.

9 §⁹

Polismyndigheten svarar för att anställda som bedöms vara lämpade för chefsbefattningar ges möjligheter till kompetensutveckling. Har den som *skall* anställas som chef inom polisen inte tidigare genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan eller motsvarande utbildning, *skall polismyndigheten i samråd med Rikspolisstyrelsen* se till att han eller hon får den polisutbildning som behövs för chefsuppdraget.

Polismyndigheten *och Säkerhetspolisen* svarar för att anställda som bedöms vara lämpade för chefsbefattningar ges möjligheter till kompetensutveckling. Har den som *ska* anställas som chef inom polisen inte tidigare genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan eller motsvarande utbildning, *ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen* se till att han eller hon får den polisutbildning som behövs för chefsuppdraget.

17 §

Protokoll *skall* föras när det förekommer avvikande mening eller när det behövs protokoll av någon annan orsak. Avvikande mening behöver dock inte antecknas i protokollet, om den framgår av någon annan handling hos *polismyndigheten*.

Protokoll *ska* föras när det förekommer avvikande mening eller när det behövs protokoll av någon annan orsak. Avvikande mening behöver dock inte antecknas i protokollet, om den framgår av någon annan handling hos *Polismyndigheten*.

18 §

I skrivelser från *polismyndigheten* till regeringen, statsråd, *Rikspolisstyrelsen* eller länsstyrelsen *skall* det anges vem som fattat det beslut som skrivelsen avser eller i övrigt närvarit vid den slutliga handläggningen av ärendet och vem som varit föredragande. Har avvikande mening förekommit i ärendet, *skall* den anges i skrivelsen eller framgå av protokollsutdrag som bifogas.

I skrivelser från *Polismyndigheten* till regeringen, statsråd eller länsstyrelsen *ska* det anges vem som fattat det beslut som skrivelsen avser eller i övrigt närvarit vid den slutliga handläggningen av ärendet och vem som varit föredragande. Har avvikande mening förekommit i ärendet, *ska* den anges i skrivelsen eller framgå av protokollsutdrag som bifogas.

⁹ Senaste lydelse 1999:739.

4 kap.

Tjänstgöring utanför
polismyndigheten

Tjänstgöring

8 §

Anställda inom polisen är skyldiga att efter order tjänstgöra utanför polisdistriktet.

Anställda inom polisen är skyldiga att efter order tjänstgöra i hela landet.

9 §

Polismän får fortsätta ett uppdrag utanför polisdistriktet för att fullfölja en spaning, för att gripa någon som har begått brott eller är efterlyst för brott eller när det av någon annan anledning behövs. Om det behövs från allmän synpunkt, får polismän också i övrigt ingripa utanför polisdistriktet för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp, vare sig polismännen är lediga eller inte.

Om det behövs från allmän synpunkt, får en polisman ingripa för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp även om han eller hon är ledig.

Polismännen skall snarast underrätta polismyndigheten i det polisdistrikt där de gjorde ingripandet, om det inte är obehövligt.

Polismannen ska snarast underrätta Polismyndigheten om ingripandet, om det inte är obehövligt.

10 §

Även när polismän är lediga är de skyldiga att

1. efter en förmans order tjänstgöra,
2. självmant ingripa för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten inom det polisdistrikt där de är anställda, och

1. efter en förmans order tjänstgöra,
2. självmant ingripa för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten, och

3. självmant anmäla sig hos sin närmaste förman vid särskilt allvarliga händelser, såsom vid upplopp eller andra liknande oroligheter, naturkatastrofer, omfattande bränder eller omfattande trafikolyckor eller andra större olyckor.

11 §

När polismän börjar semester eller annan ledighet, *skall* de lämna uppgift till *polismyndigheten* om var de tänker vistas under ledigheten, om inte *polismyndigheten* bestämmer något annat.

När polismän börjar semester eller annan ledighet, *ska* de lämna uppgift till *Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen* om var de tänker vistas under ledigheten, om inte *den egna myndigheten* bestämmer något annat.

12 §¹⁰

Beredskap *skall* fullgöras av sådan personal inom *en polismyndighet* som är behörig att på myndighetens vägnar fatta beslut i förekommande ärenden och som vid behov kan ge råd och anvisningar till personalen i övrigt. Polismyndigheten bestämmer vilka som *skall* delta i beredskapen.

Beredskapen *skall* fullgöras vid den egna *polismyndigheten* eller vid *en annan polismyndighet*, om myndigheterna har träffat överenskommelse om sådan *samverkan*.

Beredskap *ska* fullgöras av sådan personal inom *Polismyndigheten och Säkerhetspolisen* som är behörig att på myndighetens vägnar fatta beslut i förekommande ärenden och som vid behov kan ge råd och anvisningar till personalen i övrigt. Polismyndigheten och *Säkerhetspolisen* bestämmer vilka som *ska* delta i beredskapen.

Beredskapen *ska* fullgöras vid den egna *myndigheten*.

¹⁰ Senaste lydelse 1999:739.

15 §

Polismän *skall* under tjänstgöring ha med sig tjänstekort för polisman (polislegitimation), om inte särskilda skäl ger anledning till något annat.

De närmare föreskrifter om polislegitimation som behövs utöver förordningen (1958:272) om tjänstekort meddelas av *Rikspolisstyrelsen*.

Polismän *ska* under tjänstgöring ha med sig tjänstekort för polisman (polislegitimation), om inte särskilda skäl ger anledning till något annat.

De närmare föreskrifter om polislegitimation som behövs utöver förordningen (1958:272) om tjänstekort meddelas av *Polismyndigheten*.

6 kap.

9 §

Behörig att anställas som polisaspirant är den som genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan.

Behörig att anställas som kommissarie, inspektör eller polisassistent är den som har genomgått

1. polisprogrammet vid Polishögskolan och aspirantutbildning,
2. aspirantutbildning vid *en* *Polismyndighet* eller polisutbildning för specialister vid Polishögskolan,

3. grundutbildningen vid Polishögskolan enligt äldre bestämmelser, eller

4. grundkursen vid Polishögskolan och fullgjort alternerings-tjänstgöringen enligt äldre bestämmelser.

Om det finns särskilda skäl får *Rikspolisstyrelsen* i ett enskilt fall medge undantag från vad som har föreskrivits i andra stycket.

Om det finns särskilda skäl får *Polismyndigheten* i ett enskilt fall medge undantag från vad som har föreskrivits i andra stycket.

Övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.
2. Vid tillämpningen av 1 kap. 4 §, ska med polisman avses även den som enligt äldre föreskrifter har anställts som överdirektör vid Rikspolisstyrelsen, rikskriminalchef, länspolismästare och biträdande länspolismästare.
3. 3 kap. 8 § i dess äldre lydelse ska fortfarande gälla för den som enligt äldre föreskrifter har anställts som länspolismästare och biträdande länspolismästare.
4. Vid tillämpningen av 6 kap. 9 § andra stycket jämställs aspirantutbildning vid en polismyndighet enligt äldre föreskrifter med aspirantutbildning vid Polismyndigheten.
5. 6 kap. 13 § ska fortfarande gälla för den som enligt äldre föreskrifter har anställts som biträdande länspolismästare.

3 Förslag till förordning med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

Allmänna uppgifter och ansvarsområden

1 § Av 2 § polislagen (1984:387) framgår att till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

2 § Av 4 § polislagen (1984:387) framgår att Polismyndigheten ansvarar för polisverksamheten i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för.

3 § Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), polisutbildningsförordningen (1999:740) eller av andra författningar har Polismyndigheten de uppgifter som följer av denna förordning.

4 § I sitt arbete för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp enligt 1 § polislagen (1984:387) ska Polismyndigheten uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet.

5 § Polismyndigheten ska utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten.

6 § Polismyndigheten ska se till att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig.

7 § Polismyndigheten ska sträva efter att ge medborgarna råd och stöd och särskilt ge dem som har utsatts för ett brott den information som behövs med anledning av brottet.

Kriminalteknisk verksamhet

8 § Polismyndigheten ska inom Statens kriminaltekniska laboratorium utföra laboratorieundersökningar som föranleds av misstanke om brott, samt bedriva annan verksamhet som står i samband därmed (forensiska undersökningar). Om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras.

9 § Statens kriminaltekniska laboratorium ska inom sitt verksamhetsområde bedriva forensisk forskning samt samlar, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet.

Verksamheten vid laboratoriet ska bedrivas på en hög vetenskaplig nivå.

Samordning och information

10 § Polismyndigheten svarar för samordningen av de statliga myndigheternas medverkan i ambulans- och räddningsflygtjänsten samt fjällräddningstjänsten.

11 § Polismyndigheten svarar för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.

12 § Polismyndigheten ska hålla länsstyrelsen informerad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet.

Upprätta planer

13 § Polismyndigheten ska upprätta planer för myndighetens insatser vid särskilda händelser och för insatser vid skyddet av viktigare objekt.

Skrivelser till regeringen

14 § Polismyndigheten ska i samverkan med Åklagarmyndigheten senast den 31 maj varje år till regeringen lämna en gemensam redogörelse för tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under föregående år.

15 § Polismyndigheten ska senast den 31 maj varje år till regeringen lämna en redogörelse för den verksamhet med särskilda utredningar som under föregående år bedrivits enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Internationella uppgifter

16 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell enhet för den internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) och för den europeiska polisbyrån (Europol).

17 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell kontaktpunkt för Schengens informationssystem (SIS) genom Sirenekontoret och ansvarig för den nationella delen av SIS.

18 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara sådan centralbyrå när det gäller penningförfalskning som föreskrivs i den internationella konventionen för bekämpande av penningförfalskning av den 20 april 1929 (SÖ 2001:6).

19 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara kontaktpunkt i brådskande fall för framställningar enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat

informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater.

20 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationellt kontor för återvinning av tillgångar enligt rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott.

21 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell kontaktpunkt för den europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens yttre gränser (Frontex).

22 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationellt kontaktställe för förmedling av uppgifter enligt rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümrådsbeslutet), utom när det gäller att automatiskt besvara förfrågningar till vägtrafikregistret från utländska kontaktställen.

23 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell kontaktpunkt enligt Förenta nationernas resolution 55/255, antagen den 31 maj 2001 av generalförsamlingen, tilläggsprotokoll mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter och ammunition till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

24 § Polismyndigheten ska organisera en styrka för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarsmakten och andra berörda myndigheter.

25 § Polismyndigheten ska i samråd med den nationella OPC-koordinatören delta i arbetet i den operativa kommittén (OPC), som är en del av Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet.

26 § Polismyndigheten ska ta emot och vidarebefordra framställningar från enskilda om rätt till information m.m. om Europols personuppgiftsbehandling enligt artikel 30 i rådets beslut av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol).

Samverkan

Samverkan med Säkerhetspolisen

27 § Polismyndigheten ska samarbeta med Säkerhetspolisen i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Polismyndigheten ska fortlöpande lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan myndigheterna.

28 § Om Säkerhetspolisen begär det och det inte finns hinder däremot, ska Polismyndigheten lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen.

Samverkan med andra

29 § Av 3 § polislagen (1984:387) framgår att polisen ska samarbeta med åklagarmyndigheterna och andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

30 § Polismyndigheten ska samverka med primärkommunerna för att minska brottsligheten och öka människors trygghet i lokalsamhället.

Samverkan med utländska myndigheter

31 § Polismyndigheten ska upprätthålla de förbindelser som behövs med utländska brottsbekämpande myndigheter, utländska gränskontrollmyndigheter och internationella organ.

32 § Polismyndigheten får ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås ska Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

Ledning

33 § Polismyndigheten leds av en myndighetschef.

34 § Avdelningen för särskilda utredningar leds av chefen för särskilda utredningar.

35 § Polisregionerna leds av regionpolismästare.

36 § Vid Polismyndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst femton ledamöter (Polismyndighetens insynsråd).

Insynsrådet ska särskilt följa den verksamhet med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Insynsrådet ska också särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden.

Organisation

37 § Polismyndigheten ska ha ett huvudkontor. Polismyndigheten ska vara geografiskt indelad i polisregioner.

Vid Polismyndigheten ska finnas

1. en nationell operativ avdelning,
2. Statens kriminaltekniska laboratorium,
3. en avdelning för särskilda utredningar för den verksamhet som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., och
4. en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets arbete.

I övrigt ska Polismyndigheten bestämma sin organisation.

Särskilda organ

Regionpolisråden

38 § Vid varje polisregion ska det finnas ett regionpolisråd som består av högst femton ledamöter.

Regionpolisrådet ska utöva insyn i verksamheten och ge regionpolismästaren råd.

Regionpolismästaren ska vara ordförande i regionpolisrådet och hålla rådet informerat om verksamheten.

Regionpolisrådet ska särskilt följa den verksamhet med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Etiska rådet

39 § Vid Polismyndigheten ska det finnas ett etiskt råd som består av högst sju ledamöter. Polismyndigheten får använda rådet för etiska överväganden.

Närpolisråd

40 § Vid Polismyndigheten får det finnas närpolisråd och andra organ för samråd och samverkan mellan Polismyndigheten och andra myndigheter eller allmänheten.

Tjänsteförslagsnämnd

41 § Vid Polismyndigheten ska det finnas en tjänsteförslagsnämnd. Nämnden ska bereda och ge rikspolischefen råd i ärenden om anställning av regionpolismästare, chefen för den nationella operativa avdelningen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Nämnden ska också på begäran av rikspolischefen ge råd i andra anställningsärenden.

Nämnden ska bestå av en ordförande och högst nio andra ledamöter. En av ledamöterna är vice ordförande. För varje annan ledamot än ordföranden ska det finnas en ersättare.

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande. När ärenden av principiell natur eller annars av större vikt handläggs bör om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

Anställningar och uppdrag

42 § Rikspolischefen är myndighetschef.

43 § Chefen för särskilda utredningar anställs av regeringen. Andra anställningar beslutar Polismyndigheten om.

44 § Regeringen förordnar ledamöterna i regionpolisråden för en bestämd tid.

45 § Regeringen förordnar ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter i tjänsteförslagsnämnden samt deras ersättare för en bestämd tid.

46 § Regeringen förordnar de ledamöter i personalansvarsnämnden som ska förordnas särskilt.

47 § Regeringen förordnar ordförande och övriga ledamöter i det etiska rådet.

Personalansvarsnämnd

48 § Vid Polismyndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Nämnden prövar frågor som anges i 25 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515) för anställda vid Polismyndigheten. Nämnden prövar även sådana överklaganden som avses i 6–8 §§ polisutbildningsförordningen (1999:740).

Nämnden består av rikspolischefen, personalföreträdarna, chefsjuristen vid Polismyndigheten och de två företrädare för Polismyndigheten som rikspolischefen bestämmer samt två särskilt för-

ordnade ledamöter. För företrädarna för Polismyndigheten kan ersättare utses. Rikspolischefen är ordförande och bestämmer vem som ska vara vice ordförande.

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

49 § I ärenden som gäller disciplinansvar, avstängning, avsked eller uppsägning bestämmer ordföranden om ett förfarande inför nämnden ska inledas. Ordföranden får avskriva ett ärende, om det är uppenbart att ärendet inte ska leda till någon åtgärd från nämndens sida.

Har nämnden beslutat att avstänga någon från arbetet och är det på grund av ändrade förhållanden uppenbart att beslutet inte längre bör gälla, får ordföranden ensam besluta i frågan.

Beslut som har fattats enligt denna paragraf ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Statens ansvarsnämnd

50 § Bestämmelserna om Statens ansvarsnämnd i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller också

1. regionpolismästare, chefen för den nationella operativa avdelningen, chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium, chefsjuristen och kommunikationsdirektören,
2. övriga chefer som är direkt underställda rikspolischefen eller, utan att vara direkt underställda rikspolischefen är chefer för avdelningar inom Polismyndigheten,
3. biträdande regionpolismästare, polismästare, polisöverintendenter, polisintendenter och polissekreterare, samt
4. ledamöter som företräder Polismyndigheten i personalansvarsnämnden vid Polismyndigheten.

Tillämpligheten av vissa förordningar

51 § Polismyndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101) och internrevisionsförordningen (2006:1228).

Avgifter

52 § Forensisk undersökning som utförs på begäran av Säkerhetspolisen, åklagare eller domstol är kostnadsfri. Utförs undersökning på begäran av domstol i mål, vari endast målsägande för talan, ska avgift dock betalas till Polismyndigheten.

För forensisk undersökning som utförs efter framställning av annan än myndighet som anges i första stycket samt för annan än forensisk undersökning ska avgift betalas till Polismyndigheten.

Polismyndigheten fastställer avgiftens storlek.

53 § Polismyndigheten får ta ut avgift för inträde till det museum som drivs av Polismyndigheten och besluta om avgiftens storlek. Avgift får inte tas ut för besökare som är under 19 år.

Rätt att meddela föreskrifter

54 § Polismyndigheten får, efter överenskommelse med Säkerhetspolisen, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i polisverksamheten.

55 § Polismyndigheten får meddela föreskrifter om polisverksamhet som faller inom Ekobrottsmyndighetens område.

56 § Polismyndigheten ska samråda med Åklagarmyndigheten och, i förekommande fall, med Ekobrottsmyndigheten, innan den fattar beslut om föreskrifter som berör åklagarväsendet.

57 § Polismyndigheten ska samråda med Kustbevakningen innan den fattar beslut om föreskrifter som berör Kustbevakningen.

58 § Polismyndigheten får meddela föreskrifter

1. för tillämpningen av 4 kap. 6, 12 och 14 a §§ polisförordningen (1998:1558),
2. för tillämpningen av förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., efter att ha hört Åklagarmyndigheten,
3. om rapportteftergift enligt 9 § polislagen (1984:387),

4. om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa fordon enligt 10 § 5 polislagen, för Tullverket eller Kustbevakningen i samråd med respektive myndighet, och
5. om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen.

59 § Polismyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde genom sådana allmänna råd som avses i 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) och uttalanden verka för lagenligheten, följdriktigheten och enhetligheten vid rättstillämpningen.

Undantag från myndighetsförordningen

60 § I ärenden hos Polismyndigheten som avser ledning av polisverksamhet i särskilt fall ska bestämmelserna i 20 och 21 §§ myndighetsförordningen (2007:515) om föredragning och om myndighetens beslut inte tillämpas.

61 § I ärenden vid Statens kriminaltekniska laboratorium ska bestämmelserna i 20 och 21 §§ myndighetsförordningen (2007:515) om föredragning och om myndighetens beslut endast tillämpas i sådana ärenden som rör laboratoriets administration.

62 § Bestämmelsen i 29 § myndighetsförordningen (2007:515) om ärendeförteckning ska inte tillämpas på Polismyndigheten.

Överklagande

63 § Polismyndighetens beslut får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av en annan bestämmelse än 22 a § förvaltningslagen (1986:223) eller en bestämmelse som hänvisar till 22 a § förvaltningslagen.

Övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.
2. Genom denna förordning upphör förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium att gälla.
3. Beslut som har meddelats av Rikspolisstyrelsen eller Statens kriminaltekniska laboratorium enligt äldre föreskrifter gäller fortfarande och ska anses ha meddelats av Polismyndigheten.

4 Förslag till förrordning om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Av 8, 9, 37 och 52 §§ förrordningen (201X:XX) med instruktion för Polismyndigheten framgår att

1. Statens kriminaltekniska laboratorium finns vid Polismyndigheten,
2. det vid laboratoriet ska utföras laboratorieundersökningar som föranleds av misstanke om brott, samt bedrivs annan verksamhet som står i samband därmed (forensiska undersökningar),
3. om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras,
4. laboratoriet ska inom sitt verksamhetsområde bedriva forensisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet,
5. verksamheten vid laboratoriet ska bedrivas på en hög vetenskaplig nivå, samt att
6. forensisk undersökning som utförs på begäran av Säkerhetspolisen, åklagare eller domstol är kostnadsfri. Utförs undersökning på begäran av domstol i mål, vari endast målsägande för talan, ska avgift dock betalas till Polismyndigheten. Vidare framgår att för forensisk undersökning som utförs efter framställning av annan än Säkerhetspolisen, åklagare eller domstol samt för annan än forensisk undersökning ska avgift betalas till Polismyndigheten.

2 § Statens kriminaltekniska laboratorium ska ge företräde åt undersökning som begärs av annan del av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagare eller domstol.

3 § Vid Statens kriminaltekniska laboratorium ska finnas en forskningsledare som leder forsknings- och utvecklingsverksamheten och svarar för att verksamheten bedrivs på en hög vetenskaplig nivå.

4 § Behörig att anställas som forskningsledare vid Statens kriminaltekniska laboratorium är den som dels har vetenskaplig skicklighet och beprövad erfarenhet i kemi, fysik, biologi eller annat ämne som

är av särskild betydelse inom forensiska vetenskapen, dels har arbetsledande förmåga.

5 § Innan Polismyndigheten beslutar om anställning av forskningsledaren ska yttranden om sökandenas vetenskapliga kompetens och skicklighet hämtas in från minst två sakkunniga. De sakkunniga ska utses av Polismyndigheten.

Både kvinnor och män ska vara representerade som sakkunniga i ett anställningsärende, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

6 § Forskningsledaren handleder forskarstuderande vid statliga universitet och högskolor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.
dels att 2 och 15 §§ ska upphöra att gälla,
dels att 9, 12-14 a och 16-17 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ärenden som anges i 3, 5, 7 och 8 §§ handläggs vid *Rikspolisstyrelsen*.

Förhör med en anställd inom polisen, en sådan uppdragsstagare som anges i 3 § andra stycket eller en student vid polisprogrammet ska hållas av åklagaren eller av en polis som är verksam vid *Rikspolisstyrelsen*.

Om ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp, får förhöret hållas av en polis som tjänstgör vid en annan *myndighet än Rikspolisstyrelsen*. Den som håller förhöret i ett sådant fall ska, om inte åklagaren av särskilda skäl bestämmer något annat, tjänstgöra vid en annan *myndighet* och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

Föreslagen lydelse

9 §
Ärenden som anges i 3, 5, 7 och 8 §§ handläggs vid *Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar*.

12 §
Förhör med en anställd inom polisen, en sådan uppdragsstagare som anges i 3 § andra stycket eller en student vid polisprogrammet ska hållas av åklagaren eller av en polis som är verksam vid *avdelningen för särskilda utredningar*.

Om ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp, får förhöret hållas av en polis som tjänstgör vid en annan *del av Polismyndigheten än avdelningen för särskilda utredningar*. Den som håller förhöret i ett sådant fall ska, om inte åklagaren av särskilda skäl bestämmer något annat, tjänstgöra vid en annan *del av Polismyndigheten* och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

13 §

En polismyndighet ska, om det i ett ärende finns behov av en kriminalteknisk undersökning, lämna Rikspolisstyrelsen det biträde som behövs.

En polismyndighet ska också, om det i ett ärende finns behov av utredningspersonal med särskild kompetens, lämna biträde till Rikspolisstyrelsen om inte särskilda skäl talar mot det.

Andra delar av Polismyndigheten ska, om det i ett ärende finns behov av en kriminalteknisk undersökning, lämna avdelningen för särskilda utredningar det biträde som behövs.

Andra delar av Polismyndigheten ska också, om det i ett ärende finns behov av utredningspersonal med särskild kompetens, lämna biträde till avdelningen för särskilda utredningar om inte särskilda skäl talar mot det.

14 §

Uppstår fråga om att en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som avses i 3 § andra stycket eller en student vid polisprogrammet utövar eller kan komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet, ska ärendet genast lämnas över till Rikspolisstyrelsen. Styrelsen ska omedelbart lämna ärendet vidare till åklagare för prövning av om en förundersökning ska inledas.

Uppstår fråga om att en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som avses i 3 § andra stycket eller en student vid polisprogrammet utövar eller kan komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet, ska ärendet genast lämnas över till avdelningen för särskilda utredningar. Denna avdelning ska omedelbart lämna ärendet vidare till åklagare för prövning av om en förundersökning ska inledas.

Finner åklagaren att det inte finns grund för att inleda en förundersökning, ansvarar *Rikspolisstyrelsen* för det vidare arbetet med att klarlägga om allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. *Rikspolisstyrelsen kan i ett sådant ärende begära biträde av en polismyndighet.*

Åklagaren ska i varje ärende fortlöpande informeras om resultatet av verksamheten för att kunna ta ställning till om en förundersökning ska inledas. *Även den berörda polismyndigheten ska fortlöpande ges samma information.*

Finner åklagaren att det inte finns grund för att inleda en förundersökning, ansvarar *avdelningen för särskilda utredningar* för det vidare arbetet med att klarlägga om allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas.

Åklagaren ska i varje ärende fortlöpande informeras om resultatet av verksamheten för att kunna ta ställning till om en förundersökning ska inledas.

14 a §¹¹

Vid handläggningen av ett ärende som anges i 3, 5, 7 eller 8 § har *Rikspolisstyrelsen* rätt att ta del av uppgifter som finns hos *en polismyndighet* och som behövs för handläggningen av ärendet.

Första stycket gäller inte uppgifter hos Säkerhetspolisen vid handläggningen av ett ärende som anges i 8 §.

Vid handläggningen av ett ärende som anges i 3, 5 eller 7 § har *Polismyndigheten* rätt att ta del av uppgifter som finns hos *Säkerhetspolisen* och som behövs för handläggningen av ärendet.

16 §

Rikspolisstyrelsen ska fortlöpande informera *dess styrelse* om inkomna och avslutade ärenden enligt 3 eller 5 §.

Chefen för avdelningen för särskilda utredningar ska fortlöpande informera *Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden* om inkomna och avslutade ärenden enligt 3 eller 5 §.

¹¹ Senaste lydelse 2010:1747.

Av förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att Rikspolisstyrelsens styrelse ska utse en eller flera av sina ledamöter att särskilt följa utredningar i ärenden som anges i 3 eller 5 §.

Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden ska särskilt följa den verksamhet som bedrivs enligt denna förordning. Detta framgår av förordningen (xxxx) med instruktion för Polismyndigheten.

17 §

Möjligheten för ledamöter av polisstyrelsen och Rikspolisstyrelsens styrelse att få följa förundersökning i vissa fall följer av 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Möjligheten för ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden att få följa förundersökning i vissa fall följer av 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

6 Förslag till förordning om ändring i förundersöknings- kungörelsen (1947:948)

Regeringen föreskriver att 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid förundersökningar avseende sådana anställda inom polisen eller uppdragstagare hos polisen som avses i 3 § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. bör undersökningsledaren *på begäran låta utsedd ledamot av polisstyrelsen få närvara vid förhör.*

Vid förundersökningar avseende ärenden som avses i 3 eller 5 § samma förordning bör undersökningsledaren på begäran låta utsedd ledamot av Rikspolisstyrelsens styrelse få närvara vid förhör.

Undersökningsledaren bör också på andra sätt bifalla önskemål från de utsedda ledamöterna att få följa förundersökningen i sådana ärenden som anges i första stycket. Undersökningsledaren får för ett sådant ändamål fortlöpande lämna dem eller företrädare för dem upptagningar av utsagor och andra handlingar som tillförs ärendet.

7 a §¹²

Vid förundersökningar avseende sådana anställda inom polisen eller uppdragstagare hos polisen som avses i 3 § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. bör undersökningsledaren *bifalla önskemål från ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden att särskilt få följa dessa förundersökningar.*

Undersökningsledaren får för ett sådant ändamål fortlöpande lämna dem eller företrädare för dem upptagningar av utsagor och andra handlingar som tillförs ärendet.

¹² Senaste lydelse 2010:1034.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Vårt uppdrag

Kommitténs uppdrag är att analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet och, om så är fallet, lämna ett fullständigt förslag till en helt eller delvis ny organisation som undanröjer hindren.

Regeringen konstaterar i direktiven (bilaga 1) att kvaliteten behöver höjas i polisens verksamhet och det samlade resultatet förbättras. Ett tecken på brister i nämnda avseenden är att verksamhetsresultaten varierar kraftigt mellan landets 21 polismyndigheter. Vidare behöver polisens organisation bli mer flexibel så att resurserna snabbt kan flyttas dit där de behövs mest, på både kort och lång sikt. Regeringen har mot den bakgrunden funnit det angeläget att utreda om polisen har en organisation som är ändamålsenlig och som ger förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

I syfte att åstadkomma tydligare ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet ska kommittén

- föreslå ledningsform för den eller de polismyndigheter som föreslås,
- lämna förslag på fördelning av ansvar och befogenheter för de högsta cheferna inom polisen när det gäller styrningen av polisens verksamhet,
- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilka nivåer förtroendemannainflytande ska förekomma för att säkerställa demokratisk insyn och lokal förankring i polisorganisationen och
- lämna förslag på vilken roll förtroendemännen ska ha.

Utifrån behovet av en polis som är tillgänglig och synlig i hela landet ska kommittén föreslå en organisation som

- är väl avvägd när det gäller kraven på dels specialisering och kraftsamling mot brottslighet som kräver spetskompetens och uthållighet, dels lokalt förankrad brottsbekämpning,
- är väl avvägd när det gäller dels kravet på att polisen ska ha organisatoriska förutsättningar att kunna arbeta effektivt, dels kravet på att polisen ska vara synlig och tillgänglig i hela landet och
- ger polisen en flexibilitet när det gäller att snabbt omfördela polisens resurser dit de behövs mest.

För att ge förutsättningar för ett effektivare samarbete med andra, både nationellt och internationellt, ska kommittén

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar för ett effektivt samarbete med övriga rättsväsendet, statliga myndigheter, kommuner och organisationer i Sverige vars verksamhet berör polisverksamheten och
- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar på såväl central som lokal nivå för att effektivt och flexibelt delta i och tillgodogöra sig det internationella samarbetet.

Kommittén ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och övriga intressenter. De erfarenheter som finns från när andra statliga myndigheter organiserats om till s.k. enmyndigheter ska tillvaratas.

I uppdraget ingår att bedöma hur förslagen påverkar andra myndigheter och organisationer samt att analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av förslagen.

1.2 Arbetets genomförande

Utredningsarbetet har genomförts från oktober 2010 till mars 2012. Kommitténs ledamöter har haft två internat och i övrigt sammanträtt vid 14 tillfällen samt vid ett tillfälle besökt Polismyndigheten i Uppsala län. Kommittén har haft omfattande kontakter med företrädare för myndigheter och andra verksam-

heter som på olika sätt har kunskap om eller samverkar med polisen. Kommittén deltog också vid 2011 års Polisriksdag och anordnade bl.a. olika seminarier.

Kommitténs experter har haft ett internat och i övrigt sammanträtt vid 12 tillfällen samt deltagit vid ett av ledamöternas internat. Under utredningsarbetet bildades inom expertgruppen fyra arbetsgrupper som behandlade lednings- och styrningsfrågor, rättskedje- och kvalitetsfrågor, polisens verksamhetsresultat samt hinder och möjligheter för polisens lokala samverkan.

Sekretariatet har i studiesyfte under tre dagar fått följa verksamheten vid Polismyndigheten i Dalarna.

Kommitténs ordförande och sekretariat har besökt samtliga 21 polismyndigheter och vid varje besök haft samtal med länspolismästaren, polisstyrelsen och personalorganisationerna. Vid samtalet med länspolismästaren deltog vid flertalet av besöken även representanter från ledningsgruppen. Vid samtalen med polisstyrelserna representerades dessa vid majoriteten av myndigheterna av styrelsernas presidier. Samtal med personalorganisationerna har skett dels vid besök vid polismyndigheterna, dels med företrädare på central nivå. Samtal har också förts med bl.a. rikspolischefen, säkerhetspolischefen, chefen för Rikskriminalpolisen, chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium, chefen för avdelningen för interna utredningar, chefen för Riksenheten för polismål inom Åklagarmyndigheten samt ett flertal åklagarrepresentanter.

Sekretariatet har bl.a. sammanträtt med företrädare för Sveriges kommuner och landsting, Ekonomistyrningsverket, Försvarsmakten, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Riksrevisionen, Beredskapspolisföreningen samt forskarna Stefan Holgersson och Björn Furuhausen. Sekretariatet har också haft ett flertal kontakter med företrädare för de länder vars polisorganisationer vi beskrivit.

Kommittén har haft samråd med utredningen En samlad ekobrottsshantering (dir. 2010:33) och med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62).

Kommittén har genom kontakter med Statskontoret och Riksrevisionen tagit tillvara de erfarenheter som finns från när andra statliga myndigheter organiserats om till s.k. enmyndigheter.

Sekretariatet har haft återkommande kontakter med den samordningsfunktion vid Rikspolisstyrelsen som bildades med anledning av kommitténs utredningsuppdrag.

Rikspolisstyrelsen har beretts tillfälle att sakgranska och kommentera de fakta som kommittén har redovisat i de beskrivande avsnitten i betänkandet.

Kommittén har givit Statskontoret i uppdrag att dels kartlägga och analysera polisens förtroendemannaorganisation, dels analysera riksdagens och regeringens styrning och ledning av polisens verksamhet. Statskontoret har överlämnat två rapporter till kommittén.

- Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12)
- Riksdagens och regeringens styrning av Polisen (2011:20).

Det skriftliga underlag i övrigt som kommittén tagit del av redovisas i avsnittet Referenser.

1.3 Avgränsningar

Enligt direktiven är vårt uppdrag avgränsat till uppgiften att analysera om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén finner att så är fallet ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation lämnas.

Vid de samtal som kommittén under utredningsarbetet haft med företrädare för polisorganisationen och andra som har kunskap om polisverksamheten har ett stort antal frågor och områden aktualiserats som påverkar polisens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet. Dessa har avsett dels problemställningar som direkt eller indirekt påverkas av utformningen av polisens organisation och ledningsstruktur, dels frågor som inte ligger inom kommitténs uppdrag.

Kommittén har prioriterat de frågor som bedöms ha störst betydelse för att skapa en organisation och ledningsstruktur som ger förutsättningar för en effektiv verksamhet. Alla frågor som på olika sätt aktualiserats under arbetets gång har därför inte behandlats i betänkandet.

Några områden som ligger utanför kommitténs uppdrag, men som i stor omfattning påverkar polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag med hög kvalitet och kostnadseffektivt, avser utveckling av ett modernt ledarskap och kompetensutveckling anpassat till pågående förbättrings- och utvecklingsarbete.

Möjligheten att ha den kompetensprofil av polisanställda som bedöms ge bäst förutsättningar för kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten är en annan fråga som i stor utsträckning påverkar polisens förmåga att uppnå förbättrade verksamhetsresultat. Också en koncentration och renodling av polisens uppgifter till att endast avse kärnverksamhet påverkar möjligheten för polisen att vara effektiv, vilket anförts från såväl riksdagens sida som i offentliga utredningar.¹

Polisens organisationskultur och resultatkultur är andra områden som har hög relevans för möjligheten att bedriva och uppnå en effektiv polisverksamhet. Dessa områden behandlas kortfattat i betänkandet även om de i sig inte är direkt beroende av vilken organisatorisk form som gäller för polisverksamheten.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 1 beskrivs vårt uppdrag och arbetssätt.

I kapitlen 2–4 redogörs för nuvarande förhållanden inom polisen. Kapitel 2 beskriver polisens organisation och ledningsstruktur och kapitel 3 beskriver styrningen av polisorganisationen och ansvarsförhållanden. Vi redovisar i kapitel 4 en beskrivning av polisens resurser och resultat.

I kapitel 5 redovisas de hinder som vi funnit att nuvarande organisation innebär för polisverksamheten.

I kapitel 6 analyseras behovet av att förändra polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur för att undanröja eller i tillräcklig utsträckning minska de hinder som presenterats i kapitel 5.

Kapitel 7 ger en översiktlig bild av utvalda länders polisorganisationer samt såväl planerade som genomförda organisatoriska reformer av polisväsendet i dessa länder.

I kapitel 8 redovisas utgångspunkterna för våra förslag om styrning och ledning.

I kapitel 9 lämnar vi våra förslag till en ny organisation för polisverksamheten.

I kapitel 10 behandlas frågan om tillsyn över polisverksamheten.

¹ Riksdagen: Justitieutskottet, 1999. Betänkande 1999/2000:Ju U6 Polisfrågor, Offentliga utredningar: Polisverksamhetsutredningen, 2001. Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) samt Polisverksamhet i förändring – del 2 (SOU 2001:117).

Genomförandet av våra förslag kommer att kräva ett omfattande och fördjupat arbete innan förslagen kan träda i kraft. I kapitel 11 anger vi några utgångspunkter för en genomförandeorganisations arbete.

I kapitel 12 redovisar vi våra bedömningar angående konsekvenserna av lämnade förslag.

Kapitel 13 innehåller en författningskommentar med anledning av förslaget till ändringar i polislagen.

2 Polisens organisation och ledningsstruktur

2.1 Bakgrund

Den svenska polisen är sedan 1965 en statlig verksamhet. Polisorganisationen består av 21 polismyndigheter med geografiska ansvarsområden som motsvarar länsindelningen samt Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Polisverksamheten lyder under regeringen och hör till Justitiedepartementets ansvarsområde.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Myndigheten är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen utgör formellt delar av Rikspolisstyrelsen även om Säkerhetspolisen i praktiken fungerar som en egen myndighet. Till Rikspolisstyrelsen hör också Polishögskolan.

2.2 Utvecklingen 1965–2010

2.2.1 Organisationen

Den 1 januari 1965 förstatligades det svenska polisväsendet. Reformen syftade i första hand till att åstadkomma en mer rationell organisation. I samband med förstatligandet minskade antalet polisdistrikt från drygt 550 till 119 (senare 118) och Rikspolisstyrelsen inrättades som en central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Vid förstatligandet underströks att organisationsfrågorna måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet och att organisationen måste anpassas till förändringarna i samhället. Sedan förstatligandet

har också en rad förändringar som rör polisens organisation beslutats och genomförts. Dessa förändringar, som i huvudsak genomfördes under perioden före 2000, kan i huvudsak indelas i sådana som rör Rikspolisstyrelsens mandat och funktion, den lokala och regionala nivån (polismyndigheterna) samt medborgarinflytandet.

Ett genomgående drag i de förändringar som genomförts är, som närmare framgår nedan, en strävan att stärka den lokala/regionala nivån och att begränsa Rikspolisstyrelsens inflytande över den dagliga polisverksamheten. Ytterligare ett genomgående drag har varit att stärka medborgarinflytandet över polisens verksamhet.

Den lokala/regionala nivån

Som ett första led i en fortlöpande anpassning av polisens organisation till omvärldsförändringar uppdrogs åt 1967 års Polisutredning att bl.a. se över polisdistriktsindelningen och den regionala polisorganisationen. Utredningen föreslog att antalet polisdistrikt skulle minskas från 119 till 90.¹ Riksdagen fattade 1972 ett principbeslut angående minskning av antalet polisdistrikt, men detta beslut genomfördes inte vid detta tillfälle.

Nästa större utredning var 1975 års Polisutredning. Utredningen lämnade 1979 ett principbetänkande där en rad frågor behandlades.² Som en följd av utredningens förslag beslutades bl.a. att en ny regional polisorganisation skulle införas i Stockholms län och i Göteborgs och Bohus län, genom att tjänsten som länspolischef förenades med polismästartjänsten vid polismyndigheten i Stockholm respektive Göteborg.³ Denna organisationsform kom sedermera att kallas länspolismästarmodellen. Modellen infördes den 1 oktober 1984 även i Jämtlands län och efter att regeringen i budgetpropositionen för 1986⁴ förordat att modellen borde genomföras i hela landet när fler erfarenheter av denna vunnits, infördes den i ytterligare fem län.⁵ Efter ett antal år fattades 1992 beslut om att länspolismästarmodellen skulle införas generellt i landet. Modellen infördes stegvis och var fullt genomförd först 1998. Härigenom hade den nuvarande strukturen uppnåtts med

¹ 1967-års Polisberedning, 1970. *Polisen i sambället* (SOU 1970:32).

² Polisutredningen, 1979, *Polisen* (SOU 1979:6).

³ Prop. 1980/81:13, bet 1980/81:JuU24, rskr 210.

⁴ Prop. 1985/86 bil 4.

⁵ Bet. 1985/86:Ju 19, rskr. 163.

endast en polismyndighet i varje län och alltså totalt 21 polismyndigheter.

Regeringen gav 1981 en kommitté, 1981 års polisberedning, i uppdrag att behandla frågor om genomförandet av reformer rörande polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. Polisberedningen presenterade en rad förslag som bl.a. ledde fram till regeringens proposition om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering. Riksdagen godtog regeringens förslag.⁶

Reformen ledde till att de regionala och de lokala myndigheterna 1985 fick ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom polisväsendet med utgångspunkt från de allmänna riktlinjer för verksamheten som statsmakterna beslutar. Det infördes ett system med grundläggande organisation, även kallad basorganisation, som beslutades av regeringen, och i övrigt s.k. fria resurser. De fria resurserna skulle stå till de regionala och de lokala polismyndigheternas förfogande.

Den nya ordningen krävde ett nytt planeringssystem för budgetprocessen. I propositionen om polisens organisation, m.m. hade ett sådant system skisserats.⁷ Riksdagens justitieutskott framhöll vid behandlingen av propositionen att styrningen i stort av polisverksamheten och de därtill anknyttande prioriterings- och resursfördelningsfrågorna utgjorde viktiga uppgifter för statsmakterna. Utskottet underströk att det blivande planeringssystemet bl.a. vad gällde utformningen av budgetpropositionen i aktuella delar måste tillgodose riksdagens behov av beslutsunderlag inom området. Verksamheten vid de lokala polismyndigheternas operativa avdelningar renodlades till förmån för egentlig polisverksamhet.

Som en följd av förslagen i Polisberedningens slutbetänkande⁸ infördes en ny bestämmelse i polisförordningen fr.o.m. den 1 februari 1988. I bestämmelsen angavs bl.a. att polismyndigheterna ska uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet samt att myndigheterna bör utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan polisen och allmänheten.⁹ Den 1 januari 1988 infördes nya regler i polisförordningen om delegering av beslutsbefogenheter inom en polismyndighet.¹⁰ Den nya ordningen

⁶ Prop. 1984/85:81, Bet. 1984/85:JuU18, rskr. 164.

⁷ Prop. 1983/84:89.

⁸ Polisberedningen, 1985. *Inriktningen av polisverksamheten* (SOU 1985:62)

⁹ SFS 1987:1340.

¹⁰ SFS 1987:913.

innebar att de lokala polismyndigheterna på eget ansvar och med utgångspunkt i den egna verksamheten fick långtgående befogenheter att fördela arbetsuppgifter mellan olika tjänstemän och arbetenheter inom myndigheten.

Ett nytt budgetsystem för polisväsendet infördes fr.o.m. budgetåret 1992/93. Det byggde på mål- och resultatstyrning och att medel för verksamheten skulle anvisas över ramanslag. Viktiga inslag i reformen var ökade krav på uppföljning och utvärdering samt att verksamhets- och ekonomiansvar i princip skulle följas åt. Systemet innebar i ekonomiskt hänseende ett ökat ansvar på den regionala och den lokala nivån.¹¹

Regeringen överlämnade den 1 maj 1993 till länsstyrelserna att besluta om indelning i polisdistrikt och om polismyndigheternas grundläggande organisation. Länsstyrelserna fick också ansvaret för att rationalisera polisverksamheten så att de besparingskrav som lagts på polisen skulle kunna genomföras med en oförändrat hög ambitionsnivå i polisverksamheten.

Polisledningskommittén konstaterade 1998 att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsernas styrelser och polisstyrelserna var otydlig sedan polisdistrikten fr.o.m. den 1 juni 1998 kommit att sammanfalla med länen.¹² Kommittén fann behov av en tydligare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur och föreslog att polisstyrelserna skulle utgöra styrelser för polismyndigheterna. Huvuddelen av länsstyrelsernas dittillsvarande ansvar och uppgifter föreslogs komma att överföras till polismyndigheten och handhas av polisstyrelsen eller myndighetschefen.

Förslagen resulterade i att det i polislagen slogs fast att varje län utgör ett polisdistrikt och att det i varje län finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten där.¹³ Den lokala polisorganisationen hade därmed funnit den organisatoriska form som ännu gäller.¹⁴

¹¹ Prop. 1991/92:100 bil. 3, bet. JuU23, rskr. 230

¹² Polisledningskommittén, 1998. *Styrning av polisen* (SOU 1998:74)

¹³ Prop. 1998/99:1, utg.omr. 4, bet. 1998/99:JuU5, rskr. 1998/99:36.

¹⁴ För en mer detaljerad historisk beskrivning, se t.ex. Furuhagen, Björn, Från fjärdingsman till närpolis - en kortfattad svensk polishistoria.

Rikspolisstyrelsens mandat och funktion

Under de första närmare 20 åren efter förstatligandet genomgick Rikspolisstyrelsens organisation inga större förändringar.

Den första utredning som efter förstatligandet tog sig an behovet av förändringar av betydelse för polisorganisationen i sin helhet, och däribland för Rikspolisstyrelsens organisation, var 1981-års Polisberedning. Beredningen lämnade förslag rörande den rättsliga regleringen och polisens organisation.¹⁵ Några av dessa förslag genomfördes den 1 oktober 1984. Bl.a. infördes ett nytt planeringssystem som skulle ge statsmakterna och myndigheterna inom polisväsendet ett bättre underlag för beslut om resursfördelning m.m. Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter och leda viss polisverksamhet begränsades. På det polisiära området i övrigt skulle Rikspolisstyrelsens verksamhet inriktas på metodutveckling. Samtidigt trädde en ny polislag i kraft och en polisförordning infördes.¹⁶ Rikspolisstyrelsen fick en ny organisation och nya uppgifter genom regleringen i polislagen och i en ny instruktion.

I oktober 1987 fick en särskild utredare i uppdrag av regeringen att gå igenom polisorganisationen och lägga fram förslag på åtgärder för att förbättra polisens möjligheter att agera vid oväntade händelser. Uppdraget var föranlett av den spiondömde Stig Berglings rymning. Utredaren lämnade bl.a. förslag om att Rikspolisstyrelsen skulle få utökade möjligheter att meddela föreskrifter för polismyndigheterna. Utredaren föreslog också att Rikspolisstyrelsen skulle få bemyndigande att leda polisverksamhet i de fall särskilda förhållanden föranledde det och kravet på samordning i riket var särskilt framträdande.

Den 1 augusti 1988 fick Rikspolisstyrelsen en ny instruktion, som var föranledd bl.a. av tillkomsten av verksförordningen (1987:1100). Genom den nya instruktionen fick Rikspolisstyrelsen större befogenheter att besluta om sin egen organisation samt om tillsättningen av tjänster inom myndigheten. Den 1 oktober 1989 fick Rikspolisstyrelsen åter en ny instruktion (1989:773) som en följd av ställningstaganden som gjordes vid behandling av propositionen om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.¹⁷

¹⁵ 1981-års Polisberedning (1982-83). *Polislag* (SOU 1982:63), *Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation* (Ds Ju 1982:10) samt *Polisorganisationen* (Ds Ju 1983:10).

¹⁶ Prop. 1983/84:111, bet. JuU27, rskr. 331, SFS 1984:387.

¹⁷ Prop. 1988/89:108.

I den s.k. förnyelsepropositionen¹⁸ togs frågan om en översyn av polisorganisationen återigen upp. I propositionen angavs att Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet borde renodlas. Rikspolisstyrelsens främsta uppgifter borde bl.a. vara att förmedla statsmakternas beslut i olika frågor till den övriga polisorganisationen, att följa upp att besluten genomförs inom polisverksamheten, att förse regeringen med underlag för ställningstaganden i olika frågor och att utveckla och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar av verksamheten. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet skulle koncentreras till situationer där det krävs en central överblick eller ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet. Det angavs att det var viktigt att hålla fast vid grundsatsen att Rikspolisstyrelsen i princip inte ska utöva polisledning. Tyngdpunkten i den egentliga polisverksamheten borde ligga på lokal och regional nivå. I propositionen angavs också att Sverige skulle förstärka och utveckla samarbetet på polisområdet med andra länder i kampen mot den internationella brottsligheten och att Rikspolisstyrelsen skulle ha huvudansvaret för det internationella polissamarbetet. I oktober 1990 slog riksdagen fast principerna för en fortsatt decentralisering i enlighet med propositionens förslag.¹⁹

Regeringen uppdrog i juni 1992 till Rikspolisstyrelsen att genomföra en översyn av den egna organisationen. Rikspolisstyrelsen skulle bl.a. belysa behovet av förändringar av den centrala polisorganisationen mot bakgrund av det ökade ansvar som länsstyrelserna fått. Rikspolisstyrelsen redovisade sitt uppdrag i mars 1993. Den s.k. RPS-utredningen fick i maj 1993 i uppdrag av regeringen att komplettera Rikspolisstyrelsens utredning. Kompletteringen skulle avse den centrala polisorganisationen dels i ett statsmaktsperspektiv, dels i ett EG-perspektiv. Med utgångspunkt i RPS-utredningens förslag reformerades den centrala polisorganisationen och Rikskriminalpolisen fick en mer självständig ställning gentemot Rikspolisstyrelsen. Rikskriminalpolisens chef fick samtidigt titeln rikskriminalchef.²⁰

Polisledningskommittén föreslog 1998 att Rikspolisstyrelsen skulle få i uttrycklig uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten. Kommittén ansåg också att Rikspolisstyrelsen borde medges rätt att utfärda föreskrifter för

¹⁸ Prop. 1989/90:155.

¹⁹ Bet. 1990/91:JuU1, rskr. 1.

²⁰ RPS-utredningen, 1993. *Den centrala polisorganisationen* (SOU 1993:92).

polisorganisationen i fråga om användning av tilldelade medel för att säkerställa att verksamheten inriktades på de mål som statsmakterna angett. Kommittén betonade emellertid att Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter borde vara fortsatt starkt begränsad så att den inte inkräktade väsentligt på polismyndigheternas möjlighet att styra verksamheten.

Diskussioner om att slå samman polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen till en myndighet har förekommit vid flera tillfällen under 2000-talet, bland annat framförde Rikspolisstyrelsen i budgetunderlag för 2002–2004 önskemål om att göra en myndighet av polisen.²¹ Ett argument för ombildningen var att den befintliga polisorganisationen inte fullt ut gav de möjligheter till ledning och styrning som krävdes för att utnyttja resurserna på ett effektivt sätt. Ett annat argument var att en ombildning skulle förbättra förutsättningarna att utveckla nya arbetsmetoder och verksamhetslösningar.

Förvaltningskommittén lämnade i sitt slutbetänkande 2008 förslaget att regeringen bör pröva förutsättningarna för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet.²²

Ekonomistyrningsverket framhöll 2009 bl.a. att ansvaret för Rikspolisstyrelsen, länspolismästare och polisstyrelser behöver bli tydligare för att en mer effektiv styrning, kontroll och uppföljning ska kunna åstadkommas.²³ Verket lämnade flera förslag till uppdrag som regeringen borde ge Rikspolisstyrelsen för att främja en sådan utveckling.

Regeringen gav i november 2009 Rikspolisstyrelsen i uppdrag att effektivisera polisverksamheten genom att bl.a. förbättra utvärderingsverksamheten och utöka användningen av tillsyn som en central del av styrningen. Uppdraget i dessa delar redovisades i oktober 2010.²⁴

Riksrevisionen har under senare år granskat polisens verksamhet ur olika aspekter inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi ”Rättsväsendets samlade effektivitet”.²⁵

På uppdrag av regeringen i regleringsbrev för 2010 redovisade Rikspolisstyrelsen i samverkan med Åklagarmyndigheten och Sve-

²¹ Rikspolisstyrelsen, EKB-902-5965/00.

²² Förvaltningskommittén, 2008. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118).

²³ Ekonomistyrningsverket, 2009. *Polisen – styrning och uppföljning* (2009:6)

²⁴ Rikspolisstyrelsen, STA-124-6566/09, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju 2009/9595/PO). Delredovisning.

²⁵ Riksrevisionen, 2010. *Fler mängdbrott kan klaras upp snabbare* (maj 2010) och *Polisens förebyggande arbete – har ambitionerna nåtts?* (nov 2010).

riges Domstolar i maj 2010 flera gemensamma åtgärder som pågår och vidtagits för att förbättra hanteringen av mängdbrott i hela rättskedjan.²⁶ I regleringsbrevet för 2011 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att analysera och bedöma insatser och åtgärder som vidtagits inom ramen för det förebyggande arbetet.

2.2.2 Förtroendemannainflytandet

Vid förstatligandet 1965 inrättades i vart och ett av de 119 polisdistrikten en polisenämnd med rådgivande funktion för att bevara kontakten mellan polisorganisationen och kommunerna. Polisenämndsledamöterna utsågs av kommunfullmäktige i de kommuner som ingick i distriktet. Från och med den 1 januari 1973 förstärktes det lokalpolitiska inflytandet genom att polisenämnderna ersattes av polisstyrelser. Ledamöterna skulle utses av landstingsfullmäktige utom i de kommuner som inte ingick i någon landstingskommun.²⁷

Efter förslag av 1975 års polisutredning beslutade riksdagen att den förtroendevalda polisstyrelsens ställning skulle förstärkas från att ha varit ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för polisen. Polisstyrelsen skulle fatta de långsiktiga besluten om fördelningen och användningen av resurserna vid polismyndigheten och handlägga bl.a. viktigare frågor om organisation och verksamhetsplanering.²⁸

Även 1981 års polisberedning behandlade frågan om medborgarinflytande. Riksdagen godtog i allt väsentligt beredningens förslag.²⁹ Medborgarinflytandet över polisverksamheten stärktes. Polisstyrelsen fick ökade befogenheter att fatta beslut om t.ex. inriktningen av verksamheten vid polismyndigheten. Vid behandlingen i riksdagen framhöll riksdagens justitieutskott betydelsen av att polisstyrelsen inriktar sin verksamhet på frågor av såväl mera långsiktig som mer väsentlig art. Polisstyrelsen borde enligt utskottet inte ägna sig åt detaljplanering och i regel inte heller åt planering för kortare perioder. Styrelsen fick inte heller avgöra frågor som avsåg polisledning i särskilt fall. Den operativa polisledningen skulle utövas av polischefen eller av polischefen underställd personal.

²⁶ Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, 2011. *Förbättrad hantering av mängdbrott*.

²⁷ Prop. 1980/81:13, s 55.

²⁸ 1975-års polisutredning, 1979. Principbetänkandet *Polisen* (SOU 1979:6).

²⁹ Bet. 1983/84:JuU16, rskr. 182.

I den s.k. förnyelsepropositionen föreslogs ändringar för att ytterligare stärka medborgarinflytandet över den lokala polisverksamheten.³⁰ Detta bl.a. genom att polismyndigheterna skulle få möjlighet att inrätta en eller flera polismyndigheter för att under den lokala polisstyrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet, som styrelsen bestämde. Inrättandet av polismyndigheterna avsågs leda till ett stärkt medborgarinflytande över den lokala polisverksamheten och till ett ökat engagemang i polisfrågor på lokal nivå. De lokala polismyndigheterna föreslogs få ökad frihet att besluta i organisationsfrågor.

I takt med att de nya länsmyndigheterna infördes blev det allt svårare att uppfylla kravet på att om möjligt alla kommuner i distriktet skulle vara representerade i polisstyrelsen. En tidigare gällande övre gräns för hur många valda ledamöter som fick ingå i en polisstyrelse avskaffades därför fr.o.m. den 1 januari 1997.³¹

Förvaltningspolitiska kommissionen framhöll 1997 att polisväsendet är ett exempel på ett förvaltningsområde med en särskilt komplicerad struktur.³² Kommissionen uttalade att statsförvaltningens ledningsorgan normalt inte bör utses av kommunala instanser, men att det finns starka skäl att göra undantag när det gäller polisväsendet. Kommissionen angav att styrelserna inom polisväsendet på regional och lokal nivå inte bara har viktiga beslutsfunktioner utan att de också fyller en insynsfunktion av stor betydelse. Kommissionen uttalade att det förelegat allmän enighet om att polisverksamheten skulle ha insyns- och styrorgan utsedda på politiska grunder, framför allt därför att verksamheten så nära berör enskilda människors integritet i olika avseenden. Kommissionen menade att antalet styrelsenivåer är onödigt stort och förordade en översyn av ledningsorganisationen. Kommissionen angav att det vid en sådan översyn särskilt borde uppmärksammas hur gränssnittet mellan länsstyrelse och lokal polismyndighet skulle vara utformat, särskilt i län med endast en polismyndighet eftersom länsstyrelsens styrelse och polismyndighetens styrelse i ett sådant län i stort sett hade samma kompetensområde.

Polisledningskommittén föreslog 1998 att polisstyrelserna skulle utgöra styrelser för polismyndigheterna och att huvuddelen av länsstyrelsernas ansvar och uppgifter skulle komma att överföras till polismyndigheten och handhas av polisstyrelsen eller myndig-

³⁰ Prop. 1989/90:155.

³¹ Prop. 1996/97:1, bet. JuU1, rskr. 96.

³² Förvaltningspolitiska kommissionen, 1997. *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57).

hetschefen. Polisledningskommittén fann det angeläget att säkerställa goda kontakter mellan polisen och andra samhällsorgan och enskilda. Kommittén förordade därför att det fortsatt borde finnas möjlighet att inrätta organ under polisstyrelsen i form av polisenämnder, liksom närpolisråd som kunde utveckla lokala kontaktnät. Enligt Polisledningskommitténs uppfattning skulle polisenämnderna tilldelas uppgifter av polisstyrelsen. Polisledningskommittén betonade betydelsen av att nämnden fick verkliga beslutsbefogenheter med huvuduppgift att utöva medborgerlig insyn och kontroll.

En ny, ännu gällande, polisförordning (1998:1558) trädde i kraft den 1 januari 1999. Förordningen tog fasta på bl.a. de ovan redovisade förslagen. Sedan förordningens ikraftträdande har det endast skett små författningsändringar som har betydelse för förtroendemannainflytandet inom polisen.

Kommittén för tillsyn över polis och åklagare framförde att det var angeläget att polisstyrelserna fullföljde det ansvar styrelsen hade för tillsynsfrågor.³³ Polisstyrelsernas sammansättning skulle säkerställa att tillsynen beaktade kraven på demokratisk insyn och kontroll. För att säkerställa tillsynen borde polisstyrelserna åläggas i polislagen och polisförordningen att årligen fastställa en verksamhetsplan för tillsynsarbete. Förslaget ledde inte till någon författningsändring.

Den 1 januari 2008 trädde två förändringar med betydelse för polisstyrelsen i kraft. För det första formaliserades rätten för personalföreträdare att yttra sig vid all handläggning i polisstyrelserna eller nämnderna. För det andra preciserades i lagtexten att styrelsen ska biträda länspolismästaren med förslag till åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Handläggningen av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. förändrades den 1 januari 2011 och verksamheten lokaliserades då till Rikspolisstyrelsen. Vid denna förändring infördes bestämmelser i polisförordningen om på vilket sätt polisstyrelsens ledamöter ska beredas insyn i handläggningen av dessa ärenden.³⁴

³³ Kommittén för tillsyn över polis och åklagare, 2003. *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41).

³⁴ Förordning (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

2.3 Rikspolisstyrelsens nuvarande organisation

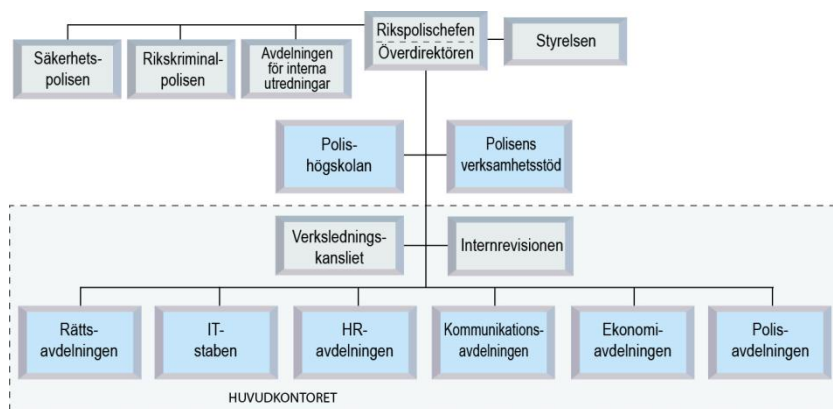
Rikspolisstyrelsen är enligt 7 § polislagen (1984:387) central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen (1983:773) innehåller bestämmelser om myndighetens ledning och övriga bestämmelser om verksamheten.

Rikspolisstyrelsen leds av rikspolischefen, vilken utses av regeringen. Inom myndigheten finns även en av regeringen utsedd överdirektör, vilken är rikspolischefens ställföreträdare.

Myndigheten har en styrelse bestående av högst åtta personer, med rikspolischefen som ordförande (se nedan).

Rikspolisstyrelsen består av ett huvudkontor med ett verksamhetskansli, en enhet för internrevision samt sex avdelningar, se figur 2.1. Vid Rikspolisstyrelsen finns vidare Polisens verksamhetsstöd, Avdelningen för interna utredningar, Polishögskolan, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen.

Figur 2.1 Rikspolisstyrelsens organisation



Rikspolisstyrelsens huvudkontor utarbetar bland annat mål och nationella strategier samt föreskrifter och allmänna råd för polisen, bevakar rättsutvecklingen, samt säkerställer genom styrning och uppföljning att målen och strategierna får genomslag i polisens operativa verksamhet. Huvudkontoret ansvarar även för metodutveckling inom polisen samt fördelar medel till polisverksamheten.

Internrevisionen bedriver oberoende och objektiv revisionsverksamhet. Riktlinjer för internrevisionen beslutas av Rikspolisstyrelsens styrelse.

Polisens verksamhetsstöd utför och vidareutvecklar tjänster till polisen i hela landet på uppdrag av Rikspolisstyrelsens huvudkontor. Polisens verksamhetsstöd har ungefär 1 000 anställda över hela landet och utför administrativa tjänster som behövs för att polisen ska kunna bedriva en långsiktig och effektiv verksamhet. Några av de uppgifter som Polisens verksamhetsstöd ansvarar för är: drift och utveckling av polisens it-system, förvaltning av polisens lokaler, Rikspolisstyrelsens diarium, att svara på frågor från allmänheten, intern och extern kommunikation, trycksaker och webbplats, ekonomifrågor såsom ekonomiska redovisningar och löner, samt personalfrågor (till exempel rekrytering).

Rikskriminalpolisen bedriver operativ verksamhet inom Rikspolisstyrelsen. Rikskriminalpolisen bedriver underrättelseledd bekämpning av grov organiserad brottslighet liksom brott med större geografisk spridning och brott med internationella förtecken. Rikskriminalpolisen inriktar polisens kriminalunderrättelsetjänst och har nationellt samordningsansvar för bland annat gränskontroll och särskilt personsäkerhetsarbete.

Inom Rikskriminalpolisen finns det nationella underrättelsecentret och Sveriges nationella kontaktpunkt mot internationella brottsbekämpande organisationer som Interpol och Europol. Vidare biträder Rikskriminalpolisen polismyndigheterna med expertkompetens bland annat genom nationella insatsstyrkan och polisflyget. Därutöver ansvarar de för polisens utlandsstyrka. Vidare får Rikspolisstyrelsen, enligt beslut av regeringen, genom Rikskriminalpolisen leda polisverksamhet i fråga om viss närmare specificerad brottslighet, såsom spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Säkerhetspolisens uppgift är att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Säkerhetspolisen har också i uppdrag att driva bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen bestämmer. Syftet med verksamheten är att skydda den svenska

demokratien och dess institutioner, medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter samt den nationella säkerheten. En del av Säkerhetspolisens uppdrag innebär således att utreda brott och för denna uppgift har Säkerhetspolisen polisiära befogenheter. Den mest centrala delen av uppdraget är dock att Säkerhetspolisen i egenskap av säkerhetstjänst ska förhindra ovan angivna brottslighet. För att effektivt kunna fullgöra denna uppgift bedriver myndigheten säkerhetsunderrättelseverksamhet som syftar till att göra hot- och sårbarhetsbedömningar vilka kan tjäna som underlag för att myndigheten ska kunna vidta åtgärder för att förhindra eller avbryta brottslig verksamhet.

Polishögskolan i Solna genomför polisens grundutbildning och vidareutbildning. Grundutbildning och viss vidareutbildning utförs även som uppdragsutbildning vid universiteten i Växjö och Umeå.

Styrelsen för Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har en styrelse bestående av högst åtta ledamöter, rikspolischefen medräknad. Förutom rikspolischefen som är ordförande är styrelseledamöterna förtroendevalda och förordnas av regeringen för en bestämd tid.³⁵ Chefen för Säkerhetspolisen respektive chefen för Rikskriminalpolisen ingår i styrelsen när denna handlägger ärenden inom Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens område.

Rikspolisstyrelsens styrelse är inte en styrelse i myndighetsförordningens mening utan en styrelse med begränsat ansvar. Med stöd av polisförordningen och Rikspolisstyrelsens instruktion har regeringen undantagit Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna från stora delar av myndighetsförordningens bestämmelser. Bland annat gäller detta bestämmelserna om myndighetens ledning.

Rikspolisstyrelsens styrelses ansvar, uppgifter och beslutsbefogenheter regleras i Rikspolisstyrelsens instruktion. Styrelsen för Rikspolisstyrelsen ska enligt denna instruktion pröva om Rikspolisstyrelsens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen ska biträda rikspolischefen och lämna förslag på åtgärder som anses motiverade. Av instruktionen framgår att styrelsen beslutar om:

³⁵ I nuläget fyra år.

- myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
- riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer, och
- sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Styrelsen ska även nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen och utse en eller flera av sina ledamöter att särskilt följa utredningar i ärenden om brott av anställda inom polisen.³⁶

2.4 Polismyndigheternas nuvarande organisation

Enligt 4 § polislagen utgör varje län ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet. Polismyndigheterna utgör fristående myndigheter som ansvarar för ledning och genomförande av polisverksamheten inom sina respektive distrikt. Polisförordningen innehåller uppgifter om hur en polismyndighet både lokalt och regionalt får vara organiserad. Varje polismyndighet får inom ramen för dessa bestämmelser besluta om sin inre organisation. Förordningen innehåller också bestämmelser om vem som har beslutanderätt i olika frågor inom polisen samt om den enskilde polisens anställningsförhållande i respektive myndighet.

2.4.1 Ledning

Polismyndigheterna leds av en polisstyrelse och en länspolis-mästare. Polisstyrelserna har formellt sett ett stort ansvar för polisverksamheten och dess ekonomi genom att de beslutar om verksamhetsplan och budget samt regelbundet följer upp resultatet. Länspolismästaren har parallellt med detta ett löpande ansvar för både verksamhet och ekonomi.

³⁶ Förordning (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Polisstyrelsens roll och uppgifter

Varje polismyndighet ska ledas av en polisstyrelse (5 § polislagen). Närmare bestämmelser om polismyndigheternas organisation finns i polisförordningen. Av denna framgår att polisstyrelsen ska bestå av länspolismästaren och högst tretton ledamöter vilka utses av regeringen för en bestämd tid.³⁷ Bland ledamöterna utser regeringen ordförande och vice ordförande i polisstyrelsen.

Polisstyrelserna får enligt polislagen inrätta en eller flera polisenämnder som under polisstyrelsen ska leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som polisstyrelsen bestämmer. Det är numera endast polismyndigheterna i Stockholms län och Skåne som har inrättat polisenämnder. Det är polisstyrelsen som utser ledamöter och suppleanter i polisenämnden. För att komma i fråga som ledamot eller suppleant i polisstyrelse eller polisenämnd, eller för att få behålla ett sådant uppdrag, fordras att vederbörande är svensk medborgare och är bosatt inom polisdistriktet samt har rösträtt vid val till kommunfullmäktige. Av polisförordningen framgår att ledamöterna i polisstyrelserna bör utses så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd. Vidare bör beaktas att de olika delarna av polisdistriktet blir representerade.

Vid polismyndigheten får det också finnas närpolisråd och andra organ för samråd och samverkan mellan polismyndigheterna och andra myndigheter eller allmänheten.

Polisstyrelsen ska biträda länspolismästaren och föreslå honom eller henne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Länspolismästarens ansvar å sin sida är att hålla styrelsen informerad om verksamheten.

Polisstyrelsens uppgifter anges i polisförordningen. Till dessa uppgifter hör att se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för verksamheten. Styrelsen ska också ansvara för att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav. Styrelsen ska vidare se till att förvaltningen fungerar väl och att verksamheten är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och att den samordnas med verksamheten vid andra polismyndigheter. Polisstyrelsen avgör viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten och sådana viktiga frågor som rör organisationen samt beslutar om budgeten.

³⁷ I nuläget fyra år.

Polisstyrelsen beslutar också om den arbetsordning som ska gälla vid polismyndigheten. Arbetsordningen ska innehålla de allmänna bestämmelser för arbetet inom myndigheten som behövs utöver polislagen, polisförordningen och andra föreskrifter av regeringen och Rikspolisstyrelsen. Polisstyrelsen ska yttra sig i samband med att vissa högre befattningshavare ska anställas inom myndigheten.

Till uppgifterna hör också att besluta om vad som ska gälla i fråga om planering och uppföljning av polisens arbete. Polisstyrelsen ska vid planeringen och uppföljningen samverka nära med Åklagarmyndigheten och, i förekommande fall, med Kustbevakningen. Polisstyrelsen får utse en eller flera ledamöter i polisstyrelsen eller i polisenämnd att särskilt följa utredningar i ärenden enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. och som gäller anställda eller uppdragstagare vid myndigheten. Styrelsen kan bestämma att en polisenämnd får ta emot information om hur ärenden som har överlämnats till åklagare har slutbehandlats.

Vad gäller polisenämnderna avgör nämnderna ärenden i den utsträckning som polisstyrelsen bestämmer, liksom frågor som hänskjuts till nämnden av länspolismästaren, av den ställföreträdande chefen eller av chefen för det närpolisområde som ingår i nämnden. Polisstyrelsen bör särskilt se till att ärenden delegeras till polisenämnden i den utsträckning som behövs med hänsyn till att polisarbetet ska vara lokalt förankrat. Polisenämnden får dock inte avgöra frågor som avser polisledning i särskilt fall.

Länspolismästaren

Länspolismästaren är chef för polismyndigheten och utses av regeringen. Vid de tre storstadsmyndigheterna, polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne, finns också en biträdande länspolismästare.

Länspolismästaren ansvarar för polismyndighetens verksamhet. Länspolismästaren är som sådan skyldig att vid myndigheten genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för.³⁸

³⁸ Se 4,5 och 7 §§ polislagen (1984:387), 2 kap. 1–11 §§ och 3 kap. 1–6 §§ polisförordningen (1998:1558) samt förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Länspolismästaren ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att polismyndigheten hushållar väl med statens medel. Länspolismästaren ansvarar för polismyndighetens arbetsgivarpolitik enligt 8 § myndighetsförordningen och företräder myndigheten som arbetsgivare.

Länspolismästaren ska också hålla polisstyrelsen informerad om verksamheten. Länspolismästaren ska, om inte polisstyrelsen bestämt något annat, se till att de övriga ledamöterna i polisstyrelsen fortlöpande informeras om sådana ärenden som avses i 3 § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. och som gäller anställda och uppdragstagare vid myndigheten. Ledamöterna ska i sådana fall även informeras om hur de ärenden som överlämnats till åklagare har slutbehandlats.

Beslut av större vikt får inte fattas inom polismyndigheten i länspolismästarens frånvaro. Utan länspolismästarens medgivande får det inte heller vidtas sådana åtgärder som är oförenliga med de föreskrifter som polismyndigheten meddelat. Utöver strategiska beslut eller andra beslut av större vikt för myndigheten får länspolismästaren även, i likhet med vissa andra i 3 kap. 8 § polisförordningen angivna befattningshavare, fatta beslut om tvångsåtgärder som anges i denna bestämmelse.

2.4.2 Inre organisation

Polismyndigheternas interna organisation och dess arbetsordning beslutas, som nämnts, av polisstyrelsen. Genom det lokala beslutsfattandet återspeglar myndigheternas skiftande organisation till viss del myndigheternas varierande förutsättningar och syn på hur en ändamålsenlig organisation bör vara utformad. Merparten av landets polismyndigheter är linjeorganisationer eller linje-stabsorganisationer.³⁹ Likheter finns mellan hur polismyndigheterna har utformat sin organisation men det finns också exempel på att en viss funktion kan ha olika innehåll och mandat. Storleken på en myndighet avspeglar inte val av organisationsform. De tre storstads-

³⁹ Med linjeorganisation avses en befälskedja där var och en ansvarar inför endast en överordnad chef. När en sådan organisation är kompletterad med ett antal specialistfunktioner talar man om en linje-stabsorganisation.

myndigheterna har dock valt att organisera sig på ett likartat sätt. Vid varje polismyndighet finns en strategisk ledningsgrupp som leds av länspolismästaren och en operativ ledningsgrupp som vanligtvis leds av en operativ polischef.

2.5 Statens kriminaltekniska laboratorium

Statens kriminaltekniska laboratorium är en fristående myndighet med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet. Laboratoriets uppgift är att som opartiskt expertorgan utföra kriminaltekniska undersökningar i brottmål åt rättsväsendets myndigheter på nationell nivå. Polisens kriminaltekniska verksamhet samordnas av Rikspolisstyrelsen. Laboratoriet har det övergripande ansvaret för kriminalteknisk utrustning och metodik inom polisväsendet. Laboratoriet är ackrediterat enligt ISO/IEC 17025 för merparten av dess undersökningar.

Myndigheten är förlagd till Linköping och har för närvarande runt 295 anställda fördelade på myndighetsledning och stab samt följande fem enheter:

- *Biologienheten*
DNA-analyser i brottmål samt hantering av DNA-registren.
- *Dokument- och informationsteknikenheten*
Olika typer av informationsbärare, från handstil och dokument till datorer.
- *Droganalysenheten*
Narkotika- och dopningsbeslag, gifter, illegal alkohol samt bevisinstrumentet för alkoholutandningsprov – Evidenzer.
- *Förvaltning och service*
Ger support inom it, personal, ekonomi, diarieföring, arkivering, utbildning och övrig administration.
- *Kemi- och teknikenheten*
Klassisk kriminalteknik, det vill säga fingeravtryck, fibrer, skospår, vapen, inbrottsverktyg, brand, färger med mera.

Huvuddelen av de kriminaltekniska undersökningarna utförs för rättsväsendet (polis, åklagare och domstol) i brottmål. Dessutom utförs uppdragsärenden, det vill säga undersökningar för enskilda uppdragsgivare, andra myndigheter nationellt och inter-

nationellt. Myndigheten bedriver även forskning, utveckling, information, utbildning samt stöd och service inom hela det kriminaltekniska området. Internationell samverkan bedrivs bl.a. genom ENFSI:s arbetsgrupper (European Network of Forensic Science Institutes).

2.6 Samverkan över myndighetsgränserna

Om behovet av samverkan

Varje polismyndighet ska i princip klara sin egen verksamhet inom ramen för tilldelade resurser. För flertalet av myndigheterna är det svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens inom alla de områden som polisverksamheten omfattar. Dagens organisation med 21 polismyndigheter av skiftande storlek kräver långtgående samverkan för att klara att upprätthålla kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten. Samverkan mellan polismyndigheterna har skett under många år i olika konstellationer. Samverkan har främst skett med angränsande polismyndigheter eller i de tidigare s.k. förstärkningsområdena.

Vid särskilda behov har en polismyndighet möjlighet att begära polisförstärkning från en annan polismyndighet. Om de berörda myndigheterna inte kan enas i frågan beslutar Rikspolisstyrelsen. Vid särskilda händelser kan Rikspolisstyrelsen på direkt begäran av en polismyndighet besluta om förstärkning från ett eller flera andra distrikt. En polismyndighet kan också begära förstärkning från Rikspolisstyrelsen.⁴⁰

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser kan också med stöd av förordningen bestämma att en polismyndighet ska bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.

Samverkan i sju samverkansområden

För att skapa effektiva organisations- och ledningsstrukturer i frågor av särskild gemensam betydelse har rikspolischefen efter överenskommelse med länspolismästarna fastställt en indelning av polisverksamheten i sju samverkansområden som gäller sedan den

⁴⁰ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen 8–10 §§.

1 januari 2009.⁴¹ Vilka polismyndigheter som innefattas i respektive samverkansområde framgår av figur 2.2. I kapitel 5 utvecklar kommittén hur nuvarande organisation och beslutsbefogenheter begränsar samverkansförmågan.

Organisatoriskt har samverkansområdena en i huvudsak likartad utformning. Varje samverkansområde har en strategisk ledningsgrupp med deltagande av länspolismästarna och en regional operativ ledningsgrupp med deltagande av operativa chefer. Det förekommer också deltagande av operativa chefer, stabschefer och informationsansvariga i regionala strategiska ledningsgrupper. I viss utsträckning tillämpas roterande ordförandeskap. I den regionala operativa ledningsgruppen ingår vanligen representanter för kriminalunderrättelseverksamheten på lokal och regional nivå. I några fall deltar även Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen.

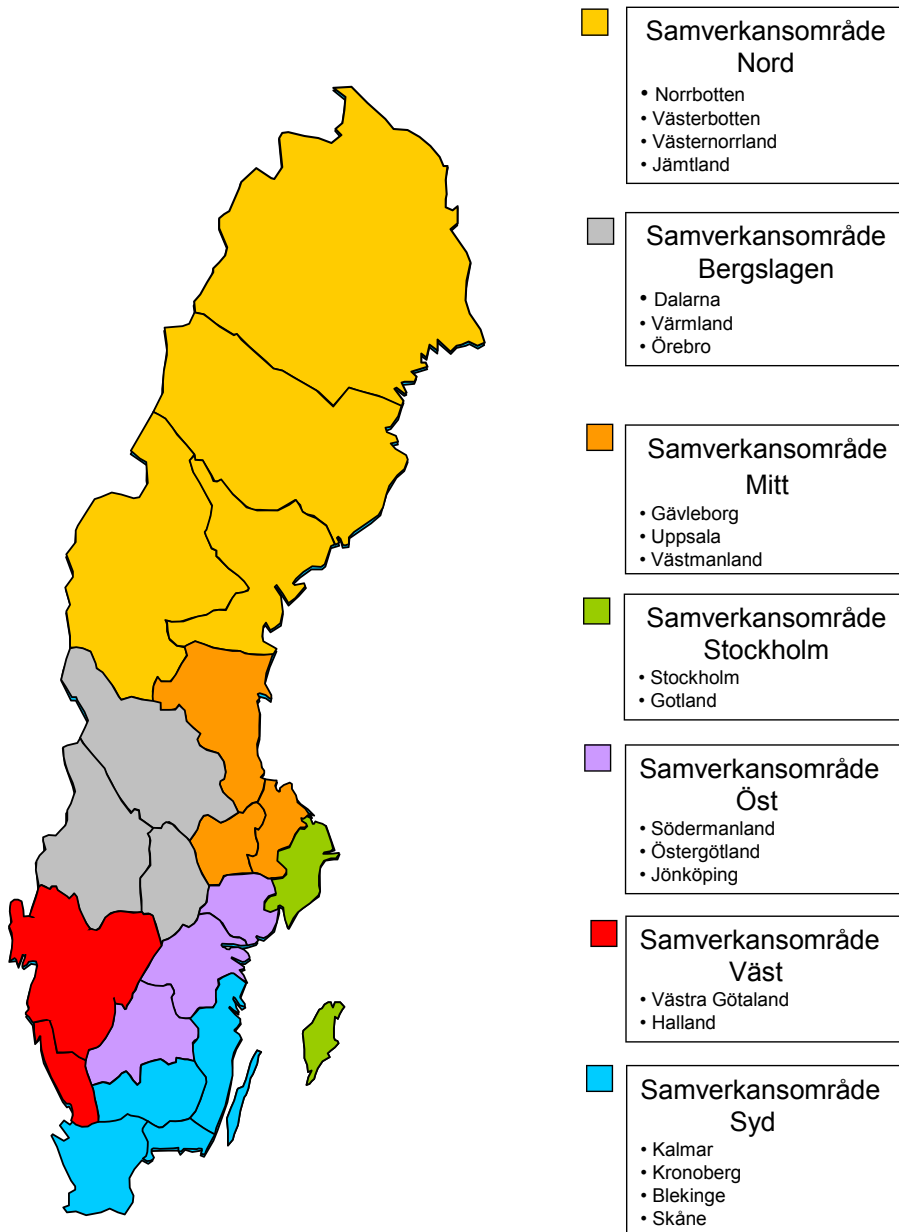
Till beslutsorganen har knutits någon form av berednings- och samordningsfunktion. Arbetet utförs antingen med särskilt avdelade resurser vid en organisatorisk enhet eller som en tilläggsuppgift vid en polismyndighet. Den mest utvecklade funktionen är den som har skapats inom ramen för Sydsamverkan där deltagande polismyndigheter har bildat ett särskilt sekretariat med en fast bemanning om tre personer.

Sydsamverkan har valt att även inkludera polisens förtroendemannaorganisation i strukturen för sin regionala samverkan. Övriga samverkansområden inkluderar förtroendemannaorganisationen på olika sätt, bland annat genom deltagande i den regionala strategiska ledningsgruppen eller genom information från länspolismästaren.

Samverkansområde Bergslagen, som omfattar polismyndigheterna i Värmland, Dalarna och Örebro län har tillskapat en regional samverkansgrupp som, förutom polisen, även innefattar regionens länsstyrelser. Gruppen benämns Samhällsråd SWT.

⁴¹ Rikspolisstyrelsen, 2009. Beslut om indelning av polisen i samverkansområden (STA-124-898/09).

Figur 2.2 Polisens regionala samverkansområden



Finansiering av samverkansområdenas verksamhet sker på olika sätt. Såväl kostnadsfördelning som bärande av egna kostnader förekommer. I vissa samverkansområden finns uttryckliga överenskommelser om kostnadsfördelning. En vanlig lösning är att gemensamma kostnader för samverkan belastar en myndighet med samma andel som myndighetens anslag utgör av samverkansområdets totala anslag. En annan vald lösning är att kostnaderna delas lika om inte annat har bestämts i en särskild överenskommelse om samverkan. Tillfälliga och begränsade förstärkningsrörelser bekostas vanligen av den förstärkande myndigheten medan ersättning för merkostnader, rörliga kostnader eller reella kostnader utgår vid mer omfattande förstärkningsrörelser.

Det förekommer också att en polismyndighet erbjuder andra polismyndigheter att köpa tjänster såsom myndighetsjuridik, teknikspaning och telefonitjänster. Ett sådant samarbete behöver inte omfatta samtliga myndigheter i ett samverkansområde. Den köpande myndigheten betalar det uppskattade värdet för tjänsten.

Förekomsten av styrdokument är mycket varierande. Även det sakliga innehållet varierar i stor utsträckning. Ett vanligt förekommande styrdokument är generella inriktningsdokument för samverkans omfattning och innehåll. Styrdokumentet kan avse de regionala strategiska och operativa ledningsgrupperna men även andra delar av samverkan.

2.7 Samverkan i övrigt

2.7.1 Grov organiserad brottslighet

Vad gäller grov organiserad brottslighet har samverkan utvecklats i och med att en överenskommelse undertecknades i juni 2009 mellan Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Organisationen för satsningen består av två råd, ett kansli, ett nationellt under rättelsecenter, åtta regionala underrättelsecenter och nio aktionsgrupper.

Samverkansrådet

Samverkansrådet består av de nio samverkansmyndigheternas chefer samt Rikskriminalchefen som föredragande. Rådets huvuduppgift är att fatta beslut om den strategiska inriktningen för satsningen. Rådet sammanträder två gånger om året och ordförande är rikspolischefen. Från Nationella underrättelsecentret beställer Samverkansrådet årligen en myndighetsgemensam lägesbild av den grova organiserade brottsligheten. I ett vidare perspektiv är lägesbilden också ett viktigt steg i det långsiktiga arbetet med att öka svenska myndigheters förmåga att gemensamt beskriva och bekämpa grov organiserad brottslighet.

Utifrån lägesbilden tas ett årligt strategiskt inriktningsbeslut fram. Beslutet fastställs av Samverkansrådet och är styrande för verksamheten i Operativa rådet. Beslut fattas alltid i konsensus.

Operativa rådet

Operativa rådet består av höga operativa chefer från samma myndigheter som är representerade i Samverkansrådet. Fyra av myndigheterna (Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Polisen) har utökad representation i rådet. Representanterna i Operativa rådet har mandat att fatta operativa beslut för sin myndighet. Eftersom polismyndigheterna i rådet är representerade av företrädare för varje samverkansområde samt Rikskriminalpolisen, som ordförande, innebär detta att konsensus måste uppnås mellan dessa företrädare för att fatta beslut om och genomföra gemensamma insatser tillsammans med övriga myndigheter, som deltar i den satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Samverkansrådet och Operativa rådet har ett kansli som ansvarar för att bereda de ärenden som ska behandlas och beslut som ska fattas.

Aktionsgrupper

De nio särskilda aktionsgrupperna är administrativt och fysiskt inplacerade vid åtta polismyndigheter och vid Rikskriminalpolisen. Aktionsgrupperna ska verka nationellt och flexibelt och i princip uteslutande arbeta i insatser beslutade av Operativa rådet. Aktionsgrupperna består av totalt 200 polisanställda.

Ett nationellt underrättelsecenter (NUC)

Det nationella underrättelsecentret finns hos Rikskriminalpolisen och består av personal från samverkansmyndigheterna utom Åklagarmyndigheten. Dessutom finns Försäkringskassan och Migrationsverket representerade i underrättelsecentret. Centret består av en strategisk analysfunktion och en kommande operativ underrättelsefunktion. Samordning och utveckling av centret sker genom en arbetsgrupp med representanter från de medverkande myndigheterna.

Regionala underrättelsecenter (RUC)

Regionala underrättelsecenter finns på åtta platser i landet. De är placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Örebro, Uppsala, Sundsvall och Umeå. Det finns två regionala underrättelsecenter i det norra samverkansområdet och ett i vart och ett av de övriga samverkansområdena. Underrättelsecentren har funnits olika länge och verksamheten har kommit olika långt. Verksamheten är under utveckling och det pågår ett gemensamt arbete med att ta fram ett ramverk vad gäller metodutveckling, samsyn och samordning.

I regionala underrättelsecentret ingår Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen och Tullverket. Försäkringskassan tillkom i april år 2010. Även andra myndigheter deltar i arbetet efter utvärdering och beslut i respektive regionala underrättelsecenter. Bland annat har Arbetsförmedlingen och Finanspolisen pekats ut som viktiga att samarbeta med.

2.7.2 Samverkan kring mängdbrott

Rikspolischefen beslutade i juni 2011 att inrätta en nationell resurs med cirka 150 poliser där fokus ska ligga på bekämpning av mängdbrott och ordningsstörningar.⁴² Detta ska ses som ett första steg i utvecklingen mot en nationell ledning och samordning av mängdbrott inklusive seriebrottslighet utifrån Rikspolisstyrelsens nuvarande mandat. En nationell operativ ledningsgrupp har bildats

⁴² Rikspolisstyrelsen, 2011. *Beslutsprotokoll*. A-121-754/11.

för uppdraget där chefen för Rikskriminalpolisen är ordförande. Representanter från respektive samverkansområde ingår också. Utifrån dagens polisorganisation och med Rikspolisstyrelsens begränsade mandat att leda polisverksamhet kan en sådan operativ ledningsgrupp enbart i konsensus fatta beslut.

2.7.3 Polisens kontaktcenter

Polisens kontaktcenter är en nationell verksamhet som funnits sedan 2005. Uppgiften är att ta emot anmälningar, tips och upplysningar som kommer in via det gemensamma telefonnumret 114 14. Kontaktcentret hanterar även de polisanmälningar som kommer in via polisens webbplats, www.polisen.se.

Verksamheten bedrivs vid de sju polismyndigheterna i Hallands, Jönköpings, Västmanlands, Norrbottens, Skånes, Västra Götalands och Stockholms län. De tre sistnämnda enheterna har, till skillnad från övriga enheter, även öppet nattetid. Samtliga enheter ansvarar gemensamt för hela landet. Samtalen fördelas inte efter någon geografisk princip utan först tillgängliga operatör besvarar samtalet oavsett var detta kommer ifrån. Efter granskning av förundersökningsledare vid något av de sju kontaktcentren överförs anmälan till berörd polismyndighet.

Under 2009 omfattade verksamheten totalt 428 årsarbetskrafter till en kostnad av 208 mnkr.⁴³ Verksamheten finansieras till största delen genom särskilt tilldelade anslagsmedel för verksamheten som inräknas i de sju nämnda polismyndigheternas totala anslagsram. Därutöver kan de berörda polismyndigheterna tillskjuta medel från den egna anslagsramen till verksamheten. Några särskilda villkor hur medlen ska, eller får, användas finns inte. De sju polismyndigheterna där kontaktcentren är belägna har stort inflytande över den operativa bemanningen och planeringen genom att de disponerar de medel som tilldelats för verksamheten. Rikspolisstyrelsen har inte begärt någon uppföljning av hur medlen använts eller redovisning av kostnadsutfallet för verksamheten, men följer kontinuerligt hur myndigheterna klarar uppställda mål för verksamheten. Ett sådant mål är att 90 procent av alla samtal ska besvaras inom tre minuter, ett mål som inte uppnåtts.⁴⁴

⁴³ Rikspolisstyrelsen 2010. *Förslag avseende ekonomistyrningen av PKC-verksamheten*. POA-190-3773/09.

⁴⁴ Polisens årsredovisning 2010, s. 38.

En partssammansatt grupp inom Rikspolisstyrelsen har lämnat förslag till ny finansiering samt styrning för en kostnadseffektiv verksamhet. Gruppen konstaterar i sin slutrapport att nackdelarna med nuvarande system är att:

- styrning och ledning varierar eftersom den påverkas av sju olika myndighetsledningar,
- uppdraget utförs på olika sätt,
- rekrytering, bemanningsplanering, tillämpning av arbetstidsavtal, lönesättning och personalrelaterade frågor hanteras olika.⁴⁵

Utredningsgruppen anser det rimligt att anta att dessa faktorer bidrar till den relativa spännvidd som kan konstateras i hur de sju olika enheterna uppnår målen. Även myndigheter som lägger ner i stort sett identiska resurser på denna verksamhet kan uppvisa stora skillnader vad gäller enhetens måluppfyllelse. Gruppen framhåller att det är sannolikt att verksamheten sammantaget inte kan bedrivas på det mest kostnadseffektiva och mest resultatorienterade sätt med nuvarande förutsättningar. Det mest rationella och effektiva är, enligt gruppen, att samla ansvaret och resurserna för verksamheten under en huvudman. Detta hindrar inte att verksamheten även fortsättningsvis kan vara uppdelad i flera geografiska enheter. I rapporten föreslås att en beräkning ska göras av verksamhetens resursbehov till följd av ändrade förutsättningar och fattade beslut. Finansieringen föreslås komma att ske på samma sätt som för Polisens administrativa center.

2.7.4 Polisens administrativa center⁴⁶

Polisens administrativa center är en del av Polisens verksamhetsstöd och tillhandahåller ekonomi- och personaladministrativa tjänster till bl.a. polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Verksamheten inleddes hösten 2004 då tre polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium enades om att bilda en gemensam organisation för att förenkla och effektivisera personal- och ekonomihanteringen. Detta blev starten på Polisens administrativa center. Detta är lokaliserat till Linköping. I slutet av 2005 utökades

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Innehållet i detta avsnitt bygger till stor del på Statskontorets rapport 2011:1, *Ska vi blanda in polisen?*

verksamheten genom att rikspolischefen beslutade att polisens hela ekonomiadministration utan undantag skulle koncentreras till det administrativa centret. När det gäller de personaladministrativa tjänsterna hade däremot polismyndigheterna frihet att även fortsättningsvis välja hur uppgifterna skulle organiseras.

En löneadministrativ process infördes 2009 och sedan årsskiftet 2011/12 är samtliga polismyndigheter anslutna till alla tjänster som Polisens administrativa center tillhandahåller.

De tjänster som Polisens administrativa center erbjuder omfattar först och främst sådana som är transaktionsintensiva och som kan standardiseras och som inte kräver någon specifik polisiär myndighetsförståelse. Centret beräknas årligen komma att hantera 350 000 leverantörsfakturor, 25 000 kundfakturor och 335 000 löneutbetalningar. Verksamheten vid det administrativa centret omfattar omkring 95 medarbetare.

Centrets verksamhet finansieras genom att polismyndigheterna betalar för sin del av hanteringen. Modellen utgår från att beställaren, ekonomiavdelningen vid Rikspolisstyrelsen, och utföraren, centret, gemensamt fastställer vilka volymer verksamheten ska klara att hantera inför varje nytt verksamhetsår. Detta blir styrande för bemanningen av verksamheten. Större avvikelser hanteras under året i dialog mellan beställare och utförare. Huvudmannskapet för verksamheten ligger således hos Rikspolisstyrelsen medan polismyndigheterna står för huvuddelen av finansieringen.

Rikspolisstyrelsen har genomfört en utvärdering efter införandet av den ekonomiadministrativa funktionen vid Polisens administrativa center.⁴⁷ Den förväntade besparingen vid starten var för polisen 35–49 årsarbetskrafter. Men utvärderingen visade att besparingen till stor del uteblivit. Den totala besparingen uppgick i maj 2008 till fyra årsarbetskrafter. Efter justering för bl.a. volymförändringar sedan verksamheten inleddes och utökade krav på den ekonomiadministrativa hanteringen uppskattades den reella besparingen till omkring 20 årsarbetskrafter, dvs. halva den förutspådda vinsten.

Statskontoret fick i november 2010 regeringens uppdrag⁴⁸ att analysera om det finns förutsättningar att föra över hela eller delar av Polisens administrativa center till det myndighetsgemensamma servicecenter som Servicecenterutredningen (Fi 2010:08) förbe-

⁴⁷ Rikspolisstyrelsen 2008-08-20. *Utvärdering och analys av EA-projektet – en koncentrerad ekonomiadministration inom Polisen*, EKB-129-4122/04.

⁴⁸ Regeringsbeslut 2010-11-11. Fi 2010/5048 (delvis).

redde bildandet av.⁴⁹ En överföring bör i så fall enligt Statskontoret omfatta hela centrets verksamhet. Statskontoret bedömde dock att Rikspolisstyrelsen bör fördjupa analysen kring sekretess och informationssäkerhet innan en eventuell verksamhetsöverföring sker. En sådan överföring bör enligt Statskontorets bedömning inte ske förrän de sista sex polismyndigheterna har anslutit sin lönehandläggning till Polisens administrativa center och andra nödvändiga förberedelser, t.ex. vad gäller it, har avslutats.

2.7.5 Polisväsendets it-service

Polisens it-verksamhet är omfattande. Systemen är delvis föråldrade och kostnadskrävande att förvalta. I syfte att ta ett fastare grepp om utvecklingen och att genomföra nödvändiga förändringar och utvecklingsarbete har huvuddelen av it-verksamheten inom polisväsendet samordnats inom ramen för Polisväsendets it-service. I likhet med Polisens administrativa center utgör Polisens it-service en del av Polisens verksamhetsstöd.

Polisens it-service har omkring 430 anställda och omsätter drygt 1 mdkr per år. Flertalet av de anställda är placerade vid någon av de tre centrala sektionerna vid Rikspolisstyrelsen i Stockholm; Servicecenter, Applikationsdrift och Teknisk Infrastruktur, men Polisens it-service har även regionala servicekontor vid sex polismyndigheter i landet bl.a. för support och drift av radio, data och telefoni.

It-staben vid huvudkontoret ansvarar för, samordnar, inriktar och följer upp it-verksamheten inom polisen. Detta i syfte att säkerställa stabens bidrag till att öka polisens förmåga att nå verksamhetens mål. Viktiga delar av arbetet är att:

- etablera en förtydligad och förstärkt styrning av såväl utvecklingsverksamhet som av it-verksamhet i stort,
- verka för att polisen har en applikations- och plattformstruktur baserad på modern teknik som stödjer verksamheten på ett optimalt sätt,
- höja utvecklingstakten så att Rikspolisstyrelsen snabbt ska kunna leverera nytt eller förbättrad it-stöd vid rätt tidpunkt samt att

⁴⁹ Servicecenterutredningen, 2011. *Ett gemensamt servicecenter* (SOU 2011:38).

- säkerställa att it-stödet är kostnadseffektivt.

Det finns enligt Polisens nationella it-strategi med tillhörande handlingsplan en efterfrågan på ett förbättrat it-stöd eftersom det finns en stor skillnad mellan den verksamhetsnytta som dagens system ger och den nytta som skulle kunna uppnås med ett förnyat och moderniserat it-stöd.⁵⁰ It-drift och systemförvaltning är beställningstjänster på samma sätt som ekonomi- och personaladministration.

⁵⁰ Rikspolisstyrelsen. *Nationell IT-strategi – utvecklingsområden för Polisens IT 2010–2015* och Rikspolisstyrelsen. *Nationell IT-handlingsplan – genomförande av Polisens IT-strategi 2010–2015*.

3 Styrning av polisorganisationen

3.1 Polisens uppdrag och målen för verksamheten

3.1.1 Minska brottsligheten och öka människors trygghet

Målet för rättsväsendet, där polisen ingår, är den enskildes rätts-säkerhet och rättstrygghet. Målet för kriminalpolitiken, för vilken polisen är ett väsentligt medel, är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.¹ Kraven på rättssäkerhet innebär att polisens myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet. Med rättstrygghet avses att enskilda personer och andra rättssubjekt ska vara skyddade mot brottsliga angrepp på liv, hälsa, frihet, integritet och egendom. Ett starkt och väl fungerande rättsväsende utgör kärnan för en fungerande demokrati och är en förutsättning för att samhällets åtgärder mot brottslighet ska bli framgångsrika. Polisen har i detta sammanhang en avgörande betydelse.

3.1.2 Polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter

Syftet med polisens verksamhet är enligt polislagen att, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I polislagen ges vidare en uppräknning av polisens huvuduppgifter.² Enligt uppräknningen ska polisen

¹ Prop. 2010/11:1.

² 1-2 §§ polislagen (1984:387).

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

De tre första punkterna ovan motsvarar i huvudsak brottsförebyggande verksamhet, övervaknings- och ingripandeverksamhet samt brottsutredande verksamhet. Den fjärde punkten avser den hjälpande och stödjande delen av polisens verksamhet. Bestämmelsen ger en ram kring polisens arbetsfält och är inte någon fullständig uppräkningslista av polisens arbetsuppgifter. Ytterligare uppgifter för polisen framgår av särskilda bestämmelser. Polisens uppgifter handlar i dessa fall många gånger om att pröva ansökningar om tillstånd av olika slag. I andra fall svarar polisen för tillsyn eller utredning av viss verksamhet eller för handräckning åt andra myndigheter. Utformningen av bestämmelsen om polisens uppgifter har sin grund i att polisens verksamhet fortlöpande ska kunna anpassas till förändringar i samhället.

Polisen ska samarbeta med Åklagarmyndigheten och med Ekobrottsmyndigheten.³ Samarbete ska också äga rum med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polismyndigheterna att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och att underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.⁴

Polisen får enligt polislagen bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer samt meddela föreskrifter om sådant säkerhetsarbete.

Utöver de grundläggande bestämmelserna i polislagen finns det en rad andra författningar som styr polisens verksamhet och organisation. Dessa är i första hand polisförordningen (1998:1558),

³ Samverkan med Åklagarmyndigheten regleras både i polislagen och i rättegångsbalken.

⁴ 2 a och 3 §§ polislagen.

förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen, polisutbildningsförordningen (1999:740) samt polisdatalagen (2010:361). Även rättegångsbalken och brottsbalken innehåller bestämmelser av betydelse för polisverksamheten. Polisen har dessutom tilldelats uppgifter inom ramen för flera speciallagar, t.ex. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, vapenlagen (1996:67), narkotikastrafflagen (1968:64) och ordningslagen (1993:1617). Polisen har också uppgifter enligt trafiklagstiftningen och lokala ordningsbestämmelser.

Eftersom såväl Rikspolisstyrelsen som de 21 polismyndigheterna är statliga förvaltningsmyndigheter styrs de av bl.a. förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515)⁵ samt förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Om polismans befogenhet finns regler i såväl polislagen som i ordningslagen (1993:1617) och delgivningslagen (2010:1932).

Polisens huvuduppgifter, såsom de kommer till uttryck i polislagen, kan delas in i tre huvudsakliga verksamhetsområden. Dessa benämns brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service. En närmare beskrivning av vad som ingår inom dessa verksamhetsområden finns i avsnitt 4.2.

3.1.3 Befogenhet att använda våld och tvång

I syfte att kunna fullgöra sina uppgifter har polisen i polislagen givits särskilda befogenheter att under vissa förutsättningar använda våld och tvång mot enskilda. Vad gäller våldsanvändningen tar polislagen framför allt sikte på situationer när en polisman⁶ möts med våld eller hot om våld. Också när någon som ska häktas, anhållas eller annars med lagligt stöd berövas friheten gör motstånd, har polismannen rätt att i viss utsträckning använda våld för att kunna utföra sin tjänsteåtgärd.

Andra exempel på när viss våldsanvändning kan vara tillåten är när det sker i syfte att avvärja en straffbelagd handling eller att

⁵ Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna är i vissa avseenden undantagna att följa myndighetsförordningen, se 15 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen och 1 kap. 7 § polisförordningen.

⁶ De tjänstetitlar som ger polismans befogenhet framgår av 1 kap. 4 § polisförordningen. En polisman måste också vara tjänsteman hos någon av polismyndigheterna, i den mån inte annat föreskrivs av regeringen. (4 § 2 st. polislagen).

avvärja en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Därtill kommer att polisman har befogenhet att t.ex. verkställa beslut om beslag samt att utföra husrannsakan eller att kroppsvisitera någon.

3.2 Riksdagens och regeringens styrning av polisen⁷

Riksdagen styr på ett övergripande plan och styrningen innefattar främst beslut om lagstiftning. Polisens organisation regleras i polislagen och det är således riksdagen som beslutar om förändringar i detta avseende.⁸ Det är vidare riksdagen som beslutar om regeringens förslag till statsbudget och anslagsfördelning inom utgiftsområdet.

Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisväsendet lyder under regeringen, antingen direkt eller indirekt. Ett grundläggande verktyg för regeringens styrning av myndigheterna under regeringen är myndighetens instruktion, som bland annat anger ansvarsområde, uppgifter och ledningsform för verksamheten.⁹ För Rikspolisstyrelsen finns en instruktion¹⁰, Säkerhetspolisen har en egen instruktion¹¹ och Statens kriminaltekniska laboratorium har en egen instruktion¹². För de länsvisa polismyndigheterna finns ingen instruktion, däremot finns flera bestämmelser av instruktionskaraktär i polisförordningen.

Regeringen beslutar om anställning av rikspolischefen och överdirektören samt chefen och biträdande chefen för Säkerhetspolisen, de 21 länspolismästarna (eller 19 eftersom två av länspolismästarna i nuläget är chef över vardera två myndigheter), chefen för Rikskriminalpolisen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Regeringen beslutar också om vem som ska ingå i Rikspolisstyrelsens styrelse och polismyndigheternas polisstyrelser.

Även om polismyndigheterna utgör egna myndigheter, är det till Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet som regeringens huvudsakliga styrning riktas. Till

⁷ Avsnittet bygger i huvudsak på Statskontorets rapport *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen* (2011:20) som Statskontoret skrivit på kommitténs uppdrag.

⁸ 4–7§§ polislagen (1984:387).

⁹ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 111 ff.

¹⁰ Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen (instruktionen).

¹¹ Förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen (Säkerhetspolisens instruktion).

¹² Förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL:s instruktion).

exempel riktas regeringens regleringsbrev till Rikspolisstyrelsen, som inom ramen för det tilldelade anslaget beslutar om medelsfördelning till polismyndigheterna. Samtliga återrapporteringskrav och uppdrag till polisen lämnas också till Rikspolisstyrelsen, och regeringens resultatdialog sker mellan ledningen för justitiedepartementet och rikspolischefen.

Vad avser resultatstyrningen, som är en del av ekonomistyrningen, har regeringens styrning av polisväsendet sedan 2004 i stor utsträckning varit inriktad på kvantitativa mål. Även om antalet kvantitativa mål är förhållandevis få sett till polisens uppgifter, har målen och hur de bryts ned kritiserats från olika håll, både inom och utom polisorganisationen. Detta gäller t.ex. både resultatmåttn för andelen uppklarade brott och målet om antalet anställda poliser i den svenska polisorganisationen.

3.3 Rikspolisstyrelsens ansvar och beslutsbefogenheter

Polisen utgör en så kallad myndighetskoncern. Med det menas att det finns en överordnad myndighet som har vissa formella befogenheter över andra, oftast lokala eller regionala, myndigheter. Rikspolisstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet vissa befogenheter över polismyndigheterna, där den operativa polisverksamheten bedrivs.

Det är Rikspolisstyrelsens ansvar att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen bestämmer för polisverksamheten samt att förmedla detta till polisorganisationen. Rikspolisstyrelsen har också till uppgift att fördela de ekonomiska medel som polisen tilldelas av statsmakterna.

Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisen vilket medför att teknik- och metodutveckling liksom uppföljning är viktiga delar av verksamheten. Till Rikspolisstyrelsens uppgifter hör också att bedriva tillsyn över verksamheten.

Rikspolisstyrelsen har inte befogenheter att vidta åtgärder för att ändra verksamhetens inriktning eller för att korrigera bristande resultat i en polismyndighet. Om en polisverksamhet inte når upp till de krav som ställs ska Rikspolisstyrelsen i sin roll som tillsynsmyndighet genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt

verka för en förbättring. Vid behov ska Rikspolisstyrelsen också anmäla sådana förhållanden till regeringen.

3.3.1 Finansiell styrning

Hur går fördelningsprocessen till?

Polisens verksamhet finansieras huvudsakligen inom en sammanhållen anslagspost under statsbudgetens utgiftsområde 4, Rättsväsendet. Regeringen föreslår anslagspost för ett år och aviserar ram för de påföljande två åren. När riksdagen har antagit budgeten utfärdar regeringen regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen. I enlighet med det fördelar Rikspolisstyrelsen sedan medelsramar till polismyndigheterna. Detta sker i samband med beslut om de treåriga planeringsförutsättningarna. Rikspolisstyrelsens beslut om medelsramar för polismyndigheterna omfattar normalt ett år och kan revideras under pågående budgetår. Rikspolisstyrelsen bestämmer också vilka villkor som ska gälla för polismyndigheternas anslagssparande och anslagskredit.

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om medelsanvändningen i polismyndigheterna. Dock ansvarar respektive länspolismästare för polismyndighetens medelsförvaltning och ekonomiska redovisning.

Närmare om fördelningen inom polisen

År 1992 infördes ramanslagsmodellen inom staten. Det året fördelade regeringen anslaget och därefter fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att fördela polisens anslagspost mellan polismyndigheterna m.fl. På regeringens uppdrag togs en fördelningsmetod fram under 1992–1994 som främst baserades på befolkning och brottsbelastning. Därefter har olika metoder tillämpats för att fördela resurstillskott. Sedan 1996 har fördelningen skett i dialog med polismyndigheterna m.fl. Det har fått till följd att skillnaderna i resurstilldelningen mellan polismyndigheterna inte går att förklara, vilket har lett till kritik från olika håll, såväl internt inom polisen som från t.ex. Ekonomistyrningsverket. Verket påpekade i en rapport till regeringen 2009 att det var motiverat att göra en grundlig översyn av om den rådande fördelningen av resurser mellan polismyndigheterna var ändamålsenlig med hänsyn till

dagens förhållanden.¹³ Syftet med översynen skulle vara att säkra att resursfördelningen mellan polismyndigheterna gav varje myndighet rimliga villkor inom en given total anslagsram för polisverksamheten att utföra sitt uppdrag med hänsyn till relevanta lokala förhållanden, såsom brottsbelastning.

Rikspolisstyrelsen har därför, med hjälp av representanter från flertalet polismyndigheter, arbetat fram en metod för fördelning av polisens resurser. Utgångspunkten för arbetet har varit att ta fram en metod som är transparent, förutsebar och stabil över tid och samtidigt ett stöd för att omfördela resurser mellan polismyndigheterna.

Den metod som har arbetats fram bygger på befolkningsandel, lokal problembild och belastning samt eventuella nationella eller regionala uppdrag eller specialverksamhet. Dessutom har hänsyn tagits till att det ska finnas en närvarande och tillgänglig polis i hela landet genom att särskilda medel beräknas för län med långa avstånd mellan tätorter. För storstäderna beräknas också särskilda medel för de speciella behov som finns där och som inte avspeglas i brottsstatistiken.

Metoden ska vara en utgångspunkt för all resursfördelning inom polisen och ge likartade förutsättningar att klara den belastning och problembild som finns lokalt.

3.3.2 Föreskrifter och allmänna råd

Som central förvaltningsmyndighet har Rikspolisstyrelsen befogenheter att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Föreskriftsrätten har dock försetts med begränsningar. Rikspolisstyrelsen får inte leda polisverksamhet och inte heller meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen beslutar. Regeringen har givit sådana förordnanden vad gäller verksamheten inom Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Det har förutsatts att bemyndiganden ska meddelas med stor försiktighet, i synnerhet när det gäller befogenheter för Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter för den egentliga polisverksamheten som avser resursutnyttjande och liknande frågor.¹⁴ Det har också förutsatts att försiktighet iakttas när fråga är om polisverksamhet som i första hand de lokala och regionala med-

¹³ Ekonomistyrningsverket, 2009. *Polisen – styrningen och uppföljningen*. Rapport 2009:6.

¹⁴ Polislagen En kommentar, Berggren och Munck, åttonde uppl. s. 53.

borgarstyrelserna har att besluta om.¹⁵ Därtill kommer att det från statsmakternas håll i flera sammanhang har uppmanats till restriktivitet i fråga om Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter för polisverksamheten:

Behovet av en detaljreglering av hur verksamheten vid polismyndigheterna ska bedrivas måste vägas mot intresset att låta myndigheterna lösa sina uppgifter utifrån sina egna kunskaper och erfarenheter. Min grundläggande syn på beslutandestrukturen inom det framtida polisväsendet innebär att polismyndigheternas handlingsfrihet bör öka när det gäller att lösa de uppgifter som statsmakterna har lagt på dem. Detta innebär att jag, i likhet med polisberedningen, anser att styrelsens befogenheter att styra verksamheten genom olika slag av normer, råd och rekommendationer nu måste begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt. Inom det administrativa området finns det emellertid verksamheter som av olika skäl måste vara enhetliga och därför förutsätter en föreskriftsrätt från styrelsen. Som exempel på det kan jag nämna frågor som gäller handläggning av personalärenden, materialanvändning samt registerverksamheten.¹⁶

Den uttalade synen på ett restriktivt användande av Rikspolisstyrelsens föreskriftsmakt kommer även till uttryck i Rikspolisstyrelsens instruktion, enligt vilken föreskrifter får meddelas endast för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen.¹⁷ Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat, mindre ingripande sätt, ska den vägen väljas.

De områden där Rikspolisstyrelsen erhållit föreskriftsrätt, och därmed en möjlighet att styra polisverksamheten genom föreskrifter, är framför allt områden där det finns ett nationellt intresse av enhetlighet i verksamheten eller behov av gemensamma administrativa rutiner. Dessa är bl.a. ekonomi- och personaladministrativa rutiner, beväpning och övrig personlig utrustning för poliser och annan personal inom polisen, sådan utrustning som används i polisverksamhet samt gemensamma informationssystem inom polisen.¹⁸

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas mot mål som statsmakterna angett.¹⁹ Rikspolisstyrelsen får också meddela de föreskrifter som behövs

¹⁵ Jfr prop. 1983/84:111 med förslag till ny polislag, s. 71 och SOU 1979:6 *Polisen*, s. 232–235.

¹⁶ Jfr prop. 1983/84:89 om polisens organisation, s. 38 och SOU 1998:74 *Styrningen av polisen*, s. 11.

¹⁷ 13 § andra stycket.

¹⁸ I 13–13 f §§ instruktionen anges inom vilka områden Rikspolisstyrelsen har rätt att meddela föreskrifter.

¹⁹ 13 c § instruktionen.

för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande.²⁰ Utformningen av sistnämnda bemyndigandet ger möjligheter till olika tolkningar. Detta leder till osäkerhet kring omfattningen av normgivningskompetensen. Bemyndigandet har, ensamt eller i kombination med andra bemyndiganden, kommit att användas för att meddela föreskrifter för polisverksamheten inom vitt skilda sakområden där behovet av nationell enhetlighet har ansetts särskilt framträdande.²¹

Allmänna råd kan betraktas som rekommendationer om hur föreskrifter eller andra bindande regler ska tillämpas i verksamheten. Rikspolisstyrelsen kan enligt vedertagen praxis meddela allmänna råd över hela polisens ansvarsområde. Rikspolisstyrelsen får besluta om allmänna råd för polisverksamheten i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete.²²

3.3.3 Nationella styrdokument och arbetsmetoder

Jämte föreskrifter och allmänna råd styr Rikspolisstyrelsen polismyndigheterna genom nationella styrdokument med anvisningar för polismyndigheternas verksamhet. Rikspolischefens inriktningsdokument innehåller en redovisning av rikspolischefens syn på polisens uppdrag och hur det ska genomföras. Polisens planeringsförutsättningar är ett annat dokument som utvecklar och preciserar mål och riktlinjer för verksamheten. Där anges vilka områden som är särskilt prioriterade och områden som behöver utvecklas. I planeringsförutsättningarna fastställs även nationella mål för delar av verksamheten och där anges vissa nationella strategier. Planeringsförutsättningarna ligger till grund för den årliga verksamhetsplaneringen inom polismyndigheterna och övriga delar av polisorganisationen. Nationella mål omsätts i verksamhetsplanerna till lokala mål och anpassas efter lokala förhållanden.

Rikspolisstyrelsen meddelar även andra anvisningar för polismyndigheternas verksamhet. Styrelsen beslutar exempelvis om nationella strategier, handlingsplaner, riktlinjer, policys, metodstöd

²⁰ 13 e § instruktionen.

²¹ Exempel på sådana föreskrifter är Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om radioutrustning och kommunikationscentraler (RPSFS 2010:4, FAP 140-1), Polisens grafiska profil (RPSFS 2005:6, FAP 153-1), Polisens informationsbehandling med stöd av IT (RPSFS 2009:4, FAP 174-1) och Polisens kontaktcenter (PKC) (RPSFS 2008:4, FAP 150-0).

²² 12 § instruktionen.

och handböcker inom olika verksamhetsområden. Dokumenten ger anvisningar om hur arbetet inom specifika områden ska bedrivas och de kan innehålla mål för den specifika verksamheten, framgångsfaktorer för att beskriva de avgörande förutsättningar som krävs för att nå målen och resultatmått för att mäta måluppfyllelsen. Nationella strategier finns bl.a. för kriminalteknik, trafik, internationell verksamhet och kommunikation. Till följd av krav i vissa författningar har polisen i likhet med den övriga statsförvaltningen styrande dokument avseende bl.a. miljöledning och systematiskt arbetsmiljöarbete.

3.4 Uppföljning, tillsyn, kontroll och internrevision

3.4.1 Uppföljning och utvärdering

Rikspolisstyrelsen ska enligt sin instruktion följa upp och analysera polisverksamheten. Om verksamheten inte motsvarar angivna krav ska Rikspolisstyrelsen genom påpekanden eller uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring.

På uppdrag av regeringen inrättades en särskild funktion för utvärderingsverksamhet vid Rikspolisstyrelsen den 1 januari 2011. Styrelsen håller nu på att bygga upp och utveckla en egen kapacitet att beställa och genomföra utvärderingar och kvalificerade uppföljningar. Till utvärderingsfunktionen finns ett råd som har till främsta uppgift att stå som garant för att utvärderingsverksamheten bedrivs utan otydlig påverkan samt att projekten håller hög kvalitet och är verksamhetsrelevanta. Resultatet från utvärderingar, kvalificerade uppföljningar och annan relevant information kommer att förmedlas i en rapportserie.

Rikspolisstyrelsen har bl.a. till följd av regeringens krav i regleringsbrevet och på annat sätt fokuserat på uppföljning av polismyndigheternas verksamhetsresultat. Polisverksamhetens verksamhetsutfall följs upp i polisens system för verksamhetsuppföljning (VUP) och sammanställs i rapporter. Rapporterna, som uppdateras varje månad, redovisar verksamhetsrelevant resultatinformation både nationellt och per polismyndighet. Resultatrapporternas innehåll diskuteras återkommande på länspolismästarmöten och i Rikspolisstyrelsens planeringsdialoger med polismyndigheterna. En återkommande diskussionspunkt har varit att polismyndigheterna redovisat genomförd verksamhet delvis olika. Exempelvis har

myndigheterna kodat arbetad tid olika, vilket påverkar kvaliteten i redovisningen. I syfte att öka kvaliteten i tidredovisningen har Rikspolisstyrelsens nationella anvisningar för tidredovisning för 2011 kortats och förtydligats.

3.4.2 Tillsyn

Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisväsendet.²³ Regeringen har fastställt 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.²⁴ I kapitel 10 lämnas en utförligare redogörelse av nuvarande ordning.

3.4.3 Intern styrning och kontroll

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att en myndighet med rimlig säkerhet fullgör krav på att verksamheten ska bedrivs effektivt, enligt gällande rätt, enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen, med en tillförlitlig och rättvisande redovisning samt med god hushållning med statens medel.²⁵

För den interna styrningen och kontrollen inom polisen svarar rikspolischefen.²⁶ Samtidigt är länspolismästaren skyldig att vid polismyndigheten genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för.²⁷ Motsvarande ansvar har chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium.²⁸

Rikspolisstyrelsen har beslutat föreskrifter och allmänna råd om intern styrning och kontroll inom polisen samt riktlinjer och en mall för självutvärdering. Tanken är att den interna styrningen och kontrollen ska ingå som en naturlig del av polisens verksamhetsstyrning. Polismyndigheterna ska på liknande sätt integrera den

²³ 7 § polislagen.

²⁴ 2 a § instruktionen.

²⁵ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll jämförd med 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁶ 21 § instruktionen.

²⁷ 5 b § polisförordningen.

²⁸ 6 b § SKL:s instruktion.

interna styrningen och kontrollen i ledningen och styrningen av verksamheten.

Polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsen genomför i enlighet med föreskrifter och riktlinjer egna utvärderingar av verksamheten som grund för identifiering och värdering av risker. I polisens årsredovisning finns den samlade bedömningen av den interna styrningen och kontrollen vid polisen. Av årsredovisningen för 2010 framgår bl.a. att processen för intern styrning och kontroll har bidragit till ett bättre underlag för bedömning av risknivån inom polisen, och därmed till ökad förmåga att uppfylla de krav som myndighetsförordningen, polislagen och polisförordningen ställer.

Det är rikspolischefens uppgift att, med länspolismästarnas och chefen för Statens kriminaltekniska laboratoriums underlag som grund, intyga att polisorganisationen som helhet har en betryggande intern styrning och kontroll. Statskontoret har konstaterat att det är komplicerat att få till stånd väl fungerande kontrollsystem inom en organisation som innefattar flera myndigheter och en central förvaltningsmyndighet.²⁹ Polisens organisation innebär att den interna styrningen och kontrollen utövas i flera led där rikspolischefens möjligheter att fullgöra sitt ansvar i hög utsträckning är beroende av på vilket sätt länspolismästarna fullgör sitt ansvar för den interna styrningen och kontrollen i respektive polismyndighet. I kapitel 5 redovisar kommittén vilka hinder som föreligger för en effektiv intern styrning och kontroll av polisens verksamhet.

3.4.4 Rikspolisstyrelsens internrevision

Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.³⁰ Rikspolisstyrelsens internrevision omfattar samtliga polismyndigheter, Rikskriminalpolisen, Statens kriminaltekniska laboratorium, Polishögskolan och övrig verksamhet inom Rikspolisstyrelsen.

Det är Rikspolisstyrelsens styrelse som beslutar om internrevisionens revisionsplan samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. I revisionsplanen

²⁹ Statskontoret 2011, Fångar FISKEN* fel, s. 33. * FISKEN = förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

³⁰ 3 § internrevisionsförordningen (2006:1228).

för 2011 presenteras de av internrevisionen identifierade största riskområdena inom polisen samt förslag till granskningsåtgärder.³¹ Det framgår att internrevisionen har mycket begränsade resurser och därför är de föreslagna granskningarna mycket begränsade i relation till polisens totala verksamhet.

3.5 Säkerhetspolisen

Formellt är Säkerhetspolisen en del av Rikspolisstyrelsen. Dock har Säkerhetspolisen en i hög grad självständig ställning inom Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen. Regeringen styr verksamheten vid Säkerhetspolisen genom författningar, regleringsbrev med riktlinjer för verksamhetens inriktning och med särskilda beslut. Säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen tillsätts av regeringen.

I Säkerhetspolisens instruktion framgår närmare i vilken utsträckning Säkerhetspolisen ansvarar för uppgifter som ska utföras av Rikspolisstyrelsen. I viss utsträckning klargörs också Säkerhetspolisens ansvar i förhållande till Rikspolisstyrelsen. Exempelvis finns en bestämmelse om att frågor på Säkerhetspolisens område som på ett väsentligt sätt påverkar andra delar av polisväsendet avgörs av rikspolischefen. Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett ärende, om det finns särskilda skäl.³² Formellt har denna bestämmelse endast kommit till användning två gånger under 2000-talet. Ett sådant tillfälle var i samband med EU-toppmötet i Göteborg 2001 då rikspolischefen fattade beslut om ansvarsfördelningen. Ett annat sådant tillfälle var inför valrörelsen 2010 då rikspolischefen beslutade om framtagandet av gemensamma nationella hotbilder.

Säkerhetspolischefen ska hålla rikspolischefen informerad om den verksamhet som pågår.³³ Säkerhetspolischefen ska också hålla Rikspolisstyrelsens styrelse informerad om verksamheten.³⁴ Säkerhetspolischefen är vice ordförande i Rikspolisstyrelsens styrelse. Rikspolisstyrelsens styrelse ska nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av de riktlinjer

³¹ Rikspolisstyrelsen IR-977-6024/10.

³² 7 § Säkerhetspolisens instruktion. (Före 2007 hade rikspolischefen något större möjlighet att fatta beslut i frågor på Säkerhetspolisens område. Genom den ändring som då gjordes markerades ytterligare Säkerhetspolisens fristående ställning.)

³³ 7 § Säkerhetspolisens instruktion.

³⁴ 7 § Säkerhetspolisens instruktion jämförd med 21 e § Rikspolisstyrelsens instruktion.

för verksamheten som regeringen meddelar. Styrelsen ska en gång om året och därutöver när det behövs till regeringen lämna de synpunkter och förslag som granskningen leder fram till.³⁵ Mot den bakgrunden föredras Säkerhetspolisens årsredovisning, resultatredovisning samt budgetunderlag för styrelsen, som beslutar dessa dokument.

3.6 Grundläggande gemensamma arbetsätt

Under 2000-talet har polisen utvecklat ett antal grundläggande arbetsätt. Nedan redovisas två av dem som i stor utsträckning påverkar organisatoriska frågor och beslutsbefogenheter. Polisens underrättelsemodell (PUM) är polisens lednings- och styrningsmodell för all polisoperativ verksamhet. Polisens nationella utredningskoncept (PNU) ska bidra till att effektivisera utredningsverksamheten. Avsikten är att alla polismyndigheter ska bedriva verksamheten med stöd av dessa arbetsätt.

För att polismyndigheterna ska kunna införa och bedriva verksamheten enligt de två modellerna krävs att de genomför organisatoriska förändringar, skapar nya funktioner, anpassar kompetensutvecklingen m.m. Nya resurser eller omprioritering av resurser krävs ofta för att kunna genomföra verksamheten fullt ut. I kapitel 5 redogör kommittén bland annat för vilka hinder som nuvarande ledningsstruktur och organisation innebär för att få fullt genomslag för de två beskrivna arbetsätten.

3.6.1 Polisens underrättelsemodell (PUM)

Polisverksamhet ska bedrivas genom ett problemorienterat och underrättelselett arbetsätt. Polisens underrättelsemodell är polisens lednings- och styrningsmodell för all planlagd operativ polisverksamhet. Polisens underrättelsemodell ska inrikta verksamheten så att polisens aktiviteter mot brott, ordningsstörningar och otrygghet har rätt utformning, sätts in vid rätt tidpunkt och med rätt resurs. Lednings- och styrningsmodellen har införts och utvecklats under 2000-talet för svensk polis. Modellen är tänkt att användas på lokal, regional och nationell nivå. Utifrån en strategisk inriktning med en beslutshorisont på 3–5 år ska en operativ ledning

³⁵ 22 c § Rikspolisstyrelsens instruktion.

av verksamheten med en beslutshorisont på 3–6 månader inriktad på polisverksamheten. En väl fungerande kriminalunderrättelseverksamhet är en förutsättning för att polisens lednings- och styrningsmodell ska vara effektiv för den polisoperativa verksamheten. Detta avser såväl lokal, regional som nationell nivå.

Polismyndigheterna har byggt upp en organisatorisk struktur för att kunna leda och styra den polisoperativa verksamheten i enlighet med modellen. Likaså har en organisatorisk struktur byggts upp inom polisens sju samverkansområden. Det innebär i korthet att det finns en kriminalunderrättelseverksamhet som tar fram en lägesbild och adekvat beslutsunderlag för operativa ledningsgrupper på lokal- och samverkansnivå. I polismyndighetens operativa ledningsgrupp är det ordföranden som är resursägare och slutligt beslutar om inriktningen av verksamheten under pågående verksamhetsår. Den strategiska inriktningen av verksamheten för polismyndigheten beslutas av länspolismästaren.

Inom polisens samverkansområden finns regionala operativa ledningsgrupper. Verksamhetens omfattning och struktur varierar mellan olika samverkansområden. Polismyndighetens representant – vanligtvis ordföranden i respektive operativa ledningsgrupp – deltar i mötena. Någon av polismyndigheternas representanter är ordförande i den regionala operativa ledningsgruppen. Representanterna för polismyndigheterna har mandat att fatta beslut som är bindande för sina respektive myndigheter. Skillnaden mellan den lokala operativa ledningsgruppen och den regionala operativa ledningsgruppen är att ordföranden i sistnämnda inte har mandat att fatta beslut som är bindande för de polismyndigheter som ingår i samverkansområdet. För att en gemensam planlagd insats eller planerad verksamhet ska kunna beslutas och genomföras krävs konsensus. På nationell nivå har genomslaget av lednings- och styrningsmodellen varit begränsat beroende på Rikspolisstyrelsens begränsade mandat att leda operativ verksamhet främst vad avser mängdbrottslighet.

3.6.2 Polisens nationella utredningskoncept (PNU)

Polisens nationella utredningskoncept är ett arbetssätt som ska effektivisera polisens utredningsverksamhet. Arbetssättet är framtaget på nationell nivå tillsammans med personal från polismyndigheterna som har kompetens inom de olika verksamhets-

områdena. Modellen består av huvudprocessen *Det brottsutredande uppdraget* och de tre stödprocesserna *Ledarskap*, *Kompetensutveckling* och *Metodförvaltning*. Nedan beskrivs främst det brottsutredande uppdraget.

För att kunna utveckla och bedriva utredningsverksamheten enligt modellen krävs att polismyndigheterna anpassar sin organisation, utser nya funktioner, genomför kompetensutveckling, investerar i ny teknik samt avsätter medel för detta. I kapitel 5 beskrivs vilka hinder kommittén identifierat med nuvarande organisation och beslutsstruktur för att kunna genomföra och utveckla den brottsutredande verksamheten.

De fyra viktigaste faktorerna för en effektiv brottsutredning är:

1. att polisen snabbt vidtar adekvata utredningsåtgärder på brottsplatsen (inledande utredningsåtgärder),
2. att det finns tillgång till aktiva förundersökningsledare som har rätt kompetens under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås (förundersökningsledning),
3. att polismyndigheterna bedriver en effektiv brottssamordning (brottssamordning) och
4. att polisen i nära anslutning till brottet utför brottsplatsundersökningar samt säkrar och analyserar spår (kriminalteknik).

Inledande utredningsåtgärder

Av tradition har det inom polisen funnits en åtskillnad mellan den brottsförebyggande och den brottsutredande delen av uppdraget. Polisens sätt att organisera sig och bedriva verksamhet har inneburit att poliser i yttre tjänst inte har haft som sitt primära uppdrag att utreda brott. I stället har utredningsarbetet, efter det att brottsanmälan har överlämnats av den yttre personalen, i huvudsak bedrivits av utredare som har tjänstgjort inne på polistationen. Det har inneburit att påbörjandet av utredningen har fördröjts. Sådana fördröjningar innebär att handläggningstiderna blir längre vilket i sin tur påverkar möjligheten att klara upp fler brott.

En viktig utgångspunkt i polisens utredningskoncept är att alla poliser ska se sig som brottsutredare oavsett organisatorisk till-

hörighet. Vikten av ledning och styrning i nära anslutning till brottet är en framgångsfaktor för att öka möjligheterna att klara upp fler brott. Det innebär att operativa förundersökningsledare ska leda och styra verksamheten så att långtgående och adekvata utredningsåtgärder genomförs direkt i anslutning till brottet och att brottsutredningarna kan färdigställas och överlämnas snarast möjligt till åklagaren. Polisen har tillförts många nyutbildade poliser under de senaste tre åren och också av det skälet har det varit viktigt att dessa får stöd genom en tydlig och direkt ledning.

En annan avgörande framgångsfaktor för att kunna arbeta med långtgående utredningsåtgärder är att polisanställda med brottsutredningsuppdrag arbetar på tider när de flesta brotten begås. Det avser såväl personal i yttre som i inre tjänst.

För att förbättra förutsättningarna för att arbeta enligt de arbetsmetoder som Polisens nationella utredningskoncept innebär har polisen utvecklat ett utredningsstöd som benämns Pust. Det är ett nationell mobilt it-stöd som skapar förutsättningar för att utveckla och genomföra nya gemensamma, kvalitativa samt rationella utredningsmetoder.³⁶

Pust infördes i en första etapp vid samtliga polismyndigheter under 2011. Den första delen av Pust har genomförts inom ramen för utvecklingsarbetet om mängdbrott och fokuserat på de brott där utredningen normalt kan färdigställas i nära anslutning till brottsplatsen. När Pust är fullt utbyggt är avsikten att detta helt ska ersätta nuvarande system och rutiner för avrapportering samt utredning, dvs. det som i dag benämns Rationell Anmälans Rutin (RAR).

Förundersökningsledningen

Förundersökningsledning är särskilt viktig i utredningens initiala fas. Förundersökningsledare ska tidigt identifiera om det kan finnas skäl att hos åklagare väcka frågan om beslut om förundersökningsbegränsning eller om frihetsberövande. Förundersökningsledaren ska ha en aktiv roll hela vägen i processen och bär ansvaret för utredningen i de ärenden där förundersökningen leds av polismyndigheten. Han eller hon ska ge direktiv och fatta beslut i nära anslutning till att brottet har begåtts eller upptäckts, ge fortsatta

³⁶ Mobiliteten ligger i MOPS (Mobilt Operativt Polisstöd). Denna teknik används för att på ett säkert sätt på fältet kunna kommunicera med polisens it-miljö, däribland Pust.

direktiv under utredningen och slutligen se till att förundersökningen kvalitetssäkras innan den lämnas över till en inre utredningsenhet och sedan innan den slutredovisas till åklagare. Avgörande framgångsfaktorer för en effektiv förundersökningsledning är att det finns ett tillräckligt antal förundersökningsledare med rätt kompetens i tjänst under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås.

Brottssamordning

Syftet med att ha en brottssamordningsfunktion vid varje polismyndighet är att få ett samlat grepp och en helhetsbild av vilka brottsanmälningar som görs vid myndigheten. Denna kunskap ger möjlighet att se brottstrender och göra jämförande analyser mellan olika tillvägagångssätt m.m. (s.k. operativ brottsanalys) och mellan olika spår (s.k. forensisk analys) i syfte att finna en misstänkt gärningsperson. Avsikten är också att samordna ärenden med samma misstänkta gärningsperson (ärendesamordning).

Enligt Polisens nationella utredningskoncept ska det därför finnas en funktion, dvs. en eller flera personer, som ansvarar för en myndighetsgemensam brottssamordning. Alla brottsanmälningar ska passera denna funktion så att all utredningsinformation finns tillgänglig på ett och samma ställe. I den mån det finns flera ärenden med samma misstänkta gärningsperson ska dessa samordnas inom en och samma organisatoriska enhet. De olika utredningarna bör då också ledas av en och samma förundersökningsledare. En fortlöpande kontroll ska göras av om nya brottsmisstankar uppkommer mot den misstänkte. Om så sker ska ärendena snarast samordnas till den utredare som har övriga ärenden. Frågor om eventuell förundersökningsbegränsning eller om beslut om frihetsberövande kan då tidigt uppmärksammas. Genom en effektiv ärendesamordning skapas förutsättningar för en snabb och samlad lagföring beträffande de personer som begår en större del av mångdbrotten, nämligen de som ofta återfaller i brott.

Kriminalteknik

Rikspolisstyrelsen beslutade 2007 om en kriminalteknisk strategi med handlingsplan. Där framgår att det vid varje polismyndighet ska finnas tillgång till kriminalteknisk kompetens på tre nivåer. Lokala avvikelser ska förekomma endast om det är motiverat av verksamhets- eller resursskäl. Poliserna har från polisutbildningen grundläggande kunskap för att kunna genomföra en brottsplatsundersökning, spårsäkring och viss analys. Nästa nivå är lokala brottsplatsundersökare som har vidareutbildats för att kunna göra en mer fullständig undersökning och analys, särskilt i mängdbrottsärenden. Utbildning av lokala brottsplatsundersökare sker vid respektive polismyndighet eller inom samverkansområdet. Lokala brottsplatsundersökare ska finnas tillgängliga under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås. Lokala brottsplatsundersökare ska stå till förundersökningsledarens förfogande för undersökning av brottsplatsen i direkt anslutning till brottet. Den högsta nivån vid polismyndigheterna är kriminaltekniker som utbildas av Statens kriminaltekniska laboratorium. Dessa tas i första hand i anspråk för den grövre brottsligheten men även för mängdbrottsutredningar.

4 Polisens resurser och resultat

4.1 Polisens resurser¹

4.1.1 Resursutvecklingen 2000–2010

Ekonomi

Polisens verksamhet finansieras i huvudsak inom ett anslag på statsbudgetens utgiftsområde 4, Rättsväsendet. Anslaget är avsett för de 21 polismyndigheternas verksamhet liksom för Statens kriminaltekniska laboratorium samt Rikspolisstyrelsen inklusive Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Säkerhetspolisen finansieras över eget anslag.

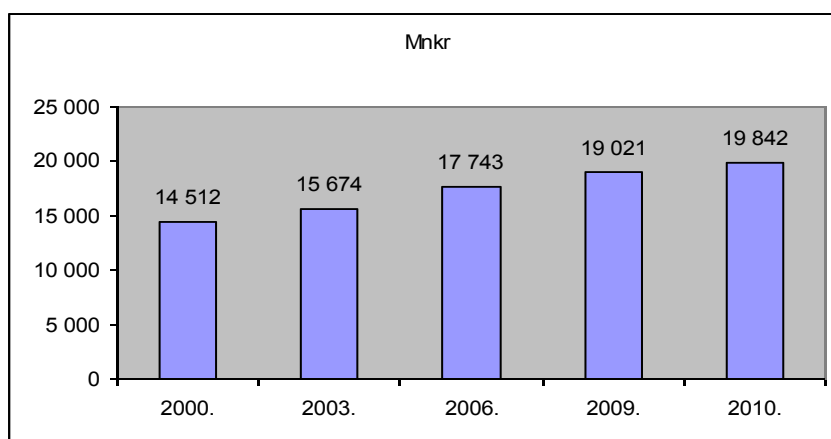
Polisen har under senare år tillförts betydande resurser. I fasta priser ökade anslaget med 41 procent från 2000 till 2010.² Anslaget till polisen under 2010 var 19,1 miljarder kronor. Till detta kommer vissa avgifter och bidrag.

Av polisens årsredovisningar framgår att i fasta priser ökade kostnaderna för polisens verksamhet med 37 procent under perioden 2000–2010. Polisens driftkostnader, vilka utgörs av kostnader för personal, lokaler och övrig drift, uppgick under 2010 till närmare 19 miljarder kronor. Detta motsvarade nästan 2 000 kronor per invånare i genomsnitt för landet, men kostnaderna varierade mellan olika polismyndigheter.

¹ Anm: Även om uppgifter när det gäller resurser finns tillgängliga för 2011 används i detta kapitel genomgående uppgifter för perioden 2000–2010. Detta motiveras av att huvuddelen av uppgifterna angående verksamhetens utveckling (avsnitt 4.2) är hämtade från kriminalstatistiken. Kriminalstatistikens uppgifter för 2011 publiceras i augusti 2012, dvs. efter betänkandets publicering.

² Anm: Omräkning till fasta priser har gjorts med ledning av Statistiska centralbyråns årsmedeltal för konsumentprisindex.

Figur 4.1 Kostnadsutveckling i fasta priser inom polisen 2000–2010, mnkr (2010-års priser)



Källa: Rikspolisstyrelsens årsredovisningar respektive år, senast polisens årsredovisning 2010, tabell 2.1.4 Tre år i sammandrag. I kostnaderna ingår finansiella kostnader och avskrivningar.

Under 2010 avsåg drygt 85 procent av nettokostnaderna, 16 miljarder kronor, de 21 polismyndigheternas verksamhet medan resterande kostnader avsåg de centrala funktionerna Rikspolisstyrelsen inklusive Rikskriminalpolisen och Polishögskolan samt Statens kriminaltekniska laboratorium.

Tabell 4.1 Anslagsförbrukning (nettokostnader) inom polisen 2010, mnkr.

Myndighet	Mnkr
21 polismyndigheter	16 010
Centrala funktioner	2 688
Varav Rikspolisstyrelsen	1 592
Rikskriminalpolisen	689
Polishögskolan	310
Statens kriminaltekniska laboratorium	219
Summa	18 820

Källa: Polisens Årsredovisning 2010, tabell 28.8 Anslagsredovisning per redovisningsenhet.

Rikspolisstyrelsen svarar för bl.a. infrastruktur för it, drift och förvaltning av gemensamma it-system, utbildningsverksamhet, upphandlingstjänster, lokalförsörjning m.m. för hela polisverksamheten. Vissa av dessa tjänster faktureras polismyndigheterna. Rikskriminalpolisen tar dock som grundregel inte

betalt av polismyndigheterna för några tjänster. Det kriminaltekniska laboratoriet debiterade polismyndigheterna under 2010 med ett mindre belopp.³ I första hand avsåg dessa medel avgifter för utbildningar och konferenser som Statens kriminaltekniska laboratorium anordnar, mestadels på uppdrag från Rikspolisstyrelsen och Polishögskolan. En mindre del avsåg kostnader för externa analyser som Statens kriminaltekniska laboratorium inte kunnat utföra inom den egna verksamheten.

Liksom inom andra offentliga verksamheter är största delen av polisens kostnader personalrelaterade, närmare 75 procent. Lokalkostnaderna utgör 10 procent och övriga driftkostnader inom polisen uppgår till 15 procent.

Personal

Under perioden 2000–2010 ökade antalet anställda inom polisen med 26 procent till drygt 28 000. Ökningstakten under perioden var densamma för såväl poliser som anställda med annan kompetens. Under det senaste året var dock de senares antal i princip oförändrat medan drygt 1 000 nya poliser anställdes. Kostnadsökningen per anställd var i fasta priser under perioden nio procent.

Som framgår av nedanstående tabell uppnåddes regeringens mål avseende 20 000 poliser under 2010.⁴ Antalet anställda med annan kompetens ökade med 1 500 personer under den redovisade perioden, vilket enligt Rikspolisstyrelsen delvis förklaras av nyrekrytering i samband med att Polisens kontaktcenter etablerades vid sju polismyndigheter samt särskilda satsningar på bl.a. 300 civila funktioner.⁵ Uppbyggnaden av Polisens administrativa center och ATK-sektionen (Automatisk trafiksäkerhetskontroll) vid Rikspolisstyrelsen liksom ny verksamhet vid Rikskriminalpolisen förklarar också ökningen av antalet anställda med annan kompetens än den polisiära. Till detta bidrar även nyrekrytering vid Statens kriminaltekniska laboratorium till följd av förändrad DNA-lagstiftning och ökad efterfrågan på verksamhet som utreder it-relaterad brottslig-

³ Totalt sex miljoner kronor.

⁴ Anm: Detta innebär att Sverige har ungefär lika många poliser per invånare som exempelvis Nederländerna, 215, tio procent fler poliser per invånare än Danmark och omkring 40 procent fler än Norge och Finland. (Internationella siffror avser 2008, Eurostat).

⁵ Rikspolisstyrelsen (2010). *Redovisning av utvecklingen av antalet poliser och civilanställda inom polisen under perioden december 2006 till juni 2010*. HR-710-2026/10.

het samt mer personal för rutinanalyser och mer personal med högre kompetens inom bl.a. narkotikaområdet.

Drygt 2 000 av de 28 000 anställda inom polisen hade vid utgången av 2010 sin anställning vid Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Andelen poliser vid Rikspolisstyrelsen och laboratoriet var 35 procent och vid polismyndigheterna var andelen poliser i genomsnitt 76 procent.

Tabell 4.2 Utveckling av antal anställda från år 2000 till 2010

År	Anställda vid årets Slut	Varav anställda poliser	Andel poliser	Totalkostnad/ Anställd 1 000 kr
2000	22 294	16 089	72%	651
2003	23 062	16 292	71%	680
2006	24 631	17 423	71%	720
2009	26 891	19 144	71%	707
2010	28 017	20 292	72%	708
2000–2010	+26%	+26%		+9%

Källa: Rikspolisstyrelsens årsredovisningar respektive år, senast polisens årsredovisning 2010, tabell 2.1.4 Tre år i sammandrag.

Som framgår av tabellen minskade den totala kostnaden i relation till antalet anställda något under den senaste fem-årsperioden. Detta sammanhänger med att andra kostnader än personalkostnader inte ökade i samma takt som nytillskottet av anställda. Dessutom var lönerna för nyanställda lägre än vad som i genomsnitt gäller för samtliga anställda.

Det sammanlagda antalet årsarbetskrafter, dvs. samtliga anställningar omräknat till heltidstjänster, uppgick 2000 till 21 700 och 2010 till 25 000, dvs. en ökning med 16 procent. Antalet årsarbetskrafter per anställd sjönk enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen under perioden från 0,97 till 0,89. Detta gällde såväl poliser som anställda med annan kompetens.⁶

För att följa upp resursåtgången och hur resurserna fördelas på skilda uppgifter tillämpar polisen tidredovisning. Denna ska enligt

⁶ Uppgifter om antal årsarbetskrafter respektive år har överlämnats särskilt av Rikspolisstyrelsen, som dock påpekar att uppgifterna inte är fullt jämförbara mellan olika år beroende på skiftande beräkningsunderlag.

Rikspolisstyrelsens riktlinjer ge underlag för att kunna prioritera och leda polisens verksamhet, såväl centralt som lokalt, genom att ge kunskap om hur polisen använder sina personalresurser fördelat på olika verksamheter.⁷ Genom tidredovisningen ska det vara möjligt att följa upp och analysera prestationer, effekter och uppsatta mål jämfört med resursinsatsen. Strukturen för tidredovisningen är densamma som för uppföljningen av polisens resultat i polisens system för verksamhetsuppföljning, VUP. Kvaliteten på uppföljningen är helt avhängig kvaliteten på de uppgifter som rapporteras in i tidredovisningen liksom i övriga system.⁸ Det är länspolismästaren vid varje polismyndighet som är ytterst ansvarig för kvaliteten på resultat- och tidredovisningen.

Kvaliteten på de redovisade uppgifterna har ifrågasatts av såväl polisens egen internrevision som av Riksrevisionen.⁹ Polisen har uppmanats att förbättra tidredovisningen så att den bättre kan fungera som underlag för styrning och uppföljning av polisens verksamhet.

Mot bakgrund av kritiken har flera åtgärder vidtagits. Det tar dock tid innan sådana åtgärder får genomslag i redovisade uppgifter. Även om tidredovisningen för 2010 är av varierande kvalitet finns det för närvarande inte något annat underlag som bättre beskriver resursfördelningen inom polisen i relation till verksamheten. Den ekonomiska redovisningen, som skulle ha kunnat vara ett alternativ, baseras främst på organisatoriska enheter och är inte relaterad till prestationer.

Med stöd av uppgifter från tidredovisningen kan bl.a. följande iakttagelser göras om den personella resursfördelningen.

Under 2010 redovisades drygt 40 miljoner arbetstimmar i polisens tidredovisningssystem. Av dessa avsåg tre miljoner timmar Rikspolisstyrelsen inklusive Rikskriminalpolisen och Polishögskolan samt Statens kriminaltekniska laboratorium, medan 37 miljoner timmar avsåg polismyndigheternas verksamhet.

Huvuddelen, 75 procent, av polismyndigheternas arbetstid avsåg de tre kärnverksamheterna, dvs. brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service. Dessa verksamheter omfattade 33,

⁷ Riktlinjer: Rikspolisstyrelsen (2010). *Polisens tidredovisning enligt PRR för 2011*. EA-900-3226/2010.

⁸ Rikspolisstyrelsen (2011). *Polisens verksamhetsstyrning. Dokumentation*. RPS Rapport 2011.

⁹ Internrevisionen (2009). *Polisens system för verksamhetsuppföljning – VUP 2008-02-07 med uppföljning 2009-12-30, IR-977-692/09* samt Riksrevisionen (2010). *Polisens årsredovisning 2009. Revisionsrapport 2010-05-12*. Dnr. EA-978-2682/10.

53 respektive 13 procent av all tid som under 2010 bokfördes som kärnverksamhet.

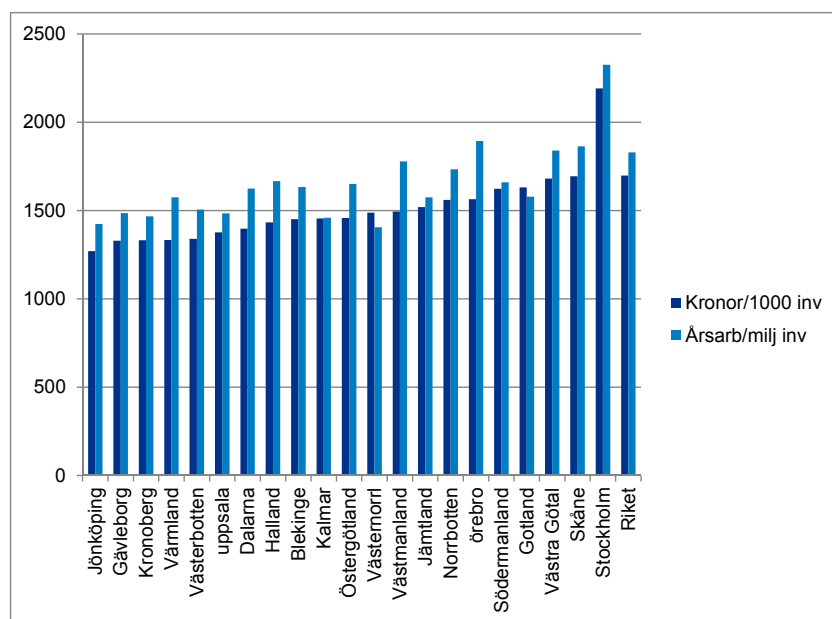
Resterande 25 procent av den totala tiden avsåg gemensamma verksamheter som ledning och styrning, kompetensförsörjning samt stödverksamheter. Med stödverksamhet avses främst ekonomi- och personaladministration samt it. Vid Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium redovisades 0,8 miljoner timmar, 25 procent, för kärnverksamhet och 2,2 miljoner timmar för ledning, styrning och stödverksamhet.

4.1.2 Polismyndigheternas resurser 2010

Under 2010 uppgick, som nämnts, polismyndigheternas nettokostnader till drygt 16 miljarder kronor, vilket motsvarar 1 700 kronor per invånare i landet. För flertalet polismyndigheter var dessa kostnader, exklusive kostnader för polisens kontaktcenter, omkring 1 500 kronor per invånare (+/- 10 procent). Kostnaderna för Polismyndigheten i Stockholms län var närmare 2 200 kronor per invånare. Detta åskådliggörs i figur 4.2 där myndigheterna har placerats in med hänsyn till deras kostnader per invånare. Riksgenomsnittet, cirka 1 700 kr per invånare, syns längst till höger.

De flesta polismyndigheter disponerar 1,5–1,7 årsarbetskrafter av poliser per 1 000 invånare. Polismyndigheterna i Örebro län, Skåne och Västra Götaland har en högre polistäthet, drygt 1,8 årsarbetskraft per 1 000 invånare och Polismyndigheten i Stockholms län 2,3 årsarbetskraft per 1 000 invånare. Skillnaderna i antal årsarbetskrafter mellan myndigheterna följer i huvudsak skillnaderna i kostnader per invånare. Detta är naturligt med tanke på att personalkostnaderna utgör närmare 75 procent av de samlade kostnaderna inom polisen. För Polismyndigheterna i Västernorrlands, Kalmar och Södermanlands län samt för Polismyndigheten Gotland redovisas dock högre kostnader per invånare än vad som motiveras av antalet årsarbetskrafter.

Figur 4.2 Kostnader per polismyndighet (kronor/1 000 invånare) samt antal poliser (årsarbetskrafter/ miljoner invånare) 2010



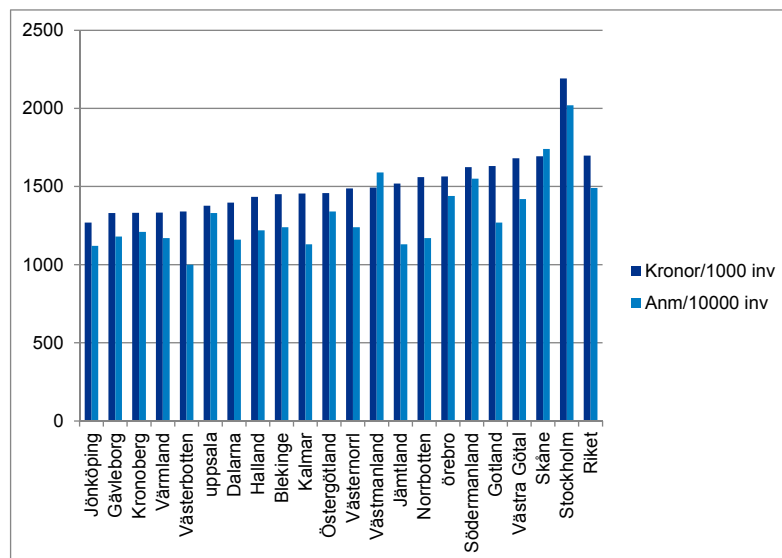
Källa: Rikspolisstyrelsen (2011). *Polisens årsredovisning 2010*. Tabell 28.8 Anslagsredovisning per redovisningsenhet samt bilaga 3 Anställda, årsarbetskrafter och medeltal anställda.

Med undantag för Polismyndigheten i Stockholms län är resurserna när det gäller ekonomiska medel och poliser sålunda någorlunda jämnt fördelad över landet i relation till befolkningsunderlaget. Att såväl kostnaderna per invånare som polistätheten i Stockholmsområdet är närmare 30 procent högre än riksgenomsnittet förklaras till stor del av att den anmälda brottsligheten är 35 procent högre i Stockholmsområdet än genomsnittet för övriga landet, att Polismyndigheten i Stockholms län har en del specialfunktioner som flertalet övriga polismyndigheterna inte förfogar över samt att frekvensen av större arrangemang som kräver polisiär närvaro är högre i Stockholmsområdet. Det är i Stockholm som riksdagen, regeringen och ambassaderna finns samt de flesta statsbesök äger rum. Stora evenemang inom bl.a. idrott och musik eller av politisk karaktär kräver också en stor del av storstadspolisens resurser.

I figur 4.3 redovisas polismyndigheternas kostnader 2010 per 1 000 invånare och antal brottsanmälningar per 10 000 invånare. Som framgår av figuren redovisar de ytmässigt stora Polismyndigheterna i Jämtlands och Västerbottens län samt Polismyndigheten i

Norrbottnen något högre kostnader per brottsanmälan än flertalet andra polismyndigheter. Detsamma gäller några av de befolkningsmässigt mindre polismyndigheterna, som dem i Kalmar län och på Gotland. Polismyndigheterna i Skåne och Västmanlands län samt Polismyndigheterna i Uppsala och Södermanlands län uppvisar jämförelsevis låga kostnader per brottsanmälan. Skillnaderna mellan den polismyndighet som hade högst respektive lägst kostnad per brottsanmälan var drygt 40 procent.

Figur 4.3 Kostnader per polismyndighet (kronor/1 000 invånare samt brottsanmälningar (antal/10 000 invånare) 2010



Källa: Rikspolisstyrelsen (2011). *Polisens årsredovisning 2010* samt Brottsförebyggande rådet (2011). *Kriminalstatistik 2010*.

Av polismyndigheternas tidredovisning för 2010 framgår att samtliga myndigheter utom tre använde mellan 71 och 78 procent av tillgängliga resurser på kärnverksamheten och mellan 22 och 29 procent av tiden på gemensam verksamhet. Hur tiden fördelas inom respektive huvudgrupp skiljer dock betydligt mellan olika polismyndigheter.

Förutom verksamhetsmässigt motiverade skillnader samt skillnader i prioritering och arbetssätt kan en inte obetydlig del av skillnaderna sannolikt bero på varierande tolkning av de anvisningar som utfärdats av Rikspolisstyrelsen för vilka aktiviteter som

ska redovisas under respektive område. Inte minst varierar tillämpningen av vad som ska redovisas som brottsförebyggande arbete respektive utredning och lagföring mellan polismyndigheterna. Som tidigare nämnts är kvaliteten på de redovisade uppgifterna i tidredovisningen i vissa avseenden bristfällig trots att nationella anvisningar för tillämpningen finns. Rikspolisstyrelsen har lämnat förtydligande anvisningar för tidredovisningen. Dessa gäller fr.o.m. 2011.

Tabell 4.4 Arbetstidens omfattning och fördelning under år 2010 vid polismyndigheterna(1 000 timmar)

Typ av verksamhet		Samtliga Polismyndigheter			
		Timmar	Andel	Max	Min
Kärnverksamhet	Brottsförebyggande arbete	9 500	25 %	44 %	14 %
	Utredning och lagföring	15 100	40 %	50 %	34 %
	Service	3 800	10 %	14 %	7 %
	Summa kärnverksam.	28 400	75 %		
Gemensam verksamhet	Ledning och styrning	2 500	7 %	15 %	5 %
	Kompetensförsörjning	3 000	8 %	13 %	2 %
	Stödverksamhet	3 400	9 %	11 %	2 %
	Summa gemensamt	8 900	25 %		
Polismyndigheternas samlade verksamhet		37 300	100 %		

Fördelningen mellan andelen poliser respektive anställda med annan kompetens varierar mellan myndigheterna. Under 2010 svarade poliser för mellan 70 och 80 procent av samtliga årsarbetskrafter vid de olika polismyndigheterna.¹⁰ Det bör observeras att de redovisade uppgifterna avser ett enskilt år, 2010.

4.2 Polisverksamhetens resultat¹¹

En verksamhets resultat ska ses i relation till de mål som finns för verksamheten. Målen för Polisen är och har, med vissa variationer i regleringsbrevens ordalydelse, främst varit

¹⁰ Rikspolisstyrelsen (2011). *Polisens årsredovisning 2010*. bilaga 3. Anställda, årsarbetskrafter och medeltal anställda.

¹¹ En myndighets resultat innefattar såväl myndighetens prestationer som effekterna av prestationerna.

- att minska risken för att brott begås,
- att bidra till att öka människors trygghet,
- att fler brott ska leda till lagföring samt
- att kvaliteten ska höjas på den brottsutredande verksamheten.

Vidare ska de uppgifter som inte handlar om brottsbekämpning utföras med utgångspunkt från medborgarnas behov, genom snabb och korrekt handläggning, god service och hög tillgänglighet i enlighet med förvaltningslagens krav. Rikspolisstyrelsen har, utöver dessa verksamhetsmål, beslutat om nationella servicemål för polisen.¹²

Utöver de nämnda målen för polisen ställer regeringen i regleringsbrev för respektive år ett antal återrapporteringskrav på myndigheten. Dessa återrapporteringskrav avser i första hand redovisningar av hur verksamheten utvecklats inom vissa specifika områden, men även redovisning av mer omfattande uppdrag.¹³

4.2.1 Kommitténs utgångspunkter

Direktiven

Som framgått ovan har polisen tillförts betydande resurser under 2000-talet. Kostnaderna för verksamheten kan inte ses isolerat utan måste relateras till vad samhället får ut av satsade medel, dvs. verksamhetens resultat. Regeringen framhåller i kommitténs direktiv att det finns tecken på att polisen inte fullt ut lever upp till de krav som ställs på ett effektivt resursutnyttjande. Den övergripande frågan som ska besvaras är om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Organisationsstrukturens specifika betydelse för att nå ett väsentligt förbättrat resultat behöver analyseras med utgångspunkt från åtminstone två olika perspektiv.

För det första kan frågeställningen inte handla om en generell förväntan på väsentligt förbättrade resultat i alla delar av polisens

¹² Rikspolisstyrelsen (2009). *Nationella servicemål för Polisen*. POA 190-3308/09.

¹³ Statskontoret (2011). *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen*, avsnitt 4.2. (2011:20)

verksamhet. Det finns flera skäl för detta. Polisens kärnverksamheter påverkas av ett stort antal yttre faktorer som polisen inte själv råder över och kan påverka i nämnvärd utsträckning. Exempel på sådana faktorer återfinns i avsnitt 4.4.4. Det måste också tydligare preciseras vilka verksamhetsresultat som polisen avsevärt ska förbättra och uppnå med utgångspunkt från de övergripande målen i relation till resursinsats och kostnadseffektivitet. Som framgår av det följande har förtroendet för polisen ökat hos allmänheten och det brottsförebyggande arbetet har av allt att döma intensifierats.

Det grundläggande problemet som såväl polisen som regeringen behöver begrunda och förhålla sig till är att verksamhetsresultaten vid en närmare betraktelse totalt sett, och särskilt när det gäller området utredning och lagföring, ännu inte avspeglar den ökning av anslaget med drygt 40 procent, eller den ökning av antalet poliser med 26 procent som polisorganisationen tillförts under perioden 2000–2010. Det är framför allt mot den bakgrunden som frågan om polisens organisation får sin betydelse och relevans.

För det andra har flera bedömare, inklusive Rikspolisstyrelsen, framhållit att det finns betydande skillnader i resultat mellan olika polismyndigheter, något som även framgår av de uppgifter som redovisas i avsnitt 4.2.4. Även om förutsättningarna för att bedriva verksamhet självfallet skiljer sig mellan olika delar av landet, så är de redovisade skillnaderna i resultat i vissa delar anmärkningsvärt stora. Den högre resursnivån tycks således inte ha lett till en märkbar utjämning av vare sig kvalitet, produktivitet eller handläggningstider mellan de 21 polismyndigheterna. Givet att de redovisade skillnaderna återspeglar verkliga förhållanden, innebär detta att polisverksamheten bedrivs olika effektivt i olika delar av landet. Eftersom de redovisade skillnaderna i resultat tycks vara bestående över tid, skulle detta dessutom kunna innebära att de myndigheter som presterar sämre resultat än andra fortsätter att göra detta oavsett vilka resurser som tillförs. Det ligger då nära till hands att anta att förklaringen till de stora skillnaderna skulle kunna vara av organisatorisk karaktär.

Resultatkulturen i polisorganisationen

Vid de kontakter som kommittén under utredningsarbetet har haft med företrädare för samtliga polismyndigheter, fackliga organisationer m.fl. (se kap. 1) har det återkommande anförts att proble-

men med att redovisa polisens verksamhet och vilka resultat som uppnås är betydande. Detta anses dels bero på komplexiteten i verksamheten, dels på de system för redovisning som används inom polisens verksamhet. Det har varit tydligt att det inom polisen finns många olika uppfattningar om relevansen av de resultatmått som tillämpas. Det har vid upprepade tillfällen vid dessa kontakter framhållits att de redovisade resultaten, såsom de kan avläsas i polisens verksamhetssystem och i den officiella kriminalstatistiken, inte på ett fullgott sätt avspeglar verkliga förhållanden.

En del av kritiken riktar sig mot enskilda redovisningskriterier. En annan del av kritiken handlar om att måtten ifråga inte lyckas fånga och ge en rättvisande bild av hela polisens verksamhet. Kommittén kan konstatera att tillgängliga uppgifter gör det svårt att bedöma polisens effektivitetsutveckling och redovisade skillnader mellan polismyndigheter.

4.2.2 Om underlaget för bedömningen

Polisens verksamhet är, som tidigare framgått, omfattande och varierad. Polisen ska utöver att förebygga och utreda brott även lämna skydd, upplysningar och annan hjälp. Resultaten och graden av måluppfyllelse för många av polisens uppgifter är svåra att bedöma. Inte minst gäller detta stora delar av det brottsförebyggande arbetet.

Regeringen fokuserar alltmer på att myndigheterna ska redovisa prestationer. Av 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, FÅB, framgår att resultatredovisningen främst ska avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med hänsyn till volym och kostnader.

Rikspolisstyrelsens uppföljning sker utifrån organisation, brottstyp och resultat. För att möta kraven på återrapportering i regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter i polisorganisationen anges i polisens verksamhetsredovisning flera indikatorer på verksamhetens resultat som t.ex. antal personuppklarade brott, antal ärenden som redovisats till åklagare, genomströmningstider, andel öppna ärenden efter sex månader och andel inkommande ärenden till Polisens kontaktcenter som besvarats inom tre minuter. Vidare redovisas anslagsutfall i procent av tilldelade medel.

I första hand är det verksamhetsområdet utredning och lagföring som uppmärksammas i polisens uppföljning, medan övriga kärnområden, brottsförebyggande arbete respektive service, inte givits motsvarande betydelse. I regleringsbrev för budgetåret 2011 efterfrågar regeringen en återrapportering av de insatser och prestationer som har genomförts inom det brottsförebyggande arbetet och vilka resurser som polismyndigheterna har avsatt för detta arbete.¹⁴

Rikspolisstyrelsens prestationsredovisning, liksom kriminalstatistiken, återspeglar hur många ärenden som handlagts, men inte arbetets innehåll och de resurser som dessa ärenden tagit i anspråk. Ett personuppklat brott kan utgöras av ett ärende där gärningsmannen gripits på brottsplatsen och erkänt utan omsvep eller ett ärende som lett till ett gripande först efter omfattande spaning och ett stort antal förhör med vittnen och misstänkta gärningsmän. Ett tekniskt uppklat brott kan utgöras av ett ärende som lagts ner omgående med motiveringen brott ej styrkt eller ha lagts ner först efter ett omfattande utredningsarbete med flera förhör och tekniska undersökningar. Arbetsinsatsen i dessa båda fall skiljer sig avsevärt åt, men resultatet kan komma att noteras på samma sätt, nämligen genom beslutet att ett ärende klarats upp till följd av att brott inte kunnat styrkas. På samma sätt kan också arbetsinsatsen skilja avsevärt mellan utredning av ett bedrägeribrott och t.ex. en bilstöld, men i statistiken över avslutade ärenden kommer de att se likvärdiga ut.

Det är inte givet att prestationsmålen säger något om effekterna på högre nivå eller i ett vidare perspektiv, dvs. på t.ex. brottsligheten eller tryggheten. För att bedöma dessa effekter fordras kompletterande information och djupare analyser. För att kunna bedöma kostnadseffektiviteten krävs också att prestationerna kan relateras till kostnader och effekter.

Det kan vara värt att uppmärksamma att polisens nationella mål för serviceverksamheten skiljer sig från målen för övrig verksamhet genom att de i stort fokuserar på, ur medborgarperspektiv viktiga, aspekter som handläggningstid och tillgänglighet. Målen för serviceverksamheten är att vid utgången av 2010 skulle minst 85 procent av kunderna vara nöjda med polisens service. Väntetiderna vid telefonkontakt med polisens växel ska inte överstiga 60

¹⁴ Regeringskansliet (2010). *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Regeringskansliet.

sekunder och 9 av 10 samtal till Polisens kontaktcenter ska besvaras inom tre minuter. Samtal till ledningskommunikationscentral, som har larmkaraktär ska besvaras inom 15 sekunder och 90 procent av övriga samtal inom tre minuter. Handläggningstiden för en normal passansökan eller ett registerutdrag ska inte överstiga en vecka. Polisens uppföljning av serviceverksamheten omfattar även bemötandeaspekter. Se även avsnitt 4.3.

I Polisens årsredovisning 2009 framhölls att ”även om polisens resultat som helhet är bra är det bekymmersamt att polismyndigheternas resultat är alltför varierande”.¹⁵ I flera utredningar har i allmänna ordalag framförts kritik av polisens resultat. Mer sällan har dessa utredningar redovisat några konkreta uppgifter om underlaget för dessa slutsatser. Kommittén har valt att i de följande avsnitten utifrån tillgängliga officiella uppgifter, i första hand kriminalstatistiken och polisens årsredovisningar, lyfta fram ett antal indikatorer som är ägnade att åskådliggöra såväl resultatutvecklingen över tid som skillnaderna i resultat mellan olika polismyndigheter. Urvalet av uppgifter utgör endast ett antal exempel och avser inte att på något sätt ge en heltäckande eller rättvisande bild av hela polisverksamhetens resultat. Den bild som framträder ger emellertid underlag för diskussion om kostnads-effektiviteten i stort i organisationen och illustrerar framför allt de begränsade möjligheter som i dag finns att uttala sig om polisens effektivitetsutveckling över tid liksom skillnader mellan polismyndigheterna på några centrala områden. Redovisningen kan även utgöra en utgångspunkt för senare uppföljning av hur polisens resultat utvecklas.

4.2.3 Resultatutvecklingen 2000–2010

Brottsförebyggande arbete

Inom det brottsförebyggande arbetet ryms aktiviteter som polisen medverkar i för att förhindra eller försvåra genomförande av brottslig verksamhet eller ordningsstörningar. Polisen genomför planlagda aktiviteter, mot kartlagda problem, själv eller i samverkan med kommunerna eller andra lokala intressenter. Det brotts-

¹⁵ Rikspolisstyrelsen, 2010. *Polisens årsredovisning 2009*.

förebyggande arbetet ska grundas på kunskap från forskning och beprövad erfarenhet om vilka åtgärder som är effektiva.

I budgetpropositionen för 2012 anges att målet för den brottsförebyggande verksamheten är att brottsligheten ska minska och att antalet brottsoffer ska bli färre. För att den brottsförebyggande verksamheten ska fungera väl ska polisen vara synlig och tillgänglig på tider och platser där många människor rör sig och där risken för att brott begås är stor.

Det nationella mått som vanligen används för bedömning av brottslighetens omfattning och utveckling över tid, är den officiella statistiken över antalet anmälda brott. Detta mått tar dock inte hänsyn till att många brott – och för vissa brottstyper de flesta begångna brotten – inte kommer till polisens kännedom och alltså inte anmäls.¹⁶ Omvänt anmäls en del händelser som brott som senare visar sig inte vara brott, men de ligger ändå kvar i statistiken som anmälda brott. Under perioden 2000–2010 ökade antalet anmälda brott med 13 procent (tabell 4.5).

Huvuddelen av de anmälda brotten avser s.k. brottsbalksbrott och är främst anmälningar från målsägande om t.ex. vålds- och sexualbrott, olaga hot, stölder och ekonomiska brott m.m., men även brott mot allmänheten och staten. Medan förmögenhetsbrotten minskat något under perioden 2000–2010 har antalet anmälda våldsbrott ökat kraftigt.

Som framgår av tabell 4.5 utgörs en mindre, men ökande, andel av brotten av brott mot speciallagstiftningar, i första hand brott mot trafikbrottslagen och narkotikastrafflagen.

¹⁶ Brottsförebyggande Rådet (2011). *Utsatthet för brott år 2010. Resultatet från nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2011*, s. 12-13.

Tabell 4.5 Utveckling av brottsanmälningar 2000–2010 (1 000-tal)

År	Inkomna anmälningar 1000-tal	Varav våldsbrott	Varav förmögenhetsbrott	Varav mot speciallag	Andel brott mot speciallag
2000	1 215	146	888	135	11 %
2003	1 255	166	895	152	12 %
2006	1 225	198	797	185	15 %
2009	1 406	235	885	234	17 %
2010	1 370	241	833	245	18 %
Förändring	+13 %	+65 %	-6 %	+81 %	

Anm: Våldsbrott avser brott mot person, BrB kap. 3–7. Förmögenhetsbrott avser BrB kap. 8–12. I tabellen särredovisas inte brott mot allmänheten och mot staten, BrB kap. 13–15, resp. kap. 16–20.

Källa: Brottsförebyggande rådet. Kriminalstatistik.

Anmälningarna om brott mot speciallagstiftningarna är i allmänhet föranledda av polisens egna insatser. De har oftast inte något specifikt offer och de upptäcks och anmäls sällan av allmänheten, utan uppdagas i stället nästan uteslutande genom polisens eller tullens insatser.

Under perioden 2000–2010 ökade antalet anmälningar för brott mot speciallagstiftningarna från 135 000 till 245 000, vilket innebar en ökning från 11 procent till 18 procent av samtliga brottsanmälningar. En stor del av ökningen svarade narkotikabrotten för.

Ökningen av anmälda brott mot speciallagstiftningarna kan till stor del sannolikt förklaras av ökade polisinsatser, men det kan inte uteslutas att en del av förklaringen även ligger i förändringar i sättet att mäta. Brottsförebyggande rådet konstaterar t.ex. att det kan uppstå rubricerings- och gränsdragningsproblem när polisen ska kategorisera brott. Det kan förekomma skillnader mellan olika polismyndigheters tillämpning av anvisningarna för kategorisering och antalsräkning av brott. Särskilt svårt har det t.ex. varit att skapa en enhetlig praxis för antalsräkning vid narkotikabrott.¹⁷

Utredning och lagföring

Målet för verksamhetsområdet Utredning och lagföring är att fler brott ska klaras upp och att verksamheten bedrivs med hög och jämn kvalitet.

¹⁷ Brottsförebyggande rådet (2011). *Kriminalstatistik 2010*.

Det är polisens uppgift att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Polisen arbetar för att handläggningstiderna ska bli kortare och som ett led i detta ska allt mer av det brottsutredande arbetet genomföras av poliser i yttre tjänst direkt på plats i anslutning till att brott har begåtts.

Antalet uppklarade brott är ett mått som speglar antal beslut som polis och åklagare fattar med anledning av inkomna brottsanmälningar. Men det säger inte något om vilka insatser som polisen gjort innan beslut fattats i ärendet. I följande tabell redovisas utvecklingen när det gäller uppklarade brott samt antal lagföringsbeslut under perioden 2000–2010.

Som framgår av tabellen nedan har det totala antalet uppklarade brott ökat med 70 procent under perioden. Bland de uppklarade brotten återfinns tekniskt uppklarade brott, vilket vanligen innebär att anmälningarna har lagts ner eller avslutats med motiveringen att brott inte kan styrkas eller att spaningsuppslag saknas m.m. Bland de uppklarade brotten återfinns också så kallade personuppklarade brott, dvs. sådana brott där en person bundits till brottet genom åklagarbeslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse.¹⁸

Tabell 4.6 Utveckling av uppklarade brott samt lagföringsbeslut 2000–2010¹⁹

År	Uppklarade brott 1 000-tal	Lagföringsbeslut 1 000-tal	Andel uppklarade av inkomna	Andel lagföringar av inkomna
2000	313	119	26 %	10 %
2003	361	114	29 %	9 %
2006	416	120	34 %	10 %
2009	528	142	38 %	10 %
2010	533	138	39 %	10 %
Förändring	+70 %	+16 %	+50 %	0 %

Anm: Tabellen innehåller även anmälningar som kommit in till tull och åklagare. Omkring 97 procent av anmälningarna avser dock polisen.

¹⁸ Anm. Kategori tekniskt uppklarade brott omfattar många andra nedläggningsgrunder, såsom att gärningen inte är brott, den misstänkte är minderårig, angivelsen är återkallad, brottet är preskriberat, den misstänkte är avliden, åtal är inte påkallat ur allmän synpunkt m.m.

¹⁹ Brottsförebyggande rådet (2011). *Kriminalstatistik 2010*.

Det är framför allt de tekniskt uppklarade brotten som har ökat medan de personuppklarade brotten har haft en lägre ökningstakt. Under perioden 2000–2010 ökade således antalet personuppklarade brott med 36 procent²⁰ medan de tekniskt uppklarade brotten mer än fördubblades.²¹ En del av ökningen av de personuppklarade brotten förklaras av att brott som anmäls till följd av polisens egna insatser vid trafikkontroller och narkotikaspaning har ökat betydligt mer än övriga anmälda brott. Som nämnts är ett mål med polisverksamheten att fler brott ska leda till lagföring. Som framgår ovan har antalet lagföringar ökat med 16 procent, medan den andel av de anmälda brotten som leder till lagföring i stort sett varit konstant, omkring tio procent, under perioden.²²

Serviceverksamhet

Till kärnverksamheten Service hör verksamheten vid Polisens kontaktcenter dit allmänheten kan vända sig för icke akuta ärenden av skilda slag antingen per telefon 114 14 eller via polisens hemsida på internet, www.polisen.se. Målet att 90 procent av telefon-samtalen ska besvaras inom tre minuter har inte uppnåtts.²³ En fylligare redogörelse för verksamheten vid Polisens kontaktcenter finns i avsnitt 2.7.3

Till serviceområdet hör även t.ex. utfärdande av pass och tillståndsgivning för vapeninnehav m.m. enligt vapenförordningen (1996:70) liksom tillståndsgivning för fyrverkeri och sprängning, hotell- och pensionatsrörelse, allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och användande av offentlig plats m.m. enligt ordningslagen (1993:1617) och lokala ordningsföreskrifter. Hit hör också händelsestyrda aktiviteter som att bistå allmänheten och räddningstjänsten med handräckning m.m.

²⁰ Från 179 000 till 244 000 brott.

²¹ Från 134 000 till 289 000 brott.

²² Anm: I statistiken över personer lagförda för brott redovisas lagföringsbeslut mot personer som under ett kalenderår funnits skyldiga till brott. Med ett beslut om lagföring avses i statistiken fällande domslut i tingsrätt eller lagföringsbeslut utanför domstol, det vill säga av godkänt strafföreläggande eller meddelad åtalsunderlåtelse. Ordningsbot som utfärdas av polis eller tull som också är en typ av lagföring inkluderas inte i statistiken. En enskild person kan lagföras vid flera tillfällen under ett år. I statistiken redovisas lagförd person för varje lagföringsbeslut som denne står för under referensperioden.

Källa: Brå, 2010. *Personer lagförda för brott*.

²³ Rikspolisstyrelsen (2010). *Förslag avseende ekonomistyrningen av PKC-verksamheten*. POA-190-373/09.

Utfärdande av pass och tillstånd av olika slag, liksom t.ex. delgivning, är avgiftsfinansierade verksamheter. Den totala intäkten från den avgiftsfinansierade verksamheten var närmare 600 miljoner kronor 2010. Polisens kostnader för verksamheten uppgick samma år till omkring 900 miljoner kronor.

Under 2010 utfärdades 1 100 000 pass och 127 000 ID-kort av polisen. Vidare medverkade polisen i 98 000 delgivningsärenden. Rikspolisstyrelsen får månadsvis uppgifter om dessa verksamheter från polismyndigheterna. Uppgifter som visar hur många tillståndsärenden som avgjordes har inte gått att få fram, vare sig totalt eller per polismyndighet. Några uppgifter avseende serviceverksamhetens omfattning efterfrågas heller inte av regeringen.

Trots att serviceverksamheten i sin helhet omfattar 10–15 procent av polisens totala verksamhet och alltså omsätter drygt två miljarder kronor, saknas en samlad bild på central nivå över hur dessa resurser används och vilka resultat som uppnås.

4.2.4 Polismyndigheternas resultat 2010

Varierande förutsättningar

Varje polismyndighet ska, oavsett storlek, kunna förebygga brott, utreda och, med några undantag, kunna ta hand om all brottslighet inom sitt område. Detta gäller i princip oavsett hur sällsynt förekommande denna brottslighet är. I Rikspolisstyrelsens dokumentation av verksamhetsstyrningen framhålls att verksamheten ska bedrivas med hög och jämn kvalitet vid samtliga polismyndigheter.²⁴ I polisens årsredovisning 2009 framhålls att ”sett ur ett medborgarperspektiv har allmänheten rätt att kräva en bra polisverksamhet oavsett var i landet man bor”.

Det finns skillnader mellan polismyndigheternas resultat, vilket beror på såväl interna faktorer som på de skillnader i förutsättningar som finns mellan polismyndigheterna. De senare skillnaderna försvårar möjligheterna att hålla en likvärdig kvalitet på verksamheten oavsett var den bedrivs. Olika förutsättningar finns bl.a. när det gäller befolkningsunderlag och areal och i relation till brottslighetens omfattning.

²⁴ Rikspolisstyrelsen (2011). *Så styrs polisen*. RPS rapport 2011.

Polismyndigheterna i Jämtlands län och Blekinge län omfattar 127 000 respektive 153 000 invånare medan Polismyndigheten i Stockholms län har ett befolkningsunderlag på omkring 2,1 miljon invånare. Säsongsmissiga variationer ger flera kustnära orter och polismyndigheter ett större befolkningsunderlag än normalt under sommaren och fjällnära områden större underlag under vintertid.

Polisdistriktet i Norrbotten har 33 gånger större yta än polisdistriktet i Blekinge län och omfattar närmare en fjärdedel av landets totala yta. Antalet invånare per kvadratkilometer är tre i Norrbottens län och drygt 300 i Stockholms län.²⁵ Sådana betydande skillnader kan inte, varken inom polisverksamheten eller inom annan offentlig service, kompenseras på ett sätt som innebär att alla medborgare har exakt samma eller likvärdiga möjligheter att få del av de resurser som finns.

Det är inte bara de demografiska och geografiska faktorerna som varierar över landet utan även kriminalitetens omfattning. Antalet anmälda brott per tusen invånare var 146 per 1 000 invånare för riket som helhet 2010, men varierade mellan 100 i Västerbottens län, varav 20 mot person och närmare 200 i Stockholms län, varav 30 mot person.²⁶

Sådana betydande skillnader påverkar de resursinsatser som krävs och de prioriteringar och arbetsmetoder som används.

Regeringen framhåller i regleringsbrevet för 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter i polisorganisationen att verksamheten ska bedrivas med hög och jämn kvalitet (Ju 2011/473). Denna ambition bör, mot bakgrund av vad som nämnts ovan, enligt kommitténs mening närmast uppfattas som att verksamheten ska ge ett likartat resultat oavsett när eller var en händelse inträffar som kräver polisens resurser och kompetens.

Brottsförebyggande arbete

På nationell nivå beskrivs resultatet av polisens brottsförebyggande insatser genom utvecklingen av antalet brottsanmälningar. Totala antalet brottsanmälningar varierade under 2010 mellan 100 (Västerbottens län) och 202 (Stockholms län) per 1 000 invånare. För

²⁵ Statistiska centralbyrån (2011), *Befolkningsstatistik*. www.scb.se

²⁶ Brottsförebyggande rådet (2011). *Kriminalstatistik 2010*.

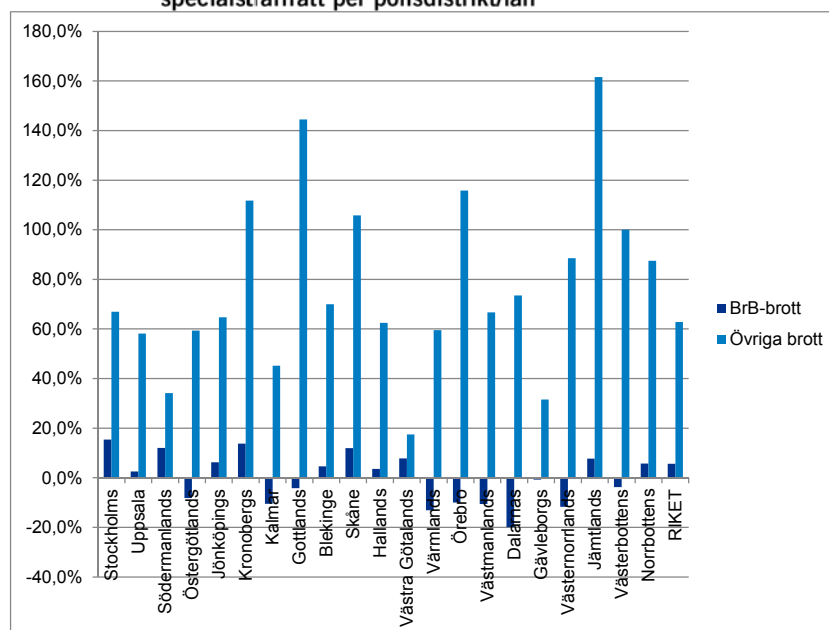
brott mot speciallagstiftningarna var variationen mellan 17 (Hallands län) och 39 (Gotlands kommun) per 1 000 invånare.

Under perioden 2000–2010 ökade antalet brottsanmälningar med närmare sex procent för landet som helhet. Utvecklingen skiljde sig åt mellan olika polismyndigheter. I några fall var antalet anmälningar lägre 2010 än tio år tidigare.

Som framgår av figur 4.4 har antalet brottsbalksbrott minskat inom många polisdistrikt under de senaste tio åren. Framför allt gäller detta för Polismyndigheten Dalarna som redovisar en minskning av dessa brott med 20 procent. Sex andra polismyndigheter visar en minskning av dessa brott med omkring tio procent. I vilken mån som dessa minskningar kan tillskrivas brottsförebyggande insatser eller är beroende av andra faktorer kan inte bedömas enbart mot bakgrund av denna redovisning.

Inom samtliga polisdistrikt har anmälda brott mot speciallagstiftningarna ökat under perioden 2000–2010. Dessa ökningsberor, som nämnts, till stor del på att polisens egna insatser har intensifierats under den redovisade perioden. Merparten av ökningen består av anmälningar för brott mot narkotikastrafflagen (främst innehav), men även brott mot trafikbrottslagen (rattfylleri m.m.) har ökat. Även om sådana insatser från polisens sida innebär att fler brott anmäls, och att brottsligheten därmed statistiskt sett ökar, bidrar de till en ökad trygghet för allmänheten och medför sannolikt att risken för t.ex. trafikolyckor minskar.

Figur 4.4 Förändring (i procent) mellan 2000 och 2010 i antal anmälningar om brott mot brottsbalken respektive mot specialstraffrätt per polisdistrikt/län



Källa: Brottsförebyggande rådet. Kriminalstatistik 2000 samt Kriminalstatistik 2010.

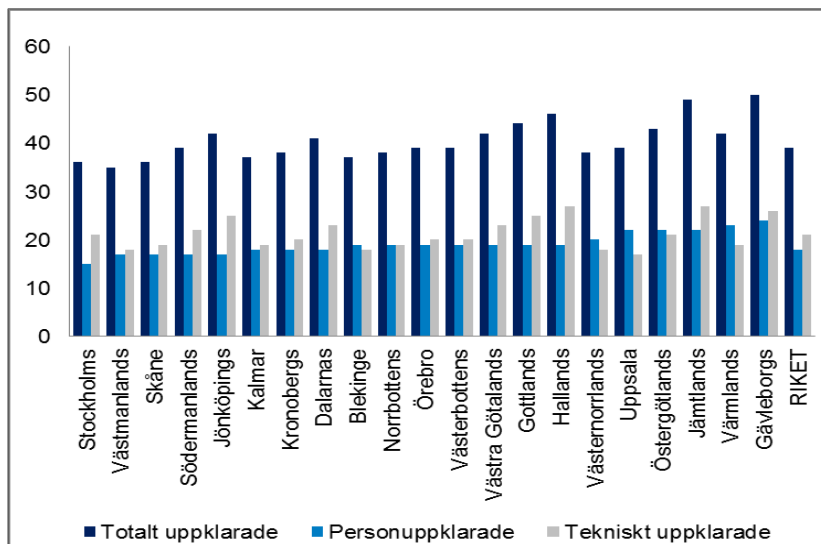
Utredning och lagföring

Antalet personuppluarade brott 2010 var närmare 245 000. Uppklaringsprocent är ett mått som redovisar antalet brott som klarats upp under ett år (anmälda samma år eller tidigare) i procent av antalet anmälda brott under samma år. Uppklaringsprocent redovisas i kriminalstatistiken för personuppluarade brott (personuppluaringsprocent), tekniskt uppluarade brott (teknisk uppluaringsprocent) och totalt (total uppluaringsprocent).

Under 2010 var uppluaringsprocenten i genomsnitt 39 procent med en variation mellan 35 och 50 procent bland polismyndigheterna som framgår av figur 4.5. Variationerna kan förklaras av polismyndigheternas varierande framgång att lösa sina utredande uppgifter och/eller av skillnader i typer av anmälda brott mellan olika polismyndigheter. Av figuren framgår även andelen personuppluarade brott, dvs. sådana brott där en person bundits till brottet genom att åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller att åtalsunderlåtelse har meddelats. Andelen personuppluarade brott av anmälda brott varierade 2010 mellan 15 och 24 procent

mellan myndigheterna. I figuren återfinns polismyndigheter med lägst andel personuppklarade brott till vänster.

Figur 4.5 Samtliga brott. Uppklaringsprocent per polismyndighet 2010 med fördelning på personuppklarade respektive tekniskt uppklarade brott



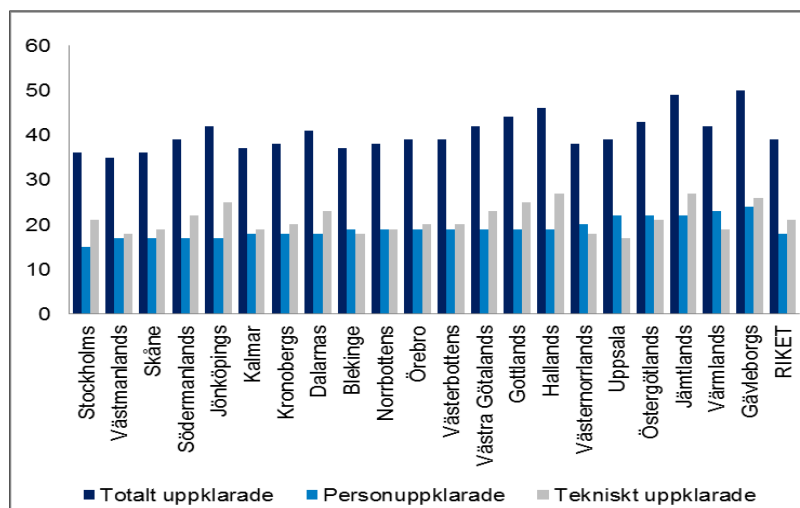
Källa: Särskild redovisning inhämtad från Brottsförebyggande rådet 2011.

För att dämpa effekten av eventuella skillnader i brottstyp mellan olika polisdistrikt redovisas i figur 4.6 uppklaringsprocenten enbart för brott mot person (3–7 kap, brottsbalken). Den totala uppklaringsandelen för brott mot person var 2010, mellan 46 och 66 procent mellan polismyndigheterna. I huvudsak sammanfaller en högre andel personuppklarade brott mot person med en högre andel personuppklarade brott totalt.

Andelen personuppklarade brott av samtliga anmälda brott mot person varierade mellan polismyndigheterna mellan 11 och 19 procent. Inom gruppen Brott mot person finns betydande variationer i möjligheten att finna en person som kan kopplas till gärningen. För t.ex. ofredandebrotten är personuppklaringen enligt kriminalstatistiken 5 procent medan den för våld med dödlig

utgång anges till 25 procent. För den senare kategorin redovisades andelen tekniskt uppklarade brott till 60 procent.²⁷

Figur 4.6 Brotts mot person (3–7 kap. brottsbalken). Uppklaringsprocent per polismyndighet 2010, med fördelning på personuppklarade respektive tekniskt uppklarade brott



Källa: Särskild redovisning inhämtad från Brottsförebyggande rådet 2011.

En del av de redovisade skillnaderna kan bero på skillnader i brotts typer mellan olika polisdistrikt. Skillnaderna kan förmodligen också förklaras av polismyndigheternas varierande praxis i tillämpningen av möjligheterna att avsluta ärenden.

De 245 000 personuppklarade brotten under 2010 resulterade i att det under samma år lagfördes 138 000 personer för brott (en person kan lagföras för fler än ett brott, i genomsnitt 1,8 brott under 2010).

Antal lagförda personer i relation till antal brottsanmälningar varierade under året från knappt 8 procent i Gotlands polisdistrikt och närmare 9 procent i Stockholms län till 15 procent i Norrbotten.

²⁷ Kriminalstatistik 2010. Tabell 2.3 Anmälda brott, uppklarade brott, total uppklaringsprocent, personuppklaringsprocent och teknisk uppklaringsprocent efter brottstyp, 2010. Anm: Uppklaringsprocenten beräknas som antal brott uppklarade 2010 (anmälda 2010 eller tidigare) i procent av antal anmälda brott 2010.

Den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden under perioden 2007–2010 varierade såväl mellan olika brottskategorier som mellan landets polismyndigheter. För våldsbrott varierade medelgenomströmningstiden under perioden för landets polismyndigheter mellan 72 och 172 dagar. För bedrägeri varierade motsvarande tider mellan 49 och 198 dagar och för narkotikabrott mellan 48 och 137 dagar.²⁸ I vissa fall kan särskilt långa genomsnittliga handläggningstider förklaras av att ett eller flera ärenden som har varit öppna länge har avslutats under perioden. De redovisade skillnaderna förklaras inte av skillnader i resurstillgång såsom ekonomiska förutsättningar eller antal tillgängliga polistimmar. Också här kan skillnaderna i stället sannolikt tillskrivas skillnader i prioriteringar, arbetssätt och metoder.

Serviceverksamheten

Av polisens årsredovisning framgår inga uppgifter om serviceverksamhetens omfattning i relation till insatta ekonomiska eller personella resurser. Kommittén saknar således underlag för att bedöma serviceverksamhetens resultat på polismyndighetsnivå.

4.3 Kvalitetsvärderingar utifrån medborgarbehov

4.3.1 Vad är kvalitet i polisens verksamhet?

Kvalitet i polisverksamheten har flera dimensioner. Det kan gälla polisens bemötande såväl av dem som utsatts för brott som av vittnen, liksom även bemötandet och omhändertagandet av brottsmisstänkta eller av personer som omhändertagits eller kommit i kontakt med polisen av annan anledning än brott.

Kvalitet kan också kopplas till graden av tillgänglighet, dvs. i vilken mån som allmänheten kan komma i kontakt med polisen och t.ex. göra en anmälan eller påkalla polisens uppmärksamhet. Det kan t.ex. gälla polismyndighetens öppettider, svarstider vid telefonkontakt eller allmänhetens möjlighet att göra anmälan, eller av annan anledning kontakta eller få besked av polisen, via internet.

²⁸ Anm: Uppgifter om handläggningstider för vissa ärendetyper inhämtat särskilt från Rikspolisstyrelsen, sept. 2011.

I det brottsförebyggande arbetet kan kvalitetsbegreppet vara kopplat till hur väl polisen lyckas etablera lokal samverkan med myndigheter, företagare, skolor och andra organisationer i syfte att minska risken för kriminalitet, men också i vilken omfattning som polisen förmår att minska brottsligheten genom att t.ex. punktmarkera särskilt utsatta platser eller kriminella personer.

Inom utredningsverksamheten kan kvalitet vara knutet till den omsorg med vilken brottsutredningar genomförs. En god kvalitet definieras i det sammanhanget av att en genomförd brottsutredning eller förundersökning utan ytterligare insatser kan ligga till grund för åklagares beslut. I kvalitetsbegreppet kan också vägas in den totala handläggningstiden och tiden från anmälan om ett brott till dess att utredningen överlämnas till åklagaren.

Inom serviceverksamheten är kvalitetsbegreppet i regel knutet till såväl frågor om bemötande och tillgänglighet som till handläggningstid.

4.3.2 Vad tycker allmänheten?

För att få kunskap om allmänhetens uppfattning om hur väl polisens arbete svarar mot medborgarnas behov och förväntningar och om medborgarnas förtroende för polisen görs regelbundet olika typer av undersökningar och mätningar. Dessa undersökningar och mätningar har under senare år blivit ett naturligt sätt att komplettera polisens kunskaper om brottsligheten samt dess omfattning och utbredning men också kunskaperna i fråga om människors utsatthet för brott. Informationen förbättrar även polisens möjligheter att styra, planera och prioritera verksamheten. Undersökningarna och mätningarna utförs dels på uppdrag av Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, dels på uppdrag av andra offentliga organ. Även inom den akademiska världen genomförs denna typ av undersökningar. Nedan följer en presentation av ett antal relevanta undersökningar och mätningar.

Nationella Trygghetsundersökningen

Brottsförebyggande rådet (Brå) presenterade 2007 för första gången en studie kring människors utsatthet, trygghet och förtroende för rättsväsendet, den s.k. Nationella trygghetsunder-

sökningen (NTU). Undersökningen genomförs därefter årligen. Den senaste studien presenterades 2011.²⁹

I rapporten, som behandlar människors förtroende för samtliga myndigheter i rättskedjan, konstateras att allmänhetens förtroende är viktigt både för rättsväsendets legitimitet och för möjligheten att arbeta effektivt. För att rättsväsendet ska kunna utreda brott måste exempelvis människor rapportera vad som hänt till polisen. Vidare är rättsväsendet beroende av att målsäganden och vittnen ställer upp och lämnar riktiga uppgifter. Därtill måste finnas ett förtroende för att människor som misstänks för brott får sin sak prövad på ett korrekt sätt genom rättskedjan.

I Nationella trygghetsundersökningen har 61 procent av de tillfrågade (ett urval av 20 000 personer i åldrarna 16–79 år med en svarsfrekvens om cirka 74 procent) uppgett att de har mycket eller ganska stort förtroende för rättsväsendet som helhet. För polisen var motsvarande siffra 62 procent. Allmänhetens förtroende för polisen är något högre än det förtroende som människor har för rättsväsendet som helhet och för de övriga institutionerna inom rättskedjan. En rimlig tolkning är enligt Brottsförebyggande rådet att resultatet återspeglar det faktum att polisen är den första länken i rättskedjan och den myndighet som flest människor har kontakt med och får information om genom bl.a. media. Det höga förtroendet för rättsväsendet är således nära kopplat till människors förtroende för polisen.³⁰ Förtroendet för polisen har ökat från 55 procent 2006 till 62 procent 2010 i de studier som Brottsförebyggande rådet genomfört.

Med utgångspunkt från bl.a. den nationella trygghetsundersökningen analyserade Brottsförebyggande rådet tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet.³¹ Anmälningbenägenheten visade sig vara betydligt lägre i ungdomsgruppen än bland vuxna. Den lägre anmälningbenägenheten hängde framför allt samman med att ungdomarna oftare ansåg att brottet var en småsak. En annan viktig faktor var att ungdomarna ansåg det var meningslöst att göra en anmälan ”eftersom polisen ändå inte kunde göra något”. I jämförelse med

²⁹ Brottsförebyggande rådet, 2011. *NTU 2010. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2011:1.

³⁰ Brottsförebyggande rådet, 2007. *Nationella trygghetsundersökningen 2006. De första resultaten om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2007:14, s.93.

³¹ Brottsförebyggande rådet, 2009. *Tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet*. Rapport 2009:20.

övriga åldersgrupper visar det sig att ungdomar (16–19 år) har högt förtroende för att rättsväsendet behandlar utsatta bra och att rättsväsendet hanterar misstänkta rättvist. Dessa omdömen gäller inte bara för rättsväsendet i stort utan även för polisens del.³²

I november 2010 presenterade Brottsförebyggande rådet en delrapport om utsatthet för brott från Nationella trygghetsundersökningen som i sin helhet presenterades i februari 2011.³³ Av delrapporten framgår att antalet personer som uppger att de utsatts för brott har minskat de senaste fem åren, från 26 procent utsatta i befolkningen 2005 till 23 procent 2010. Det är framför allt utsatthet för trakasserier och stöld ur eller från fordon som minskar. Utsatthet för misshandel är oförändrad under de tre senaste åren. Delrapporten visar att de flesta i befolkningen inte utsatts för brott under 2010 och den andel som uppger att de utsatts för brott har minskat något sedan 2005. Utsattheten är högre bland de i åldern 20–24 år. Hur många gånger man utsatts för brott under ett år är mycket ojämnt fördelat. Majoriteten av dem som utsatts uppger att det skedde vid ett enstaka tillfälle, medan en liten del av befolkningen rapporterade en hög upprepad utsatthet.

Polisens lokala trygghetsundersökningar

Polismyndigheterna använder en rad olika metoder för att inhämta medborgarinformation. Den vanligaste metoden är geografiska medborgarundersökningar, s.k. lokala trygghetsmätningar som genomförs med hjälp av olika marknadsundersökningsföretag. Undersökningarna har bl.a. genomförts genom medborgarenkäter. Lokala trygghetsmätningar har sedan 1996 använts åtminstone någon gång i cirka 230 kommuner och i många kommuner återkommande. Över 750 000 respondenter har under 1996–2011 besvarat i stort sett samma frågeformulär. Enkäten vänder sig till personer i åldern 16–84 år och svarsfrekvensen ligger normalt på runt 70 procent. Detta innebär att undersökningen är den största i sitt slag. Resultatet av de lokala trygghetsmätningarna ger en konkret problembild.

³² Brottsförebyggande rådet, 2009. *Nationella trygghetsundersökningen 2008. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2009:2.

³³ Brottsförebyggande rådet, 2011. *Utsatthet för brott år 2010. Resultat från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2011*.

Genom återkommande lokala medborgarundersökningar får polisen en bild av vilka problem som allmänheten upplever som vanligast, i vilken utsträckning de blivit utsatta för olika typer av brott, deras oro för att utsättas för brott och om de därför avstår från aktiviteter. Därutöver ställs frågor om hur de upplever polisens lokala agerande och problemengagemang. Svaren utgör ett underlag för polismyndigheten på alla nivåer i planerings- och prioriteringsarbetet och används som en uppföljningsmetod på såväl myndighetsnivå som lokal nivå. Med detta som utgångspunkt kan polisen prioritera och sätta in de åtgärder som bedöms ge bäst effekt. Eftersom mätningarna görs på kommunnivå, eller på kommundel alternativt stadsdel, kan resultatet med fördel användas för operativ planering och prioritering. Ett antal av de polismyndigheter som genomför lokala trygghetsundersökningar använder en analysmodell där de tar fram ett trygghetsindex genom en sammanvägning av resultatet från 33 indikatorer.³⁴

Mätningarna används som ett led i utbildningen av poliser, kommunala brottsförebyggande råd, stadsdelsnämnders personal och andra lokala aktörer i brottsprevention samt för planering av brottspreventiva åtgärder. Det används också som ett underlag för att ta fram en gemensam problembild i samverkan mellan polisen och kommunen. Mätningarna kan även utgöra underlag för en långsiktig bedömning av samhällsutvecklingen runt oro och otrygghet. Av genomförda lokala trygghetsmätningar framgår att antalet svarande som uppger sig varit utsatta för fysiskt våld, stöld och skadegörelse har minskat sedan 2005. Av Polismyndigheten i Skånes senaste trygghetsmätning, som genomfördes i samtliga kommuner i länet hösten 2011, framgår att både den faktiska utsattheten för brott och den allmänna oron att utsättas för brott har minskat.³⁵

³⁴ Resultat från 33 indikatorer för problem/ ordningsstörningar (14 mått), utsatthet för mängdbrott (4 mått), abstrakt oro (5 mått), konkret otrygghet (7 mått) samt för polisens agerande i bostadsområdena (3 mått) vägs samman till ett trygghetsindex. Medelvärden för problemnivåerna för de 33 indikatorerna utgör modellens sammanvägda trygghetsindex. Samtliga indikatorer tillskrivs samma värde.

³⁵ Polismyndigheten i Skåne (2011). *Genomförd trygghetsundersökning vid polismyndigheten i Skåne* (dnr AA-480-22129/11)

Brottsofferundersökning

Polisen har under 2009 genomfört en nationell brottsofferundersökning.³⁶ Undersökningen genomfördes av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Rikspolisstyrelsen. Undersökningen vände sig till personer som anmält tillgreppsbrott och våldsbrott, dock inte brott i nära relation. Undersökningen genomfördes genom enkäter och vände sig till 10 000 personer med en svarsfrekvens på 50 procent. Syftet med undersökningen var att ta reda på hur brottsoffer upplever sina kontakter med polisen för att kunna ge underlag till förbättringar.

En hög andel av brottsoffren är nöjda eller ganska nöjda med kontakterna de har haft med polisen (70 procent). En av tio uppger dock att de är ganska eller mycket missnöjda efter sina kontakter med polisen. Andelen brottsoffer som är missnöjda är större bland dem som har anmält våldsbrott än bland dem som anmält tillgreppsbrott. Bemötandet är det som brottsoffren är mest nöjda med. Cirka 80 procent var nöjda med det bemötande de fick av polisen. Brottsoffren är generellt sett mer nöjda med bemötandet vid anmälan än vid senare kontakter. 70 procent var nöjda med tillgängligheten, dvs. möjligheten att på ett enkelt sätt få kontakt med någon inom polisen som kunde hjälpa dem. Brottsoffren var i större utsträckning nöjda med tillgängligheten vid anmälan än vid senare kontakter. Minst nöjda var brottsoffren med effektiviteten, dvs. polisens förmåga att utreda och klara upp brott. Endast 23 procent var nöjda med detta. Vid en jämförelse mellan polismyndigheterna finns skillnader när det gäller brottsoffrens nöjdhet. För den totala nöjdheten har den polismyndighet som har högst andel nöjda brottsoffer 73 procent och den med lägst andel nöjda brottsoffer 60 procent.

Serviceundersökningar

Statistiska centralbyrån genomförde på uppdrag av Rikspolisstyrelsen vid årsskiftet mellan 2010 och 2011 serviceundersökningar för ärendetyperna ansökan om pass och nationellt idkort samt ansökan om tillstånd för innehav av vapen och ammunition. Undersökningen genomfördes genom enkäter och

³⁶ Rikspolisstyrelsen (2010). *Polisens nationella brottsofferundersökning*. Rapport 2010:3.

enligt analysmodellen nöjd-kund-index (NKI). Analysmodellen är uppbyggd dels av ett mått på den totala nöjdheten, NKI, dels av ett antal kvalitetsfaktorer som speglar olika aspekter i den undersökta verksamheten. Totalt skickades 30 000 enkäter ut och svarsfrekvensen var cirka 58 procent. I undersökningarna ställdes frågor om hur nöjda servicemottagarna varit med polisens service när det gäller tillgänglighet, bemötande, effektivitet, information och möjligheten att få lämna synpunkter. En motsvarande undersökning genomfördes årsskiftet mellan 2007 och 2008 och resultatet är jämförbart med resultatet i denna undersökning.

Servicemottagarna är generellt mycket nöjda med servicen. Nöjd-kund-index för pass är 84 på en 100-gradig skala och för vapenärenden 74. Den kvalitetsfaktor som servicemottagarna är allra nöjda med för vapenärenden är bemötandet och för pass är det bemötande samt utförande och handläggningstid. Servicemottagarna ger sämst betyg åt tillgängligheten. Det skiljer i resultat mellan polismyndigheterna, t.ex. för det sammanvägda måttet nöjd-kund-index för vapenärenden mellan den myndigheten med sämst resultat, 66 och den myndighet som servicemottagarna är nöjda med 85.³⁷

Polisen genomförde parallellt med undersökningen som beskrivs ovan en automatiserad telefonundersökning kopplad till talsvaret på polisens telefonnummer 114 14, för ärendetyperna polisanmälan, tips och upplysningar. Totalt besvarade 4 236 personer frågorna. Kundnöjdheten mättes i tillgänglighet, bemötande och utförande. 85 procent var nöjda eller mycket nöjda med bemötandet och för utförande svarade 79 procent att de var nöjda eller mycket nöjda. 88 procent svarade att de fick förväntad eller bättre service än vad de förväntade sig. Vad avsåg tillgänglighet, dvs. hur lätt det var att nå polisen per telefon och hur länge de fick vänta, var bara 59 procent nöjda eller mycket nöjda, vilket får anses vara ett ganska stort missnöje med polisens tillgänglighet vid kontakt med polisen via telefonnummer 114 14. Polisen har genomfört ytterligare en telefonundersökning under hösten 2011. Kundnöjdheten för bemötande och utförande var i stort oförändrad medan nöjdheten med tillgängligheten ökat från tidigare 59 procent till 71 procent.³⁸

³⁷ Rikspolisstyrelsen, 2011. *Serviceundersökningar 2010/2011*. POA-159-4866/10.

³⁸ Rikspolisstyrelsen, 2011. *Polisens service i PKC*. POA-142-663/11.

Svenskt Kvalitetsindex

Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att mäta och analysera hur de faktiska kunderna och andra användare bedömer varor och tjänster i Sverige. Regelbundna mätningar av kundnöjdhet och kvalitetsutveckling i näringsliv och offentlig sektor har genomförts sedan 1989.

Den senaste mätningen genomfördes under hösten 2011 avseende brottsutredning och ärendehantering. Nöjdheten hos brottsoffer, som utsatts för bilinbrott, bostadsinbrott och misshandelsbrott fick betyget 53,7 på en skala av 100. Förtroendet för polisens brottsutredningar var lägre i förhållande till föregående år, men i paritet med resultatet från 2008. Mätningen bygger på ett underlag av 200 respondenter. Nöjdhet hos allmänheten som varit i kontakt med polisens servicefunktioner (t.ex. passhantering) har successivt ökat sedan SKI började genomföra mätningar 2008. År 2011 är index 63,5, vilket är jämförbart med flera av de andra statliga myndigheterna som Svenskt Kvalitetsindex mäter.

SOM-institutet

SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför varje höst sedan 1986 en nationell frågeundersökning – Riks-SOM – i syfte att kartlägga den svenska allmänhetens vanor och attityder på temat samhälle, politik och medier. Den rikstäckande undersökningen för 2010 omfattar 9 000 personer i åldrarna 16 till 85 år.

Den svenska befolkningens förtroende för polisen brukar vara högt i mätningarna. Vid den senaste mätningen hösten 2010 hamnade polisen på andra plats av de 21 undersökta institutionerna, endast sjukvården hade högre förtroende hos allmänheten.³⁹ 62 procent av respondenterna angav att de hade mycket stort eller ganska stort förtroende för polisen. Placeringen kan sägas vara stabil sett över en längre tidsperiod och förtroendet för polisen som institution har ökat under de senaste åren i studierna som SOM-institutet genomför.

³⁹ Holmberg, S & Weibull, L, 2011. *Förtroendekurvorna pekar uppåt* i Lycksalighetens ö. SOM-institutet.

4.4 Kostnadseffektivitet

Till kommitténs uppdrag hör att analysera i vilken utsträckning som polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på ökad kostnadseffektivitet i polisens verksamhet. Ett skäl till detta är bl.a. de betydande ekonomiska resurser som polisen har tillförts under senare år. I proposition 2011/12:1 anför regeringen att ”med ökade resurser och fler anställda följer också tydliga krav på förbättrade resultat och effektivitet”.

4.4.1 Vad är kostnadseffektivitet?

Kostnadseffektivitet definieras vanligen som ett mått på en verksamhets förmåga att nå uppställda mål (effektivitet) och användandet av de resurser som krävs för att genomföra detta (ekonomi). Enklare uttryckt kan kostnadseffektivitet sägas vara ett mått på hur mycket resurser som krävs för att nå ett visst mål. Kostnadseffektivitet är ett relativt begrepp vilket innebär att en insats inte kan vara kostnadseffektiv i sig utan endast i förhållande till ett annat alternativ, t.ex. vid en jämförelse över tid, mellan organisationer eller mellan olika handlingsalternativ.⁴⁰

Kostnadseffektivitet kan mätas på skilda nivåer. För bedömning av kostnadseffektiviteten i relation till polisens organisation är det rimligt att bedöma resultatet av myndighetens verksamhet i relation till den effekt verksamheten har på de samhällsförhållanden som denna syftar till, dvs. för polisens del framför allt att förebygga och utreda brott samt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Några svenska organisationer som polisens kostnadseffektivitet går att jämföra med finns inte. Att göra internationella jämförelser är vanskligt av många skäl. Det finns t.ex. skillnader mellan länderna när det gäller uppgiftsfördelning mellan polisen och andra organisationer, lagstiftning och brottslighet ser olika ut och det statistiska underlaget för sådana jämförelser är behäftat med betydande brister. Däremot finns relativt goda förutsättningar för

⁴⁰ Anm: Någon officiellt etablerad definition av begreppet kostnadseffektivitet finns inte. Beskrivningarna skiljer sig något åt beroende på val av litteratur, men innehåller alltid komponenterna ”förmåga att uppnå mål” och ”den resursåtgång detta kräver”. Se även Lindahl, C (2001, uppdaterad 2009). *Att mäta kostnadseffektivitet. En guide för Olof Palmes Internationella center.*

att bedöma kostnadseffektivitetens utveckling inom delar av polisverksamheten över tid. I första hand gäller detta inom området utredning och lagföring. Dessutom går det att göra vissa jämförelser mellan landets polismyndigheter, även om underlaget för sådana jämförelser uppvisar en del brister.

4.4.2 Utvecklingen 2000–2010

Ovan har konstaterats att underlaget för bedömning av kostnadseffektiviteten inom polisen är bristfälligt, bl.a. beroende på kvaliteten när det gäller polisens tidredovisning, men också beroende på att ekonomiska uppgifter inte korresponderar mot vare sig verksamhetsrelaterade uppgifter eller verksamhetens effekter. Den ekonomiska redovisningen är baserad på organisatoriska enheter.

Brottsförebyggande arbete

Som tidigare redovisats har antalet anställda inom polisen ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Regeringens ambition att nå målet om minst 20 000 poliser infriades under 2010. Avsikten med satsningen har bland annat varit att öka polisens synlighet i samhället för att därigenom öka befolkningens känsla av trygghet och för att minska brottsligheten.

Ökad polisiär närvaro och nya polisiära arbetsmetoder leder i vissa fall till att fler brott uppmärksammas och anmäls. Att antalet anmälda brott ökar i kriminalstatistiken är inte detsamma som att brottsligheten ökar. För att kunna bedöma om en viss typ av brottslighet faktiskt har ökat eller inte krävs betydligt mer kunskap och djupare analys.

Hur stor betydelse polisens arbete har för minskad brottslighet och ökad trygghet är en fråga som ständigt är aktuell och där det finns olika uppfattningar men begränsat med studier. Det finns dock studier som visar på att polisens arbetsätt har stor betydelse, åtminstone i geografiskt avgränsade områden och när det gäller vissa typer av brott.⁴¹ Kunskaper om polisens påverkan på nationell nivå är däremot betydligt sämre. Att faktorer på många olika

⁴¹ Se t.ex. Sherman, L et al. (1997). *Preventing crime: What works, What doesn't, What's promising.*

samhällsområden och den allmänna utvecklingen i samhället har stor betydelse för brottslighetens utveckling är oomtvistat. Att även den demografiska faktorn, särskilt ungdomskullarnas storlek, måste vägas in när brottsutvecklingen analyseras är också vedertaget.

Polisens arbete, i vissa fall tillsammans med övriga samhällsaktörer, kan påverka möjligheten att förhindra brott och ge ökad trygghet i samhället. Trygghetsundersökningarna visar att färre personer faktiskt har utsatts för mängdbrott under de senaste åren. En del av förklaringen till detta kan vara att polisen tillsammans med lokala samhällsaktörer lyckats utveckla det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. Utökningen av antalet poliser med drygt 3 000 de senaste fem åren har inneburit att polisen har haft förutsättningar att prioritera och fokusera på det brottsförebyggande arbetet i större utsträckning än innan.

Av Brottsförebyggande rådets senaste nationella trygghetsundersökning framgår att andelen personer som känner sig otrygga eller som känner oro för att bli utsatta för brott har minskat något i befolkningen under senare år.⁴²

Det förebyggande och trygghetsskapande arbetet med ökad polisiär närvaro kan inte mätas på ett enkelt sätt i ekonomiska termer och det är därför svårt att bedöma kostnadseffektiviteten i det förebyggande arbetet och den ökade polisiära närvaron.

Utredning och lagföring

Polisens brottsofferundersökningar visar att brottsoffren generellt sett är nöjda med bemötandet och de kontakter de haft med polisen, men många anser att polisens förmåga att utreda och klara upp brott kan förbättras.

Vad som kan användas för att bedöma polisverksamhetens kostnadseffektivitet i sin helhet avseende verksamheten utredning och lagföring är främst de något trubbiga uppgifter som anges i kriminalstatistiken och i Rikspolisstyrelsens årsredovisning för respektive år. Någon uppdelning av hur mycket av tillgängliga resurser som under respektive år har lagts på verksamhetsområdet Utredning och lagföring respektive på andra områden finns inte.

⁴² Brottsförebyggande rådet (2010). *NTU 2010. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2011:1.

I brist på ett mer förfinat underlag redovisas i tabell 4.7 några mått som grovt speglar delar av polisens verksamhet i relation till polisens totala resurser. Som framgår av tabellen har polisens totala kostnader i relation till antalet brottsanmälningar långsiktigt ökat samtidigt som antalet brottsanmälningar i relation till antalet årsarbetare minskat något. Relationen anmälda brott i förhållande till insatta resurser kan ses som en grov indikator på hur kostnadseffektiviteten har utvecklats när det gäller polisens arbete för att minska antalet brott.

Tabell 4.7 Några verksamhetsresultat i relation till tillgängliga totala resurser 2000-2010 inom polisen – indikatorer avseende utveckling av polisverksamhetens kostnadseffektivitet⁴³

År	Polisens totala kostnad (i fasta priser) per			Brotts- anmälan	Uppklarat Brott	Lagförings- beslut
	brotts- Anmälan	uppklarat brott	Lagförings- beslut			
2000	12 000 kr	46 400 kr	122 200 kr	56,1	14,5	5,5
2003	12 500 kr	43 400 kr	137 800 kr	57,7	16,6	5,2
2006	14 500 kr	42 600 kr	148 300 kr	53,9	18,3	5,3
2009	13 500 kr	36 100 kr	134 400 kr	59,0	22,1	6,0
2010	14 100 kr	36 100 kr	139 500 kr	54,7	21,3	5,5
Förändr	+18 %	-22 %	+14 %	-3 %	+47 %	0 %

Anm 1: Förändringen över perioden blir precis densamma vare sig beräkningen görs utifrån årsarbetskrafter för samtliga anställda eller enbart poliser

En påtaglig förbättring kan noteras för kategorin uppklarade brott med en sjunkande total kostnad per uppklat ärende och väsentligt fler uppklarade brott per årsarbetskraft (och även per anställd), åtminstone fram till 2009. Huvuddelen av denna förändring utgörs dock av teknisk upplärning.

Polisverksamhetens kostnader relaterade enbart till personuppklarade brott 2000 var 81 000 kronor (i 2010-års priser) medan de var 79 000 kronor per personuppklat brott 2010. dvs. i stort sett oförändrat. I relation till antalet anställda har de personuppklarade brotten ökat med närmare tio procent och i relation till

⁴³ Observera att beräkningarna baseras på de totala kostnaderna (och antal anställda) för polisen respektive år, dvs. oavsett om resurserna faktiskt använts för angivna uppgifter eller för annan del av polisens verksamhet.

antal årsarbetare med 18 procent. Som nämnts tidigare har andelen anmälda trafikbrott och narkotikabrott ökat, främst som en följd av polisens ökade insatser på dessa områden, vilket i sig har påverkat personupplklaringsprocenten. Även andra förändringar av den anmälda brottsligheten har skett under den redovisade perioden, vilket gör det svårt att bedöma om kostnadseffektiviteten när det gäller uppklarade brott har förändrats.

Kostnaderna per lagföringsbeslut har ökat, med en topp i mitten av århundradets första decennium för att därefter minska. I relation till antal årsarbetskrafter verkar inte antalet lagföringsbeslut ha varierat särskilt mycket under den studerade perioden. För att kunna bedöma kostnadseffektiviteten avseende lagföringar behöver även hänsyn tas till de insatser som görs inom åklagarväsendet och vid domstol och alltså vilket resultat som uppnås.

Kommitténs intryck av redovisade uppgifter är att kostnadseffektiviteten i stort sett är oförändrad under den studerade perioden när det gäller polisens huvuduppgifter att genom brottsförebyggande insatser minska brottsligheten och att genom polisiär utredning medverka till att gärningsmännen ställs till svars för begångna brott. Det hindrar inte att det genomförda brottsförebyggande arbetet kan ha haft betydande effekt. Till det otacksamma med just förebyggande arbete hör svårigheten att leda i bevis vad alternativet hade blivit om inte de förebyggande insatserna genomförts.

Service

Underlag saknas för att bedöma utvecklingen över tid när det gäller kostnadseffektiviteten för polisens tredje huvuduppgift, den serviceinriktade verksamheten. Några mått som beskriver omfattningen av och kostnaderna för de uppgifter som ingår under serviceområdet finns inte annat än för delar av detta.

Genomförda serviceundersökningar visar ändå att de tillfrågade generellt är nöjda med servicen och bemötandet, men att tillgängligheten främst vid polisens kontaktcenter uppvisar brister även om resultatet vid senaste mätningen har förbättrats påtagligt.⁴⁴

⁴⁴ Rikspolisstyrelsen, 2011. *Polisens service i PKC*. POA-142-663/11.

4.4.3 Indikatorer på kostnadseffektivitetens variation mellan polismyndigheter

Brottsförebyggande arbete

Det brottsförebyggande arbetet omfattar många skilda aktiviteter. Regeringen har uttalat att med förebyggande arbete avses "Aktiviteter som polisen genomför i samverkan med andra aktörer eller självständigt i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörning."⁴⁵

Riksrevisionen framhåller att det inom polisen saknas en enhetlig syn på vad brottsförebyggande arbete är. Denna otydlighet kring vad brottsförebyggande arbete är får flera konsekvenser för polisens verksamhet, bland annat för styrningen, informationsöverföringen och uppföljningen.⁴⁶ Otydligheten förklarar sannolikt en del av den stora variation som föreligger mellan olika polismyndigheter i andel av arbetstiden som redovisas som förebyggande arbete, mellan 14 och 44 procent (jfr. tabell 4.4).

Det finns inte i vare sig kriminalstatistiken eller i underlag från Rikspolisstyrelsen något självklart mått att relatera till när det gäller de resurser som läggs på förebyggande arbete. En möjlig variabel kan vara befolkningsunderlaget. I själva verket kan behovet av förebyggande insatser vara större i tätbefolkade områden och socialt utsatta miljöer, särskilt som där vanligen även finns större tillgång till droger, alkohol, nöjesetablissemang av skilda slag samt andra brottsbefrämjande faktorer.

De brottsförebyggande insatserna, mätt i antal arbetstimmar under 2010 i relation till befolkningsunderlag var störst vid Polismyndigheten i Norrbotten, 1,75 timmar per invånare, och minst vid Polismyndigheterna i Kalmar län och Jämtlands län: 0,54 respektive 0,58 timmar. Skillnaderna uttryckt på detta sätt kan tyckas små, men de innebär att Polismyndigheten i Norrbotten redovisade tre gånger så mycket resurser per invånare på brottsförebyggande insatser än polismyndigheterna i övriga nämnda områden. Polismyndigheterna i Stockholms län, Västernorrlands län och Örebro län är andra polismyndigheter som redovisade jämförelsevis mycket resurser på förebyggande arbete under året – närmare 1,3 timmar per invånare.

⁴⁵ Proposition 2007/08:1, utgiftsområde 4.

⁴⁶ Riksrevisionen (2010). *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* RiR 2010:23.

Syftet med brottsförebyggande arbete är att minska brottsligheten, men något samband mellan polisens insatta resurser och frekvensen brottsanmälningar kan inte spåras i statistiken över antal anmälda brott. Det betyder givetvis inte att ett sådant samband saknas. Resultatet av trygghetsmätningar de senaste åren är att utsatthet för brott minskat och att medborgarna är tryggare. I undersökningar där mätningarna brutits ner på kommunnivå eller ännu mindre enheter finns skillnader i resultat som rimligtvis helt eller delvis måste förklaras med polisens prioritering, agerande och val av arbetsmetoder. Erfarenheter från områden där polisen tillsammans med kommunen och andra lokala aktörer utifrån en gemensam problembild agerar utifrån sin kompetens och ansvar skapar goda förutsättningar att uppnå bättre resultat.

Det är emellertid, som tidigare framhållits, svårt att bedöma om brottsförebyggande insatser i sig är kostnadseffektiva generellt sett, åtminstone utifrån kriminalstatistikens uppgifter och polisens tidredovisning. Detta hindrar inte att vissa brottsförebyggande insatser kan vara mer kostnadseffektiva än andra vilket även har visats i ett antal internationella studier.⁴⁷

Utredning och lagföring

Det finns stora skillnader mellan hur mycket resurser som polismyndigheterna lägger ner på utredning av anmälda brott både i relation till polismyndigheternas totala verksamhet och i relation till befolkningens storlek och till antal brottsanmälningar. Som framgått av tabell 4.4. redovisar några polismyndigheter omkring en tredjedel av det totala antalet arbetstimmar inom området utredning och lagföring medan andra redovisar halva sin tillgängliga tid under denna rubrik. Ett axplock av uppgifter som åskådliggör skillnaderna i resursåtgång mellan olika polismyndigheter är

⁴⁷ Se t.ex. Sherman, L et al. 1997: *Preventing Crime: What works, What doesn't, What's promising*. Report to the U.S. Congress. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice och särskilt följande:

Farrington, D. P. and Welsh, B. C. (2007) *Saving Children from a Life of Crime: Early Risk Factors and Effective Interventions*. Oxford: Oxford University Press.

Perry, A. E., McDougall, C. and Farrington, D. P. (2006, Eds.) *Reducing Crime: The Effectiveness of Criminal Justice Interventions*. Chichester: Wiley.

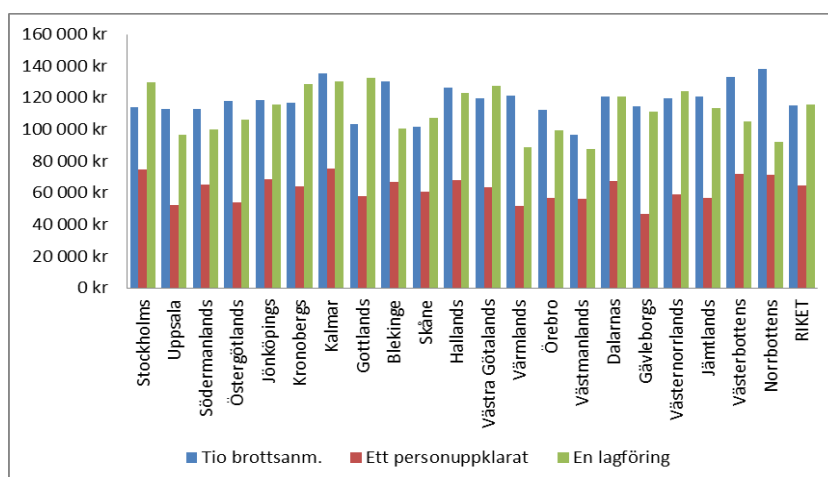
Welsh, B. C. and Farrington, D. P. (2006, Eds.) *Preventing Crime: What Works for Children, Offenders, Victims and Places*. Dordrecht, Netherlands: Springer.

att antalet redovisade arbetstimmar

- varierade under 2010 mellan två timmar per invånare vid Polismyndigheten i Stockholms län och en timme per invånare vid Polismyndigheten Värmland.
- motsvarade omkring 13 timmar per brottsanmälan vid Polismyndigheterna i Jönköpings, Jämtlands samt Västerbottens län och knappt nio timmar vid Polismyndigheten Värmland.
- per personuppklarat ärende varierade mellan 81 timmar vid Polismyndigheten i Jönköpings län och 40 timmar vid Polismyndigheten Värmland.
- per lagföring varierade mellan 131 timmar vid Polismyndigheten i Jönköpings län, 120 timmar vid Polismyndigheten i Stockholms län och 68 timmar vid Polismyndigheten Värmland.

I figur 4.7 åskådliggörs respektive polismyndighets kostnader i relation till antal brottsanmälningar, antal personuppklarade brott och antal lagföringar. För att få någorlunda jämförbara storheter i figuren är kostnaderna redovisade för tio brottsanmälningar. Riksgenomsnittet framgår längst till höger i figuren.

Figur 4.7 Polismyndigheternas totala kostnader i relation till antal brottsanmälningar, personuppklarade brott och lagföringar 2010



Källa. Brottsförebyggande rådet, 2011. *Kriminalstatistik 2010* samt Rikspolisstyrelsen 2011. *Polisens årsredovisning 2010*.

Utan att gå djupare in på de redovisade uppgifterna kan konstateras att skillnaderna i resursåtgång och resultat varierar påtagligt mellan polismyndigheterna när det gäller att ta hand om anmälningarna och föra fram dessa till lagföring. Skillnaderna kan vara tecken på varierande effektivitet, men det kan också vara andra faktorer som förklarar skillnaden, t.ex. anmälningarnas svårighetsgrad eller möjligheten att finna gärningsmannen för att kunna lagföra honom eller henne. Varierande sätt att redovisa resultat och tidsåtgång kan också förklara hela eller åtminstone en del av skillnaderna.

Service

Under begreppet service ryms bl.a. Polisens kontaktcenter samt tillståndsgivning av olika slag. Det kan t.ex. gälla pass, körkort, vapenlicens, mötes- och demonstrationsrätt osv.

Variationerna var stora mellan olika polismyndigheter även när det gäller den andel av arbetstiden som i tidredovisningen för 2010 redovisades under begreppet Service. Polismyndigheterna redovisade här mellan sju och 14 procent av den totala arbetstiden. Polismyndigheten i Jämtlands län redovisade 0,5 timmar per invånare på denna verksamhet och motsvarande siffra vid Polismyndigheten i Västernorrlands län var 0,2. Genomsnittet för landet var 0,4 timmar.

Skillnaderna förklaras inte av om polismyndigheten svarar för verksamheten vid Polisens kontaktcenter eller inte.

4.4.4 Några faktorer som försvårar möjligheten att bedöma kostnadseffektiviteten

Det finns såväl externa som interna förhållanden som kan förklara den i huvudsak oförändrade, eller i vissa avseenden negativa, utvecklingen av kostnadseffektiviteten under den studerade perioden. Härtill kommer interna hinder i form av olika målkonflikter för polisens verksamhet, se kapitel 5. I det följande diskuteras kortfattat ett antal externa faktorer.

De externa faktorerna är av den karaktären att de inte nämnvärt påverkas av vare sig polisorganisationen själv eller av hur denna verksamhet är organiserad.

En sådan faktor är förändringen av brottspanoramat under den redovisade perioden 2000–2010. Så har t.ex. den grövre brottsligheten och antalet anmälda ekonomiska brott och bedrägerier ökat liksom sexualbrott och grövre våldsbrott med undantag för dödligt våld. Flera av dessa brottstyper ställer betydande krav på polisens utredningsresurser. Andra brottstyper som har ökat är vissa mindre allvarliga brott såsom snatterier och klotter, medan anmälningar om fordonsstölder och andra egendomsbrott har minskat.⁴⁸ Även brott som i huvudsak påverkas av polisens egna åtgärder, såsom antalet anmälda narkotikabrott och rattfylleri, har ökat sedan 2000.

Vissa förändringar har genomförts i brottsbalken. Bland annat tillkom nya bestämmelser beträffande sexualbrott 2003 liksom lagen för straff för terroristbrott och finansiering av bl.a. sådana brott (2002) samt lagen om tillträdesförbud 2005. Bestämmelser om bidragsbrott infördes 2007. Nya brottskategorier har tillkommit såsom stalkning och databrott av olika slag, nya bestämmelser för kriminalisering av sjöfylleri och sänkta gränser för rattnykterhet har införts. Flera nya preparat och substanser har narkotikaklassats.

Under perioden har inte bara brottsligheten och vad som är att beteckna som kriminaliserad verksamhet förändrats. Detsamma gäller polisens arbetsuppgifter. Det brottsförebyggande arbetet har givits ökad uppmärksamhet från såväl riksdagens och regeringens som Rikspolisstyrelsens sida. Större vikt har enligt Rikspolisstyrelsens årsredovisningar således lagts vid olika former av förebyggande insatser bland annat genom ökad polisiär närvaro på gator och torg, liksom åtgärder för att minska våld i offentlig miljö genom t.ex. skärpt krog tillsyn. Arbetet mot ungdomsfylleri och langning har intensifierats under senare år. Polisen har även genomfört satsningar för att minska trafikolyckor och rattnykterhet. Fler samverkansuppgifter med andra myndigheter och organisationer har tillkommit i brottsförebyggande syfte. Det svenska medlemskapet i EU sedan 1995 och inträdet i Schengensamarbetet har successivt medfört både nya förutsättningar och nya åtaganden för polisen.

Till detta kommer demografiska förhållanden som innebär att befolkningen har ökat med sex procent under perioden 2000–2010 och att en förtätning har skett i och runt storstäderna.⁴⁹ Tillgången

⁴⁸ Brottsförebyggande rådet (2010). *Kriminalstatistik 2010*.

⁴⁹ Statistiska Centralbyrån (2011). *Befolkningsstatistik*. www.scb.se.

på alkohol och narkotika, inklusive narkotikaklassade läkemedel har ökat sedan länge, bl.a. som en följd av ändrade införselregler, internethandel och smuggling.

Dessa och andra förändringar i samhället påverkar polisens möjligheter att över tid redovisa en ökad kostnadseffektivitet.

Slutsatsen blir att i praktiken ger de ovan redovisade uppgifterna en begränsad bild av utvecklingen totalt sett när det gäller kostnadseffektiviteten inom polisorganisationen under perioden 2000–2010.

När det gäller bedömning av de uppmärksammade skillnaderna mellan olika polismyndigheterna är dock flertalet ovan uppräknade externa faktorer av underordnat intresse. Dessa faktorer är i huvudsak lika för samtliga polismyndigheter. Det kan i stället antas att de uppmärksammade skillnaderna mellan polismyndigheterna, förutom skillnader i brottslighetens omfattning och karaktär samt förekomsten av särskilt socialt utsatta områden, till betydande del är beroende av olika prioriteringar och ambitionsnivåer samt skillnader i arbetsmetoder mellan olika myndigheter. Att sådana skillnader förekommer sammanhänger nära med Rikspolisstyrelsens begränsade mandat att fatta beslut som är bindande för de 21 fristående polismyndigheterna i dessa frågor och är således av organisatorisk karaktär. Hit hör även det faktum att dessa myndigheter sinsemellan varierar påtagligt i storlek och har skiftande möjligheter att ha den varierande kompetens som krävs för ett fullödigt polisarbete. Detta diskuteras vidare i kapitel 5.

Ett bestående intryck är också att tilltron till resultatredovisningssystemets utformning och tillförlitlighet överlag är svag i polisorganisationen. Därmed saknas enligt kommitténs uppfattning också förutsättningar att skapa en samfäll syn på vad som är bra resultat i polisens verksamhet, vilket i sin tur får allvarliga konsekvenser för möjligheten att utöva en effektiv strategisk ledning och styrning.

5 Hinder med polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur

En huvuduppgift för kommittén är att identifiera vilka hinder som finns med polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur för att kunna uppnå de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet och ökad flexibilitet samt väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Under arbetets gång har ett stort antal sådana hinder identifierats med koppling till polisens organisation och ledningsstruktur. Hindren redovisas i detta kapitel under två övergripande rubriker; otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden (5.1) samt många polismyndigheter av skiftande storlek (5.2). Därefter analyseras vilka konsekvenser hindren får för polisverksamheten (5.3).

En koncentrerad sammanställning av problemställningar av det här slaget riskerar lätt att uppfattas som en stark kritik av hela polisens verksamhet. Utan att förringa betydelsen av de problemställningar som blottlagts under utredningsarbetets gång, vill kommittén därför särskilt understryka att polisen i många avseenden också fungerar bra. Polisanställda utför varje dag, runt om i Sverige, arbete som innebär att människor får den hjälp och service de önskar och behöver, brott förhindras, brott utreds och utredningar leder till fällande domar. Som framgått av föregående kapitel åtnjuter polisen också ett stort förtroende hos Sveriges befolkning.

5.1 Otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden

Den nuvarande organisationen hindrar effektiv styrning av polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen har begränsade befogenheter att agera inom de områden som faller under dess ansvar. Ansvarsfördelningen såväl mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna som mellan länspolismästarna och polisstyrelserna är otydlig.

Vi har i kapitel 3 beskrivit Rikspolisstyrelsens, polismyndigheternas, länspolismästarnas och polisstyrelsernas ansvar och beslutsbefogenheter. Fördelning av ansvar och befogenheter mellan Rikspolisstyrelsens styrelse och rikspolischefen å ena sidan och länspolismästarna och polisstyrelserna å andra sidan är i vissa delar inte tydlig. Huvuduppgifter och ansvar definieras i olika författningar (se kap. 3). Författningarnas ordalydelse innehåller dock vissa överlappningar av ansvarsområden.

5.1.1 Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen har begränsade befogenheter att agera inom de områden som faller under dess ansvar. Till exempel har Rikspolisstyrelsen begränsad möjlighet att fatta de beslut som krävs för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen beslutar. Trots att ett sådant säkerställande är en av Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är styrelsen hänvisad till att genom en kombination av styrmedel försöka förmå polismyndigheterna att agera enligt statsmakternas vilja. Detta medför att förväntningar och krav på vad Rikspolisstyrelsen ska styra inte går hand i hand med vad den enligt instruktion och regelverk i övrigt har möjlighet att utträta i realiteten.

Föreskrifter och allmänna råd

Räckvidden för Rikspolisstyrelsens mandat att meddela föreskrifter i frågor av framför allt organisatorisk art är otydlig i förhållande till polismyndigheternas och polisstyrelsernas befogenheter och ansvar.

Särskilt gäller detta förhållandet mellan bestämmelserna om Rikspolisstyrelsens normgivningskompetens och om polisstyrelsens uppgifter och ansvar att avgöra viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten samt viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation.¹

Rikspolisstyrelsens föreskrifter innehåller till viss del bestämmelser av organisatorisk art, såsom krav på att det vid polismyndigheterna ska finnas vissa funktioner eller enheter. I en del fall, som t.ex. beträffande Polisens kontaktcenter (se avsnitt 2.7.3), har det emellertid varit tydligt att bemyndigandet inte varit tillräckligt för att föreskriva om inrättandet och placeringen av de olika centren. För sådana fall är man hänvisad till att polismyndigheterna frivilligt och gemensamt kommer överens om hur verksamheten ska organiseras, då dessa frågor faller inom det område polisstyrelserna har att besluta om.

Rikspolisstyrelsens begränsade möjligheter att utfärda föreskrifter utgör utan tvekan ett hinder för en effektiv styrning av polisverksamheten. Ett stort antal aktörer är i dag inblandade och gör utifrån olika aspekter anspråk på att styra verksamheten. Den gällande ordningen för bemyndiganden och befogenheter att besluta i olika frågor är mycket svåröverskådlig. Överlappande befogenheter finns på flera områden, bl.a. mellan polisstyrelserna och Rikspolisstyrelsen samt polisstyrelsen och länspolismästaren. Med detta följer också tolknings- och tillämpningsproblem. Det har också i flera sammanhang förekommit att polismyndigheter har ifrågasatt Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter på visst område. Alternativt har de underlåtit att följa föreskrifter som utfärdats.² Dessa förhållanden får konsekvenser för styrningens effektivitet och har lett till att föreskrifter som styrmedel endast används i begränsad utsträckning till förmån för informella processer som förutsätter att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna kommer överens.

¹ Bestämmelserna återfinns i 12–13 f §§ instruktionen och i 3 kap. 1–2 §§ polisförordningen.

² Ett exempel är Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens kontaktcenter (RPSFS 2008:4, FAP 150-0).

Nationella styrdokument och arbetsmetoder m.m.

De styrdokument som Rikspolisstyrelsen beslutar har i styrhänseende en oklar ställning.³ Dokumenten innehåller ofta rekommendationer i exempelvis organisatoriska frågor där polisförordningens bestämmelser ger polismyndigheterna den fulla beslutanderätten. Vidare ger styrdokumentet anvisningar som innebär att vissa uppgifter ska utföras av personal med viss kompetens men även här tillkommer beslutanderätten polismyndigheterna.

Inom det område där Rikspolisstyrelsen har befogenheter att agera, såsom att precisera och förmedla mål och riktlinjer och att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet, är polismyndigheterna skyldiga att följa styrelsens anvisningar. Samtidigt följer av polisförordningens bestämmelser att polisstyrelsen och länspolismästaren är ansvariga för polisverksamheten i länet och att polisstyrelserna har egna beslutsbefogenheter i vissa frågor, bland annat om polismyndighetens organisation. Dessa till synes motstridiga förhållanden bidrar till att det råder oklarhet inom polisorganisationen i vad mån Rikspolisstyrelsens verksamhet i dessa avseenden är bindande för polismyndigheterna.

I de delar det finns sådana oklarheter blir följden att det är svårt för Rikspolisstyrelsen att effektivt och med kraft säkerställa att nationella och enhetliga arbetssätt och metoder implementeras. Exempel på detta är riktlinjerna om Polisens underrättelsemodell (PUM), Polisens nationella utredningskoncept (PNU), metodstödet för utredning av grova våldsbrott (PUG) och Polisens nationella trafikstrategi. I samtliga dessa fall har det handlat om att introducera nya arbetsmetoder i syfte att effektivisera och höja kvaliteten i kärnverksamheten. Förutsättningarna att lyckas ändra och utveckla sedan länge inarbetade mönster och metoder i verksamheter med en stark organisationskultur kräver erfarenhetsmässigt en stark och beslutskapabel nationell ledning.

De oklarheter som i dag finns bidrar till att påtagligt försvåra det utvecklingsarbete som pågår inom polisen. Ofta väljs mer komplexa lösningar med stort utrymme för individuella variationer i syfte att möta polismyndigheternas skiftande förutsättningar. Utvecklingen av gemensamma arbetsmetoder bygger ibland till och med uttryckligen på frivillighet, där polismyndigheterna ges möj-

³ Bl.a. rikspolischefens inriktning, Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar, nationella strategier, se kapitel 3.

lighet att avstå från att använda gemensamma metoder, it-system, blanketter eller liknande. Alternativt ges myndigheterna utrymme att göra förändringar eller anpassningar av desamma. Utöver det faktum att detta många gånger undergräver själva syftet med åtgärderna, försvårar det därtill en gemensam nationell uppföljning och utvärdering.

Oklarheterna har vid enskilda tillfällen föranlett att polismyndigheter uttryckligen motsatt sig att följa direktiv från Rikspolisstyrelsen även i fall där anvisningarna enligt styrelsens uppfattning varit bindande för polismyndigheterna. I planeringsförutsättningar för polismyndigheterna angav exempelvis Rikspolisstyrelsen 2009, efter dialog med respektive polismyndighet, bl.a. mål för antalet genomförda alkoholutandningsprover för var och en av polismyndigheterna. En polisstyrelse beslutade inom ramen för sin verksamhetsplanering att halvera det av Rikspolisstyrelsen angivna målet i syfte att frigöra resurser för annan verksamhet. Beslutet kunde motiveras med att polisstyrelsen enligt polisförordningen ska avgöra bl.a. viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten. Exemplet belyser den oklara status som planeringsförutsättningarna har, liksom otydligheten i polisförordningens bestämmelser om polisstyrelsens respektive länspolismästarens ansvar för verksamheten i länet.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten *Polisen, styrning och uppföljning* föreslagit att det bör tydliggöras att Rikspolisstyrelsen har rätt att fatta beslut som säkerställer att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen bestämmer.⁴ ESV har också påpekat att det bör slås fast att länspolismästarna och polisstyrelserna ska utföra sitt uppdrag i enlighet med de beslut som Rikspolisstyrelsen fattar. Statskontoret har på motsvarande sätt i rapporten *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen* konstaterat att det finns brister i de grundläggande förutsättningarna för Rikspolisstyrelsen som gör det svårt att omsätta regeringens styrning i polisens organisation. Ett av de områden som Statskontoret lyfter fram är att regeringen måste säkerställa att Rikspolisstyrelsen har tillräckliga mandat för att styra polismyndigheterna.⁵

⁴ Ekonomistyrningsverket. *Polisen, styrning och uppföljning*, 2009:6.

⁵ Statskontoret. *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen*, 2011:20.

Medelstilleddning

Rikspolisstyrelsen fördelar i enlighet med regleringsbrevet medelsramar till polismyndigheterna. Polismyndigheternas medel disponeras av länspolismästarna, vilka har det övergripande ansvaret för myndigheternas medelsförvaltning och ekonomiska redovisning. Genom fortlöpande kontakter med polismyndigheterna om det ekonomiska läget följer Rikspolisstyrelsen polismyndigheternas medelsförbrukning och gör prognoser för organisationen som helhet. Polismyndigheterna är skyldiga att bedriva sin verksamhet i enlighet med de ekonomiska ramar som satts upp.

Trots Rikspolisstyrelsens möjlighet att utifrån prognoser påvisa ekonomiska risker för den enskilda polismyndigheten, har styrelsen begränsat inflytande över medelsförbrukningen. Behöver åtgärder vidtas i verksamheten för att minska medelsförbrukningen kan sådana beslut fattas endast av polismyndigheterna eftersom detta faller inom polismyndigheternas ansvarsområde.

Ordningen riskerar att försvåra såväl en effektiv ekonomistyrning som genomförandet av nödvändiga åtgärder för att få en ekonomi i balans. Systemet bygger på att polismyndigheterna, länspolismästarna och polisstyrelserna känner lojalitet mot de av Rikspolisstyrelsen fattade besluten. Konsekvenserna av att bryta mot givna medelsramar är otydliga. Den ekonomiska styrningen och uppföljningen av polismyndigheternas medelsförbrukning har under senare år skärpts. Detta har dock framför allt skett till följd av att regeringen i olika sammanhang skärpt kraven på organisationens finansiella kontroll. Oklarheterna vad gäller Rikspolisstyrelsens befogenheter kvarstår dock alltjämt.

Tillsyn

Rikspolisstyrelsen har enligt polislagen och sin instruktion uppdraget att utöva tillsyn över polisväsendet. Styrelsen ska särskilt beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller kravet på rätts säkerhet och att förvaltningen inom polisen fungerar väl. Regeringen har givit tillsynsbegreppet en bredare innebörd för polisen än vad som gäller generellt.

Rikspolisstyrelsens tillsyn bedrivs bland annat genom särskilda inspektioner som resulterar i rapporter, där kritik och påpekanden kan göras angående brister i verksamheten. Inspektionsrapporterna tillställs polismyndigheterna och publiceras. Rapporternas status uppfattas dock som oklar inom polisorganisationen och de rekommendationer som ges får, vad kommittén kan bedöma, ett allt för begränsat genomslag i polismyndigheternas verksamhet. Rikspolisstyrelsen har inte mandat att besluta att polismyndigheterna ska åtgärda de upptäckta bristerna.

Intern styrning och kontroll

Det är rikspolischefens uppgift att med polismyndigheternas underlag som grund intyga att polisorganisationen som helhet har en betryggande intern styrning och kontroll. Med hänvisning till en rapport från Statskontoret⁶ konstaterade rikspolischefen dock i årsredovisningen för 2010 att det är komplicerat att få till stånd väl fungerande kontrollsystem inom en organisation som innefattar flera myndigheter och en central förvaltningsmyndighet, eftersom den centrala förvaltningsmyndigheten inte ansvarar för alla väsentliga risker själv. Polisens organisation innebär att den interna styrningen och kontrollen utövas i flera led där rikspolischefens möjligheter att fullgöra sitt ansvar i hög utsträckning är beroende av på vilket sätt länspolismästarna fullgör sitt ansvar för den interna styrningen och kontrollen i respektive polismyndighet. Som beskrivits i tidigare avsnitt saknar Rikspolisstyrelsen i viktiga avseenden mandat och befogenheter att styra polismyndigheternas verksamhet. Rikspolischefen och Rikspolisstyrelsen har bl.a. genom sin föreskriftsrätt vissa möjligheter att vidta åtgärder för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll, men kommittén konstaterar att det kan ifrågasättas om det ansvar som i formell mening åvilar rikspolischefen motsvaras av tillräckliga befogenheter.

Situationen belyses väl av rikspolischefens bedömning i årsredovisningen för 2010. Av denna framgår att rikspolischefen anser att brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid polisen som helhet föreligger i kvalitetssäkringen av resultat- och avgiftsredovisningen, då dessa i dagsläget inte uppfyller kraven på enhet-

⁶ Statskontoret 2011, "Fångar FISKEN* fel?", s. 33 *FISKEN= förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

lighet och kvalitet i alla delar. Kvalitetssäkringen bedöms behöva utvecklas i såväl tidredovisningen som i rutinerna för olika it-system. Åtgärder för att rätta till dessa brister pågår men innan de får avsedd effekt är rikspolischefens bedömning att den interna styrningen och kontrollen, sett ur ett nationellt perspektiv, inte är betryggande i denna del. Rikspolischefen gör denna bedömning trots att samtliga länspolismästare har gjort bedömningen att den interna styrningen och kontrollen har genomförts på ett betryggande sätt i respektive polismyndighet. Att länspolismästarna och rikspolischefen gör olika bedömning beror till stor del på att länspolismästarna har att bedöma sin respektive myndighet medan rikspolischefen gör en samlad bedömning av polisen.⁷

Ett genomgående problem vid tillsyn, internrevision och intern styrning och kontroll inom polisen är, som redan påpekats, att Rikspolisstyrelsen inte har förutsättningar att besluta om att polismyndigheterna ska åtgärda identifierade brister. Det innebär att det heller inte finns några formella krav på att polismyndigheterna ska genomföra föreslagna åtgärder. I praktiken avgör respektive länspolismästare om och när en åtgärd ska vidtas. I detta avseende utgör polisens nuvarande organisationsform ett tydligt hinder.

Uppföljning

Rikspolisstyrelsen redovisar polisorganisationens resultat som helhet inför uppdragsgivaren regeringen. Rikspolisstyrelsen lämnar årsredovisning och tertialrapporter till regeringen och företräder polisorganisationen i myndighetsdialogen med regeringen.

Denna ordning leder till att avståndet mellan de som bedriver polisverksamheten, dvs. polismyndigheterna, och de som utkräver ansvar av polisorganisationen, dvs. regeringen, är stort. Detta kan vara en förklaring till svårigheterna att få genomslag för en god resultatkultur inom polisen. Den polismyndighet som har stora brister i sin verksamhet ansvarar förvisso för detta inför Rikspolisstyrelsen och riskerar kritik inom ramen för utvecklingssamtal och dialoger m.m. Länspolismästaren ansvarar således inför Rikspolisstyrelsen, men har samtidigt fått sitt mandat genom beslut av regeringen.

⁷ Även i årsredovisningen för 2011 framgår att rikspolischefen på motsvarande sätt bedömer att det finns brister avseende den interna styrningen och kontrollen på några punkter även om samtliga länspolismästare har gjort bedömningen att den interna styrningen och kontrollen har genomförts på ett betryggande sätt, Polisens årsredovisning 2011, s. 187.

Länspolismästarna har därtill endast ansvar för verksamheten i den egna polismyndigheten vilket kan riskera att gå ut över polisorganisationens resultat som helhet. En polismyndighet kan ställas inför valet att göra prioriteringar som gagnar polisorganisationen som helhet i exempelvis samverkansfrågor, men där den kortsiktiga nyttan i ett lokalt perspektiv är begränsad eller rentav negativ. I sådana fall saknas tillräckliga incitament att verka för hela polisorganisationens bästa.

Enligt kommitténs bedömning präglas polisorganisationen således av en beslutsstruktur som innebär att Rikspolisstyrelsens tillsyns- och uppföljningsansvar inte ger det genomslag vad gäller ledning och styrning som krävs för att säkerställa effektivitet i verksamheten.

5.1.2 Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan länspolismästarna och polisstyrelserna

I kapitel 3 beskrivs ansvar och beslutsbefogenheter för polisstyrelse och länspolismästare. Kommittén kan konstatera att det råder delade meningar om t.ex. ansvarsfördelningen mellan länspolismästaren och polisstyrelsen vid de olika myndigheterna. En del polisstyrelseledamöter uppfattar sig som observatörer och informationsmottagare, andra uttrycker att beslutsbefogenheterna är en ren chimär medan somliga uppfattar sin roll som tydliga beslutsfattare med styrande funktion i myndigheten. Några ledamöter formulerar det som att det inte är de formella beslutsbefogenheterna som är det centrala utan att de med sin politiska tyngd har stor påverkan på myndighetens inriktning av verksamheten. Flera ledamöter ger uttryck för uppfattningen att de fungerar som en brygga mellan lokalsamhället och polisen. En del berättar att länspolismästaren i deras myndighet använder dem som "bollplank" eller mer eller mindre dagliga samtalspartners och att de på detta sätt har stor påverkan på verksamheten. Vid de seminarier om förtroendemannainflytande som kommittén höll under Polisriksdagen 2011 tydliggjordes dessa skillnader i synsätt och arbetssätt mellan ledamöter från olika myndigheter.

Kommittén kan konstatera att det finns stora skillnader i sättet att bedriva polisstyrelsearbete. Den nuvarande fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan länspolismästarna och deras respektive polisstyrelser tenderar att i mycket stor utsträckning

vara beroende av vilka personer som sitter på respektive poster. I detta ligger en uppenbar organisatorisk sårbarhet.

5.2 Många polismyndigheter av skiftande storlek

Polisens organisationsstruktur med 21 polismyndigheter av skiftande storlek utgör hinder för ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och högre kvalitet i verksamheten samt försvårar en tydlig och effektiv styrning av polisverksamheten.

5.2.1 Alla myndigheter ska ha alla funktioner

Polismyndigheterna är egna resultatenheter och förväntas därmed att i stort upprätthålla den kompetens och de funktioner som krävs för uppdraget.

Kommittén konstaterar att flera polismyndigheter anser sig ha svårt att klara grunduppdraget på ett tillfredställande sätt. Detta illustreras av att polisstyrelserna i Kalmar län och Kronobergs län i en gemensam skrivelse hemställde om att Rikspolisstyrelsen skulle lämna en begäran till Justitiedepartementet om att skyndsamt besluta om en sammanslagning av de två polismyndigheterna till en gemensam polismyndighet.⁸

I skrivelsen framför polisstyrelserna att de mindre myndigheterna inte räcker till i alla sammanhang. Som exempel nämner de ett ökat specialiseringsbehov och ett ökat krav på certifiering för innehavare av vissa funktioner, ett ökat behov av specialister och spetskompetens, ökade krav på uppföljning och analys på strategisk nivå m.m. De framför vidare att länsgränserna i olika operativa sammanhang ofta blir avgörande för vilka åtgärder som vidtas. Ett gemensamt resursanvändande inom ett större verksamhetsområde skulle leda till att en större gemensam resurs fanns tillgänglig för att lösa ett större gemensamt uppdrag. Detta skulle i sin tur leda till bättre förutsättningar för samordningsvinster, större slagkraft, större flexibilitet och ökad kostnadseffektivitet. Den polisiära närvaron på landsbygden och då inte minst i gränsområdena skulle kunna ges andra och bättre förutsättningar att kunna öka. Avslut-

⁸ Polismyndigheten i Kronobergs län, 2010. Skrivelse till Rikspolisstyrelsen angående hemställan om att Polismyndigheterna i Kalmar län och Kronobergs län slås samman till en gemensam polismyndighet. APG 126-6382/10.

ningsvis konstaterar polisstyrelserna i skrivelsen att efterhand som samarbetet mellan de två polismyndigheterna blir intensivare, blir det samtidigt allt tydligare att det finns hinder av formell natur som till viss del hindrar ett optimalt samarbete. Inte minst gäller detta vid styrning och ledning på olika nivåer samt vid uppföljning.

Kraven på polisverksamheten förändras över tid och behovet av specialistkompetens inom olika områden samt krav på högre kompetens för många funktioner inom polisen har ökat väsentligt under senare år. Det stora flertalet av polismyndigheterna har i dag svårt att rekrytera samtliga av de spetskompetenser som krävs för att bedriva en effektiv polisverksamhet. Det avser såväl att hålla specialistkompetens som att kunna vara uthållig över tid. Polismyndigheterna tilldelas ekonomiska ramar för att bedriva verksamheten inom polisdistriktet och gör därmed i första hand prioriteringar och avvägningar mellan lokalt tillgänglig polis och förmågan att ställa spetskompetens till förfogande inom det egna distriktet. Funktioner där det i dag krävs ny eller högre kompetens finns inom flera olika verksamhetsområden. Det kan avse att arbeta som operatör i en kommunikationscentral för vilket det i dag krävs certifiering. Utvecklingen av kriminalunderrättelseverksamheten, den kriminaltekniska och it-forensiska verksamheten samt utredningsverksamhet av vissa brottstyper har gjort att det inom dessa områden ställs helt andra krav på kompetens i dag än för t.ex. femton år sedan.

Rekryteringsunderlaget för vissa specialfunktioner är begränsat i många myndigheter och det kan bli problem att hitta tillräckligt många som uppfyller de krav som ställs och det tar i många fall lång tid att bygga upp kompetens inom ett specifikt område. När det gäller bemanning uppstår inte sällan problem då rekryteringsunderlaget är för litet – bl.a. beroende på låg personalrörlighet mellan polismyndigheter – för att rekrytera tillräckligt många för att kunna hålla t.ex. dygnet-runt-bemanning. Mindre myndigheter kan också ha svårt att upprätthålla kompetent förundersökningslednings-bemanning under nätter och helger, vilket leder till ojämn utredningskvalitet mellan polismyndigheterna. Det får i sin tur till effekt att inte tillräckligt många initiala utredningsåtgärder vidtas vilket i förlängningen innebär sämre möjlighet att säkra bevis och i slutändan kunna lagföra personer.

Inom serviceverksamheten har de mindre polismyndigheterna ofta svårt att hålla en bemanningsnivå som förenar kravet på god service med den lokala trafikmängden. För att täcka dygnets alla

delar men också vid luncher, raster och annan frånvaro krävs antingen överbemanning av funktionen eller resursbrist med sämre tillgänglighet och service som resultat.

Kommitténs konstaterar att polismyndigheterna i många fall är för små för att kunna uppnå effektivitet och kvalitet på alla funktioner. Även om de skulle klara av att hålla kompetens för alla funktioner är det inte rimligt eftersom underlaget för vissa uppgifter är för begränsat och därmed inte kostnadseffektivt.

5.2.2 Skiftande storlek och förutsättningar vid polismyndigheterna försvårar effektiv styrning

Nuvarande organisationsform med 21 fristående polismyndigheter med ansvar för sin verksamhet och olika förutsättningar att lösa sitt uppdrag innebär att polismyndigheterna uppvisar betydande skillnader vad avser verksamhetens omfattning. De tre storstadsmyndigheterna Stockholm, Västra Götaland och Skåne omfattar cirka 58 procent av det totala antalet anställda i polismyndigheterna. Resterande är anställda vid övriga 18 polismyndigheter. Som tidigare belysts i kapitel 4 varierar befolkningsunderlaget och de geografiska förutsättningarna kraftigt.

Dessa betydande skillnader mellan polismyndigheterna tillsammans med det stora antalet myndigheter skapar svårigheter för styrningen av polisorganisationen och minskar möjligheterna att säkerställa enhetlighet och likvärdig kvalitet i verksamheten. Vidare innebär många myndighetsgränser svårigheter att nå samsyn, skapa samordning och gemensamma prioriteringar.

Inom ramen för den kartläggning och analys av polismyndigheternas organisation och ledningsstrukturer som Rikspolisstyrelsen genomfört på regeringens uppdrag framgår bl.a. att myndigheterna oberoende av storlek har inrättat samma typ av funktioner.⁹ Införandet av polisens underrättelsemodell, som är polisens lednings- och styrningsmodell för all operativ verksamhet, kan i vissa fall ha bidragit till att antalet ledningsgrupper i polismyndigheterna har ökat. Det är relativt stor skillnad i antalet ledningsgrupper som myndigheterna redovisar.¹⁰ Det finns inte något tydligt samband mellan att större myndigheter har fler ledningsgrupper. För många ledningsnivåer i en organisation utgör ett

⁹ Ju2009/9595/PO.

¹⁰ Rikspolisstyrelsen, 2010. *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju2009/9595/PO)*.

hinder för effektiv ledning och styrning.¹¹ När mindre myndigheter väljer att i viss utsträckning organisera sig liknande stora myndigheter finns en risk för att organisationen och ledningsstrukturen blir mindre ändamålsenlig och mindre effektiv.

Inom ramen för arbetet med det nämnda regeringsuppdraget till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten har frågan om myndigheternas olika nomenklatur avseende befattningar och funktioner aktualiserats. I Rikspolisstyrelsens kartläggnings- och analysarbete har jämförelser mellan myndigheterna försvårats när det gäller t.ex. antalet ledningsgrupper eller chefer som finns i myndigheterna. Detta till följd av att det inte finns nationella definitioner inom polisen av vad som är en ledningsgrupp eller en chef.

Rikspolisstyrelsens arbete med nationella metoder, strategier m.m. bedrivs genom generella direktiv, lika för alla myndigheter, trots att polismyndigheternas förutsättningar att följa givna riktlinjer eller motsvarande uppvisar betydande skillnader. Detta innebär i praktiken såväl risker för att verksamheten i polismyndigheterna inte alltid organiseras på ett ändamålsenligt sätt som svårigheter för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna att utöva en tydlig styrning. Styrelsens direktiv måste utformas på ett sätt som tar hänsyn till polismyndigheternas skiftande förutsättningar, vilket kan begränsa tydligheten i styrelsens anvisningar. Detta förhållande försvårar utvecklingsarbetet inom polisen och skapar betydande merarbete då komplexa lösningar ofta väljs av hänsyn till polismyndigheternas olika förutsättningar.

5.3 Konsekvenser för verksamheten

Polisens nuvarande organisationsstruktur och ansvarsfördelning innebär att ingen kan ta ansvar för helheten och att samverkansförmågan begränsas. Nuvarande ordning innebär också svårigheter vid strategisk samverkan med Åklagarmyndigheten på nationell nivå och försvårar kontakter med övriga för verksamheten viktiga myndigheter, genom att beslutsfunktioner finns på olika nivåer. Utvecklingen av nationella strategier och arbetsmetoder försvåras och goda exempel har svårt att få spridning. Nuvarande organisation innebär även hinder för att upprätthålla kompetens att agera samordnat i internationella sammanhang.

¹¹ Enhancer, *Organisationskartläggning Polisen. Ändamålsenlig delegering, struktur och bemanning*, 2009.

5.3.1 Ingen kan ta ansvar för helheten

Den nuvarande ansvarsfördelningen samt uppdelningen inom polisorganisationen i en central förvaltningsmyndighet och 21 fristående polismyndigheter innebär en betydande risk att ingen inom nuvarande organisation kan ta ansvar för helheten i polisens verksamhet. Polismyndigheternas ledning med styrelse och länspolismästare har ansvar för polisverksamheten i det egna distriktet. Rikspolischefen är chef för den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen och saknar viktiga befogenheter i förhållande till polismyndigheterna. Som en konsekvens av detta kan inte länspolismästarna och rikspolischefen fungera som en nationell ledningsgrupp för hela polisverksamheten. Länspolismästarmötet fungerar främst som ett forum för information och erfarenhetsutbyte. Vid mötet deltar länspolismästarna samt avdelningschefer vid Rikspolisstyrelsen. Sammantaget deltar ungefär 30 personer i mötet. Det stora antalet deltagare samt att rikspolischefen har begränsat beslutsmandat i förhållande till länspolismästarna försvårar enligt kommitténs uppfattning arbetet med att skapa en nationellt sammanhållen polis och strävan att förverkliga de av regeringen uppsatta gemensamma målen för polisorganisationen.

5.3.2 Utveckling av nationella strategier och arbetsmetoder försvåras

Under 2000-talet har polisen genomfört ett flertal mer ingripande verksamhetsförändringar, inom gällande organisatoriska ramar, vars syfte har varit att uppnå en tydlig nationell inriktning för att därigenom åstadkomma en effektivare brottsbekämpning över hela landet. Det har avsett såväl lednings- och styrningsmodell som arbetsmetoder. Erfarenheterna – bl.a. genom utvärderingar av verksamheten – visar att nuvarande organisationsstruktur och otydlighet i ansvar och befogenheter utgör ett hinder för att få fullt genomslag av verksamhetsförändringarna. Som ett exempel kan nämnas organisationsförändringen av Polisens kontaktcenter (PKC). En utvärdering av PKC-verksamheten som genomfördes under hösten 2009 pekade på brister i bl.a. styrningen av verksamheten.¹²

¹² Översyn av PKC-verksamheten och hanteringen av ärenden från PKC, Rikspolisstyrelsen dnr. POA-190-3773/09.

Dessa brister hade lett till att förväntad kvalitetsförbättring och effektivitet vad avser bl.a. servicenivån inte hade uppnåtts.

När en ny nationell arbetsmetod ska införas inom polisen är det naturligt att pröva det som anses göra arbetsmetoden effektiv, dvs. framgångsfaktorerna, tillika vilka risker som finns för att inte uppnå fullt nationellt genomslag med arbetsmetoden. Det avser allt från behov av organisationsförändringar, funktioner, kompetenskrav, kompetensutveckling, teknik, resurser, arbetsmiljö och ekonomiska förutsättningar. Det räcker ofta med att endast någon av parametrarna inte uppfylls för att de förväntade effekterna ska utebli, till delar eller helt och hållet. För att kunna utveckla effektiva arbetsmetoder, som får genomslag inom hela polisen och som är kunskapsbaserade, dvs. bygger på forskning och beprövad erfarenhet, krävs möjlighet att nationellt besluta vilka arbetsmetoder som ska användas samt en rad andra avgörande faktorer såsom t.ex. vilken kompetens som krävs. Det finns ett tydligt samband mellan å ena sidan ledning och styrning och å andra sidan uppnått verksamhetsresultat. Det finns ett antal exempel på detta förhållande som förtjänar att lyftas fram.

Ett exempel är gemensamt framtagna arbetsmetoder som Polisens nationella utredningskoncept (PNU) och metodstöd för utredning av grova våldsbrott (PUG). Arbetsmetoderna innebär att olika moment ska utföras av personal med särskild kompetens. Metodstödet för utredning av grova våldsbrott är ett stöd för polismyndigheternas operativa förberedelse- och planeringsarbete samt en vägledning för den personal som engageras i det konkreta utredningsarbetet. Målsättningen är att metodstödet ska bidra till att svensk polis utreder grova brott enligt en gemensam, nationell metodik, vilket även innebär att arbetet underlättas för Riksmordkommissionen och nationella bedömandegruppen i de ärenden där deras kompetens efterfrågas genom att alla utredningar som biträds eller genomlyses kommer vara uppbyggda enligt samma metodik. I dagsläget ligger beslutet att utreda grova våldsbrott enligt metodstödet hos polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen har inte mandat att säkerställa att alla 21 myndigheter har ett mer enhetligt arbetssätt. Polismyndigheterna tillämpar i dag metodstödet på olika sätt, vissa myndigheter gör det fullt ut medan andra genomför delar av det, vilket leder till skiftande kvalitet i utredningsarbetet.

Ett annat belysande exempel är skillnaden i kompetens mellan förundersökningsledare i olika polismyndigheter. I polisens nationella utredningskoncept (PNU) har förundersökningsledaren en

central roll. Denne är en garant för att utredningsverksamheten bedrivs effektivt och med hög kvalitet. En förutsättning för att förundersökningsledaren ska kunna göra korrekta och rättssäkra bedömningar är att hon eller han har tillräckligt hög kompetens. För att möta kravet på kompetens finns en 20 veckor lång nationell förundersökningsledarutbildning. Under 2010 har Rikspolisstyrelsen i inspektioner, rapporter och utredningar påtalat vikten av att polismyndigheternas förundersökningsledare genomgår den nationella förundersökningsledarutbildningen.

Det föreligger i dag stora skillnader mellan polismyndigheterna vad avser kompetens och organisation. Rikspolisstyrelsen anser sig sakna mandat att besluta om vilken lägsta kompetens- eller utbildningsnivå som gäller för förundersökningsledare inom polisen. Polismyndigheterna är fria att, med beaktande av bestämmelserna i 3 kap. 6–6 a §§ polisförordningen, delegera uppgiften till valfri polisman. Samtidigt tas det fram lokala utbildningar för förundersökningsledare, med varierande längd och innehåll, vid polismyndigheterna. Detta leder sammantaget till variationer vad gäller utbildnings- och kompetensnivå för förundersökningsledare inom polisen, vilket leder till kvalitetsskillnader. Rikspolisstyrelsen har i ett remissyttrande till Justitiedepartementet framfört att Rikspolisstyrelsen saknar en uttalad föreskriftsrätt avseende utbildnings- och kompetensnivå för förundersökningsledare inom polisen.¹³ Motsvarande variationer i utbildningslängd finns också för en rad andra funktioner, t.ex. för lokala brottsplatsundersökare.

Ytterligare ett exempel på Rikspolisstyrelsens begränsade möjlighet att besluta om lägsta kompetensnivå är behovet av nationell grund- och vidareutbildning för spaningsverksamhet för att effektivisera arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Polisens aktionsgrupper är organisatoriskt placerade vid åtta polismyndigheter samt vid Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen anser sig därmed sakna mandat att föreskriva vilken kompetens som en spanare som arbetar vid aktionsgrupper ska ha.

En annan aspekt på samma problematik är risken för kvalitets- och effektivitetsskillnader på grund av att alla polismyndigheter i dag inte har en fullt ut fungerande brottsamordningsfunktion. Operativ brottsanalys i ärenden utan känd gärningsperson och samordning av ärenden med samma misstänkta gärningsperson brister därför. En fungerande brottsamordning där kompetenta

¹³ Rikspolisstyrelsen. Dnr RA-403-3654/10.

förundersökningsledare tjänstgör under brottsfrekventa tider ökar också möjligheterna att snabbt färdigställa utredningar i enklare ärenden alternativt att fatta tidiga beslut om nedläggning av ärenden som inte har möjlighet att klaras upp. Möjlighet att kunna besluta nationellt om organisation av t.ex. brottsamordningen skulle öka möjligheten att effektivisera utredningsarbetet.

Att polisens nationella utredningskoncept (PNU) inte tillämpas enhetligt i landet illustreras också av erfarenheterna från de brottsanmälningar som kommer in till Polisens kontaktcenter. I de fall det vid kontaktcentret görs en bedömning att ärendet är akut och att en polispatrull bör skickas till platsen, bland annat för att vidta inledande utredningsåtgärder, kontaktas berörd länskommunikationscentral (LKC). Huruvida en patrull skickas till platsen eller inte skiljer sig dock åt mellan olika polismyndigheter i många ärendetyper. Det kan bero på olika anvisningar om teknisk undersökning av brottsplats ska genomföras eller inte. I avsaknad av nationella riktlinjer saknas också grundförutsättningar att bedriva verksamheten med hög och jämn kvalitet.

Olikheter i delegationsordningarna vid polismyndigheterna försvårar införandet av nationella arbetsmetoder. Ett belysande exempel på detta var när polisen under 2011 införde det nya nationella mobila utredningsstödet (Pust) för alla poliser. Utredningsstödet berör framför allt de som arbetar i yttre tjänst och de som är förundersökningsledare. Avsikten är att poliser i yttre tjänst ska kunna slutföra en utredning på plats genom att bl.a. direkt kunna göra slagningar i register och kunna få beslut om t.ex. husrannsakan och kroppsvsitation från en förundersökningsledare. Vid pågående implementering av polisens utredningsstöd har organisatoriska hinder tydliggjorts i den meningen att polismyndigheterna har olikheter i sina delegationsordningar. Delegationen för förundersökningsledare (FU-ledare) ser olika ut vid myndigheterna. Ofta är FU-ledningsdelegationen kopplad till olika arbetsledningspositioner med personalansvar eller ledningsansvar för annan verksamhet. För att det nya utredningsstödet ska uppnå den kvalitativa effektivisering som är tänkt ställs krav på särskild förundersökningskompetens vilket inte samtliga poliser med FU-ledarskapsdelegation besitter.

Frågan om den nationella förstärkningsorganisationen för särskild polistaktik är ytterligare ett exempel på hur dagens organisation motverkar effektivitet och enhetlighet. En målsättning med förstärkningsorganisationen är att få fler personer lagförda i sam-

band med större oroligheter och våldsamer. För att arbetet ska bli effektivt måste de tre största polismyndigheterna, där de flesta större opinionsyttringar och idrottsevenemang äger rum, införa ett gemensamt arbetssätt. Dessutom krävs en mer enhetlig organisation för spaning, dokumentation och utredningsarbete i respektive polismyndighet. Rikspolisstyrelsen har inte mandat att besluta över den lokala organisationen utan det krävs att de tre myndigheterna kommer överens på frivillig basis för att resultat ska kunna nås i detta avseende.

5.3.3 Goda exempel har svårt att få spridning

Inom ramen för polisens brottsförebyggande och trygghets-skapande arbete har flera arbetsmetoder utvecklats vid olika polis-myndigheter under de senaste åren. I polisens årsredovisning för 2010 finns flera exempel på arbetsmetoder där Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att dessa på sikt ska kunna utvecklas till evidens-baserade arbetsmetoder. Styrelsen har dock begränsat mandat att besluta att en arbetsmetod som bedöms som framgångsrik ska användas av samtliga polismyndigheter. Till införandet av en arbets-metod hör många gånger behov av organisatoriska förändringar eller att nya funktioner tillskapas, vilket styrelsen inte har mandat att besluta. Det innebär i praktiken att varje polismyndighet själv får avgöra vilka metoder som ska användas. En konsekvens av detta är att de goda exemplen har svårt att få spridning över landet.

5.3.4 Begränsad samverkansförmåga

Rikspolisstyrelsen saknar i dag befogenheter att besluta om inom vilka områden polismyndigheterna ska samverka. Sam-verkan mellan myndigheter förutsätter därför konsensus mellan samtliga inblandade myndigheter. Detta innebär att nödvändig samverkan går om intet om inte alla medverkande polis-myndigheter prioriterar att samverka om t.ex. en gemensam funktion. Det administrativa merarbetet för samverkan kan också ta överhanden vilket gör arbetet ineffektivt.

5.3.5 Hinder för samverkan inom polisorganisationen

Samverkan är en nödvändig förutsättning för en fungerande polisverksamhet. Dagens organisation med 21 polismyndigheter kräver långtgående samverkan för att klara att upprätthålla kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten. Polisväsendets organisation med ansvar för polisverksamheten i sina respektive distrikt förutsätter att det finns former för polismyndigheterna att samverka i gemensamma frågor. Utifrån ett medborgarperspektiv kan polisväsendet inte betraktas som en organisation av självständiga enheter där var och en ansvarar för sitt geografiska område. Den medborgare som tar kontakt med polisen ska få hjälp och stöd med samma höga kvalitet oavsett var i landet hon eller han bor. Organisatoriska gränser kan skapa problem som är svåra att acceptera. Rikspolisstyrelsen saknar i dag befogenheter att besluta om inom vilka områden polismyndigheterna ska samverka. Förutsättningarna att genomföra förändringar blir därmed mycket begränsade eftersom det krävs konsensus.

Samverkan mellan polismyndigheter har skett under många år i olika konstellationer. Samverkan har främst skett med angränsande polismyndigheter eller i de tidigare s.k. förstärkningsområdena. En mer formaliserad samverkan mellan polismyndigheterna utvecklades under 2000-talet och de samverkansområden som i dag finns inom polisen beslutades av rikspolischefen tillsammans med länspolismästarna att gälla från den 1 januari 2009.¹⁴

Någon nationell uppföljning eller utvärdering av vilka effekter samverkan har på brottsbekämpningen eller kvaliteten i verksamheten har inte genomförts under 2000-talet. En utvärdering har genomförts inom ramen för samverkan mellan polismyndigheterna i Sydsamverkan. Utvärderingen visar att det är svårt att avgöra om samverkan varit kostnadseffektiv eftersom det inte genomförts några uppföljningar eller utvärderingar av genomförda samverkansprojekt. Utredaren konstaterar att en mer integrerad och långtgående samverkan än den som beskrivs i utvärderingen, inte torde vara möjlig att åstadkomma med nuvarande myndighetsindelning.¹⁵

Samverkan sker främst inom områden som inte är kontroversiella eller kan uppfattas som mer ingripande i en polismyndighets självständighet. Processen är lång från det att fråga om sam-

¹⁴ Rikspolisstyrelsen, 2009. Beslut om indelning av polisen i samverkansområden (STA-124-898/09).

¹⁵ Polismyndigheten i Kronobergs län, slutrapport – Översyn och utvärdering av Sydsamverkans strukturer och arbetsformer. APG-160-5459/08.

verkan uppkommer inom ett samverkansområde till att samverkan genomförs. Det krävs enighet mellan de samverkande polismyndigheterna vad som ska genomföras och hur det ska utföras. Detta i sig innebär att risken för kompromisser som urholkar möjligheter till kostnadseffektivitet är stor. Rör det sig om en organisatorisk förändring där t.ex. målet är att ha en gemensam kommunikationscentral för flera polismyndigheter krävs dels beslut av respektive polisstyrelse, dels att länspolismästarna är överens, dels samverkan alternativt förhandling med personalorganisationerna i respektive polismyndighet. Förutsättningarna att genomföra förändringar blir mycket begränsade eftersom det krävs konsensus. I praktiken sker inga större angelägna strukturförändringar. Eftersom samverkansområdena har möjlighet att anamma olika lösningar kan detta också försvåra en nationell helhetssyn. Hindren för att få till stånd rationaliseringar och möjligheten att bedriva en mer kostnadseffektiv verksamhet påverkas dels av Rikspolisstyrelsens begränsade mandat och därmed möjlighet att ta ett helhetsansvar för verksamheten, dels av att polismyndigheterna är egna resultatenheter. Länspolismästaren har det fulla territoriella ansvaret för verksamheten och för polismyndighetens resultat. Genom att t.ex. samverka i en gemensam kommunikationscentral som placeras i en annan polismyndighet frånhänder sig länspolismästaren i praktiken möjligheten att ha full kontroll för de verksamhetsprocesser som påverkas av arbetet i den gemensamma kommunikationscentralen och därmed möjligheten att påverka polismyndighetens samlade resultat. Om flera verksamheter samordnas till en annan polismyndighet utarmas successivt verksamheten i den egna myndigheten. Det finns en inbyggd motsägelse i att förvänta sig långtgående samverkan mellan polismyndigheter samtidigt som myndighetschefen är ansvarig för verksamheten i den egna myndigheten. Polismyndigheterna tilldelas ekonomiska ramar för att bedriva verksamhet inom det egna polisdistriktet.

Inom polisen används normalt servicenivåavtal vid överenskommelser om köp av tjänster mellan polismyndigheter. Servicenivåavtalen definierar vilken tjänst som ska levereras och med vilken kvalitet. Avtalen talar för att en länspolismästare skulle kunna låta en annan polismyndighet utföra vissa tjänster och fortfarande ha kontroll på det totala verksamhetsresultatet. Några vitesklausuler eller andra sanktionsvillkor används av naturliga skäl inte inom polisen. Det innebär att konsekvensen av ett eventuellt

avtalsbrott normalt uteblir. Därmed har länspolismästaren vid köp av tjänster från en annan myndighet inte möjlighet att i praktiken påverka egna myndighetens resultat fullt ut.

Nuvarande polisorganisation med 21 polismyndigheter som har eget verksamhetsansvar och eget ekonomiskt ansvar hindrar således en effektiv samverkan. När det uppstår behov av rörlighet av resurser eller arbetsuppgifter över länsgränserna finns det med rådande modell för ledning och styrning en inbyggd tröghet att tillmötesgå sådana önskemål. Kravet på självfinansiering av begärda insatser, tillsammans med svåradministrerade system för interndebitering, försvårar i praktiken samverkan i operativa och andra frågor. Ett exempel på detta är att inom flera olika områden, bland annat taktik, utbildas instruktörer centralt på Polishögskolan för att genomföra utbildningar med central kursplan lokalt i polismyndigheterna. Då varje polismyndighet själva förfogar över sina egna instruktörer har samverkan mellan myndigheterna varit mycket begränsad. Situationer har uppstått där den ena myndigheten är klar med utbildningsinsatsen och har instruktörer över medan den andra myndigheten har svårt att hinna klart på grund av brist på instruktörer. Då varje polismyndighet har sin egen budget har det funnits motstånd mot att låna ut instruktörer till andra polismyndigheter.

Även det faktum att polismyndigheterna gör olika tolkningar av det nationella arbetstidsavtalet för polisen försvårar samverkan. Detta har visat sig problematiskt t.ex. när en aktionsgrupp som arbetar mot grov organiserad brottslighet ska samverka med en annan aktionsgrupp i en annan polismyndighet. Samverkan mellan polismyndigheterna vad avser bekämpning av mängdbrott innebär också svårigheter som är begränsande. Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen har i rapporten *Granskning av lednings- och styrningsprocessen vid polismyndigheterna* uppmärksammat detta som en tröghet vid omfördelning av resurser, vilket innebär en bristande flexibilitet.¹⁶

Ansvar för polisverksamheten inom ett polisdistrikt ligger i dag på den som har det territoriella ansvaret. Belastningen på olika orter eller inom geografiska områden är inte statisk utan behoven varierar över tid och rum. Det finns ett nationellt intresse av en större flexibilitet så att resurserna kan flyttas dit där de behövs mest på både kort och lång sikt. Vissa polismyndigheter har behov

¹⁶ Rikspolisstyrelsen, 2010. *Granskning av lednings- och styrningsprocessen vid polismyndigheterna*. IR-977-521/10.

av säsongsförstärkning, t.ex. Jämtland och Dalarna under vintersäsongen och Gotland på sommaren. För dessa myndigheter innebär det stora påfrestningar på den egna verksamheten om möjligheten till säsongsförstärkning uteblir eller endast sker i begränsad omfattning. För att kunna bedriva en effektiv polisverksamhet krävs resursförstärkning inte bara av uniformerad polis för att arbeta förebyggande mot främst våld i offentlig miljö och trafikövervakning utan också möjlighet att utreda brotten i nära anslutning till att de anmäls. I de ärenden som inte kan slutföras i nära anslutning till anmälan förlorar polisen både tempo och kvalitet i utredningarna eftersom såväl målsäganden som vittnen och misstänkta många gånger endast befinner sig på orten under semesterveckan.

Ett annat exempel är att arbetsbelastningen vid polismyndigheterna varierar under sommarperioden. De myndigheter som ligger vid kusten med attraktiva turistorter har naturligt ett helt annat tryck än inlandsmyndigheter. Någon strukturerad nationell planering för förstärkningsrörelser under sommaren finns inte utan varje polismyndighet planerar sin verksamhet och semesterplanering för personalen. Inom samverkansområdena sker en viss gemensam verksamhetsplanering för att klara arbetstoppar vid t.ex. midsommar och festivaler av olika slag. Det finns en uppenbar risk för att polismyndigheten i första hand ser till sina egna behov och i andra hand möjligheten att förstärka en annan polismyndighet. Om myndigheterna inte kan enas har Rikspolisstyrelsen möjlighet att, enligt 10 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen, besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat. Denna möjlighet har utnyttjats i ytterst begränsad utsträckning och då främst i situationer när inte förutsättningarna att använda nationella förstärkningsorganisationen varit uppfyllda. Någon nationell bedömning av förstärkningsrörelser sker inte och därmed görs inte heller någon helhetsbedömning av behoven för svensk polis.

När den nationella förstärkningsorganisationen används innebär det att även dess ledningsorganisation deltar, eftersom endast ledningsfunktionerna vid förstärkningsorganisationen har kompetens för det specifika arbetssättet. Dock är det uteslutande polismyndigheten i distriktet som har rätt att utöva ledning inom det egna geografiska området. Förstärkningsorganisationens ledningskompetens kan endast efter formell delegation vara stöd till polismyndighetens egen resurs, vilket givetvis försvårar effektiv ledning. Då delegationsordningen ser olika ut i polismyndigheterna

ligger också besluten på olika nivåer och hos olika funktioner, vilket ytterligare försvårar ett effektivt samarbete.

Myndighetsgränserna kan också vara ett bekymmer om flera myndigheter vill samordna vissa funktioner för att kunna effektivisera verksamheten. Om flera myndigheter t.ex. vill samarbeta om gemensam vapenhandläggning behöver vapenhandläggaren dubbla inloggningskort med fingerade personnummer för att få behörighet i den myndighet där handläggaren inte är anställd. Detsamma gäller vissa andra ärendehanteringssystem.

Det förekommer också att en befattningshavare har ett visst beslutsmandat i en myndighet och ett annat i en annan myndighet. Det kan röra sig om vem som får besluta om att det ska göras t.ex. husrannsakan. Det är i sig inte ett stort problem med att befattningshavare har olika beslutsmandat så länge verksamheten strikt håller sig inom myndigheten. I och med att myndigheterna i ökande grad samarbetar i olika frågor blir detta förhållande mer problematiskt. Detta kan illustreras av att en person som arbetar inom två samverkande myndigheter genom att ansvara för en viss typ av verksamhet i båda myndigheterna kan få skilda beslutsbefogenheter beroende på inom vilken myndighet frågan uppstår. Detta får anses vara en ordning som motverkar samverkan och arbetet med att säkra kvalitet och effektivitet.

5.3.6 Hinder för samordning av operativ verksamhet

Polisen samordnar redan i dag verksamhet såväl på regional som på nationell nivå. Dagens organisation utgör dock hinder för att samordna operativ verksamhet i den omfattning som krävs för att kunna bedriva en effektiv och flexibel verksamhet. Behovet av att samordna operativ verksamhet ökar i takt med internationalisering och globalisering. Brottsligheten följer inte nations- eller myndighetsgränserna. Gränserna kan tvärtom fungera som skyddsnät för brottslingarna, som de medvetet kan dra nytta av. Det finns behov av att på regional och nationell nivå leda och samordna viss verksamhet för att kunna bekämpa brottsligheten. För samordning av den operativa verksamheten ställer också sekretessbestämmelser upp hinder genom att försvåra utbytet av uppgifter mellan polismyndigheterna, vilket behandlas vidare i avsnitt 5.3.10.

Ett exempel på samordningsbehov är vid bekämpningen av seriebrottslighet av mängdbrottskaraktär där polisen behöver

utveckla den strategiska planeringen och stärka sin förmåga och bli bättre på att upptäcka samt lagföra denna typ av brottslighet. Från effektivitetssynpunkt krävs att Rikspolisstyrelsen genomför nationell samordning och att styrelsen har förutsättningar att fatta beslut och leda verksamheten. En sådan ordning har i dagsläget tillskapats genom frivilliga skriftliga överenskommelser mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Bekämpningen av seriebrottslighet har en tydlig koppling till medborgarnas förtroende för polisens förmåga att klara upp brott, inte minst ur ett trygghetskapande perspektiv. Polisens förmåga att avbryta brottslig aktivitet och på ett professionellt sätt utreda t.ex. åldringsbrott skapar förutsättningar för ett brottsoffearbete som bidrar till ökad trygghet för drabbade målsäganden. Andra exempel på aktuell seriebrottslighet är bidragsbrott och assistansbedrägerier.¹⁷

Ett annat område som kan lyftas fram för att illustrera samordningsbehovet är polisens förmåga att agera vid brottsligt angrepp mot kärnteknisk anläggning eller vid olycka i sådan anläggning. Det finns ett starkt behov av att kunna leda och samordna denna verksamhet på nationell nivå. Dagens organisation och Rikspolisstyrelsens begränsade mandat ger inte förutsättningar att leda verksamheten nationellt. I dag finns kärnkraftverk för elproduktion i tre län samt för forskning m.m. i ytterligare två län. Polismyndigheten inom vars geografiska område en anläggning är placerad har ansvaret för att planlägga samt upprätthålla den förmåga som krävs för polisens uppdrag. Det är således den lokala polismyndigheten som både planerar och leder verksamheten vid en olycka eller angrepp och som gör avväganden om vilken förmåga som ska upprätthållas. Dessa polismyndigheter samverkar i dag men det finns skillnader i såväl ledningsfilosofi och organisationsstruktur som kompetensförsörjning för att upprätthålla förmågan. Detta försvårar samarbetet mellan polismyndigheterna och förstärkande enheter från främst Nationella insatsstyrkan (NI) och piketen från de tre storstadsmyndigheterna. Enligt 3 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen svarar Rikspolisstyrelsen för samordning av bl.a. polisens planering för sådana händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Rikspolisstyrelsen arbetar med stöd av denna bestämmelse tillsammans med

¹⁷ Av beslutsprotokoll den 27 juni 2011, A-121-754/11, från Rikspolisstyrelsen framgår att polisen ska flytta fram sina positioner när det gäller bekämpning av seriebrottslighet. Av beslutet framgår att uppföljning av verksamheten ska genomföras och redovisas till rikspolischefen senast den 31 december 2012.

berörda polismyndigheter och andra myndigheter som har i uppdrag att säkerställa säkerheten vid de kärntekniska anläggningarna. Syftet är att utveckla verksamheten vad avser likartade insatsplaner, likformig utbildning m.m. Gemensamma övningar som avser samhällets förmåga att hantera konsekvenserna av en kärnteknisk olycka genomförs i syfte att utveckla den egna verksamhetens krishanteringsförmåga.

5.3.7 Hinder för samordning inom områden som kräver specialistkompetens

Det finns ett flertal områden där polismyndigheterna har behov av specialkompetens för att klara uppdraget och där dagens organisation med 21 polismyndigheter med skiftande storlek utgör ett hinder för att uppnå såväl rättssäkerhet som kostnadseffektivitet. Ett exempel på detta är kriminalteknik och it-forensisk verksamhet. Alla polismyndigheter har en teknisk rotel med kriminaltekniker och viss grundläggande laboratorieverksamhet. De flesta polismyndigheterna har även lokala brottsplatsundersökare som utför tekniska undersökningar vid t.ex. bostadsinbrott, skadegörelse och misshandel. I de tre större polismyndigheterna finns därutöver en mer utvecklad laboratorieverksamhet som utför egna undersökningar av spår från brottsplatser m.m. De polismyndigheter som inte har denna kompetens skickar i större utsträckning sina spår för analys till Statens kriminaltekniska laboratorium.

Strukturen med fristående myndigheter, där Rikspolisstyrelsen saknar föreskriftsrätt avseende det kriminaltekniska området, tillsammans med obalansen i myndighetsstorlek utgör också i detta avseende ett hinder för en effektiv verksamhet. Storleken på polismyndigheterna skapar helt olika förutsättningar att rent resursmässigt kunna utveckla förmågan vad avser kriminalteknisk verksamhet. Detta gäller på samma sätt för den it-forensiska verksamheten som är organiserad på olika sätt inom myndigheterna och bemannad i varierande grad. De tre storstadsmyndigheterna har en särställning vad gäller alla specialistfunktioner.

Effekterna av dessa skillnader är att den kriminaltekniska verksamheten skiljer sig åt mellan polismyndigheterna avseende såväl kvalitet som volym. Vidare innebär många myndighetsgränser svårigheter att nå samsyn, skapa samordning och gemensamma prioriteringar. T.ex. kan vissa polismyndigheter prioritera att arbeta

med att säkra och identifiera skoavtryck eller utföra brandplatsundersökningar i stor omfattning medan andra polismyndigheter har en helt annan prioritering i sin kriminaltekniska verksamhet.

Teknisk bevisning har i dag en stor tyngd i rättsprocessen och blir därmed en rättsäkerhetsfråga. Kvalitets- och kompetenssäkring i alla led från brottsplats till domstol är avgörande. Den nuvarande organisationsstrukturen är ett hinder för att säkerställa att förutsättningarna för att upprätthålla och använda rätt kompetens finns och fungerar när så krävs. Orsakerna till detta ligger framför allt i avsaknad av en tydlig ansvarsfördelning av vad det är som ska göras lokalt, regionalt (samverkansområde) och nationellt. Obalansen i myndighetsstorlek är naturligtvis även här en bidragande faktor.

Behovet av specialistkompetens och operativ samordning på såväl nationell som regional nivå avseende polisiärt underrättelsearbete på internet är i dag stort. Den svenska polisens arbete på internet har fram till för ett par år sedan uteslutande varit reaktivt, dvs. polisen utredde tidigare olika typer av brott i vilka internet hade en större eller mindre betydelse. I och med att polisen i dag arbetar mer underrättelsebaserat och proaktivt har betydelsen av internet ökat markant. I polisens underrättelseverksamhet på internet finns mycket information att ta del av och bearbeta. Diskussioner förs på internet om brottslighet. T.ex. sker handel med anabola steroider till största delen på internet och stora delar av förmedlingen av prostitution som tidigare ägde rum på gatan sker nu på nätet. Med kunskap från internet kan underlag till hotbildsrapporter, trender m.m. tas fram som i sin tur ligger till grund för beslut om prioritering av operativa insatser. Beträffande denna verksamhet finns stora olikheter mellan myndigheternas möjligheter att kunna ha rätt kompetens och tillräckliga resurser. Flertalet myndigheter saknar personal med kompetens i särskilda metoder för att inhämta information från internet.

Också polisens hemliga teleövervakning och informatörsverksamhet är i detta avseende problematisk. Hemlig teleövervakning är en resurskrävande verksamhet för polismyndigheterna som under långa perioder avsätter polispersonal för övervakning. Genom att flera polismyndigheter samverkar om gemensam hemlig telefonavlyssning kan såväl ekonomiska fördelar som frigörande av poliser för t.ex. yttre spaning ske. Sårbarheten vad gäller kompetensförsörjning kan också minimeras. Informatörsverksamheten är en mycket känslig verksamhet där kravet på rättsäkerhet är särskilt

framträdande. Att varje polismyndighet ska upprätthålla alla de kompetenser som krävs för området är inte realistiskt. Genom att samverka mellan flera polismyndigheter om vissa funktioner uppnås dels högre rättssäkerhet, dels ekonomiska fördelar. I dag utnyttjas inte arbetssättet i den utsträckning som skulle kunna ske på grund av att varje enskild myndighet inte anser sig ha möjlighet att avsätta resurser och upprätthålla kompetensen.

Ännu ett exempel på hur nuvarande organisation innebär svårigheter för samordning är polisens bombhundsverksamhet. Denna bedrivs i dag vid de tre stora polismyndigheterna och är en nationell resurs som ska försörja polisens totala behov. Det är dock de tre polismyndigheterna själva som avgör hur många bombhundar med förare som ska finnas vid myndigheten. Någon nationell helhetsbedömning av behov och förmåga sker inte och ekonomiska medel för att upprätthålla en tillräcklig nivå fördelas inte till de tre polismyndigheterna.

Av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter framgår att myndigheter som anges i förordningen ska ha ett miljöledningssystem som ska integrera miljöhänsyn i myndighetens verksamhet. Rikspolisstyrelsen anges i förordningen men inte polismyndigheterna. Vissa polismyndigheter har ifrågasatt när styrelsen begär in underlag från dem för att kunna sammanställa den årliga redovisning som avlämnas i samband med årsredovisningen.

Ytterligare ett område där nuvarande organisationsstruktur med 21 polismyndigheter leder till kvalitetsbrister är enligt kommitténs uppfattning verksamheten med analys och uppföljning av myndighetens resultat. Det finns ett behov av att stärka förmågan att analysera uppnådda resultat i syfte att förbättra styrningen av verksamheten och fördjupa resultatculturen inom organisationen. Resultatuppföljningen ska stödja utvecklings- och förbättringsarbetet inom polisen. Uppgiften att analysera verksamhetens samlade resultat är ett nationellt ansvar men för att kunna klara detta krävs ett underlag av hög kvalitet från samtliga polismyndigheter. Dagens organisationsstruktur med 21 polismyndigheter försvårar arbetet.

5.3.8 Arbetsrättsliga begränsningar för ökad flexibilitet och rörlighet

Att de olika polismyndigheterna är anställningsmyndigheter medför att det föreligger hinder för arbetsgivaren enskilt att omfördela resurser från en myndighet till en annan när verksamhetens krav på bemanning förändras. Som arbetsrätten är utformad får arbetstagar en ny anställning när han eller hon under viss tid eller tillsvidare flyttar till en annan polismyndighet.

Ett annat arbetsrättsligt hinder för ökad rörlighet, kopplat till att det inom polisen finns olika anställningsmyndigheter, är att det i princip saknas rättsliga möjlighet att tidsbegränsat anställa någon vid en annan polismyndighet under längre tid än två år. Sådan möjlighet finns endast för anställning vid Rikspolisstyrelsen.¹⁸ Denna problematik har aktualiserats vad avser poliser som ingår i de aktionsgrupper som finns vid åtta polismyndigheter inom ramen för satsningen mot grov organiserad brottslighet.

Ett hinder mot rörlighet mellan olika anställningsmyndigheter är att anställningsvillkoren i viss utsträckning tillämpas olika. Något som dels beror på att lönesättningen ska vara individuell och att varje polismyndighet har och har haft betydande autonomi på lönesättningsområdet, dels på att övriga nationella anställningsvillkor, däribland arbetstidsfrågor, tillämpas olika av polismyndigheterna på ett sätt som inte enbart kan hänföras till de respektive myndigheternas olika förutsättningar. Detta hinder består alltså huvudsakligen av ett icke avsett konkurrensverktyg.

5.3.9 Arbetsmiljöansvaret

Varje anställningsmyndighet inom polisen har arbetsmiljöansvar för de egna medarbetarna. Rikspolischefen har endast ett ansvar för att ta fram riktlinjer och metoder inom området samt för att svara för viss samordning.

Uppgiftsfördelning (delegering) i enlighet med kraven i AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete kan inte göras över myndighetsgränserna. I de fall medarbetare arbetar vid annan myndighet än anställningsmyndigheten är det därför vanligt att överenskommelser skrivs avseende ansvarsfördelningen inom arbetsmiljöområdet mellan anställningsmyndighet och den myndighet där medarbetare temporärt utför arbete om denna tjänstgöring sker

¹⁸ 8 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

under längre tid. Denna ordning är komplex och skapar i ökad omfattning oklarhet och problem då allt fler medarbetare inom polisen arbetar ”gränsöverskridande”, dvs. vid en annan myndighet än den egna anställningsmyndigheten.

Varje myndighet har ansvar för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs inom den egna organisationen i syfte att förebygga ohälsa och olycksfall samt för att stimulera till goda arbetsinsatser, samarbete och flexibilitet. Hur detta sker är avhängigt det engagemang, den kompetens och de resurser som står till respektive myndighets förfogande avseende arbetsmiljöarbetet. Då myndigheterna varierar kraftigt inte minst avseende storlek innebär detta att även kvalitet och resurser i arbetsmiljöarbetet varierar.

Konkret handlar det om att en myndighet inte alltid har nödvändiga arbetsmiljöresurser i samband med en krissituation, t.ex. avseende så kallad debriefing och avlastningssamtal. I sådana fall är det nödvändigt att andra myndigheter kan bistå samt även att myndigheterna använder samma metoder och ”talar samma språk” inom området. I den nuvarande polisorganisationen är detta inte alltid fallet.

Händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg 2001 belyste tydligt behovet av såväl samordning som gemensamma metoder, inte minst inom arbetsmiljöområdet. Utvecklingen har därefter gått mot ökad samordning. Problemställningen är fortfarande aktuell och det är problematiskt att i tillräcklig utsträckning undanröja svårigheterna i nuvarande organisation.

5.3.10 Sekretessregler kan hindra utbyte av information

I polisens brottsbekämpande verksamhet gäller ofta sekretess för uppgifter om enskildas förhållanden. Dessutom gäller många gånger sekretess för uppgifter i förundersökning i brottmål, under rättelseverksamhet eller i verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.¹⁹

När uppgifter är sekretessbelagda med hänvisning till förundersökningssekretess eller för att skydda beslutade eller förutsedda åtgärder i det brottsbekämpande arbetet är det oftast inget problem att utbyta uppgifter mellan polismyndigheter eller mellan polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen när det finns ett behov av detta. Det beror på att ett sådant informationsutbyte som regel inte

¹⁹ Sekretessen regleras bl.a. i 35 kap. 1 § och 18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

strider mot syftet med sekretessbestämmelsen. Detsamma gäller för informationsutbyte i underrättelseverksamheten.

I de fall sekretess bedöms gälla till skydd för en enskilds förhållanden finns däremot vissa hinder för utbyte av informationen. Detta beror på huvudregeln att sekretess gäller mellan myndigheter, och således också för polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen.²⁰ I dessa fall måste det därför finnas en sekretessbrytande bestämmelse för att en polismyndighet ska kunna lämna ut en sekretessbelagd uppgift till Rikspolisstyrelsen eller till en annan polismyndighet. Sådana bestämmelser finns t.ex. beträffande misstankeregistret och belastningsregistret. Uppgifter ur dessa register kan därför lämnas ut till en polismyndighet om de behövs i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.²¹

För att kunna bedriva ett effektivt brottsbekämpande arbete måste polismyndigheterna i vissa fall få omedelbar tillgång till varandras uppgifter genom direktåtkomst. Av tekniska skäl kan inte någon sekretessprövning av uppgifter i ett enskilt ärende ske i dessa fall. En polismyndighet kan därför inte ge en annan polismyndighet direktåtkomst till sekretessbelagda uppgifter. En förutsättning för direktåtkomst är därför att uppgifterna inte omfattas av sekretess i förhållande till den mottagande myndigheten.

Modern teknik ökar möjligheterna att skapa överblick och samordning i det brottsbekämpande arbetet och att utnyttja tillgänglig information på ett effektivt sätt. Men myndighetsgränserna gör i nuläget att det finns svårigheter att utnyttja dessa möjligheter.

Den nya polisdatalagen har till viss del förenklat för de brottsbekämpande myndigheterna att utbyta uppgifter.²² Den sekretess-

²⁰ 8 kap. 1 § OSL.

²¹ Se 35 kap. 10 § OSL, 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister samt 6 § lagen (1998:620) om belastningsregister. Ett annat exempel på en sekretessbrytande bestämmelse är 10 kap. 2 § OSL. I denna paragraf framgår att sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen, som är avsedd att tillämpas restriktivt, medger inte sekretessgenombrott på den grunden att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin verksamhet. I 10 kap. OSL finns också bestämmelser som bryter sekretessen i vissa fall vid misstankor om brott m.m. När det gäller informationsutbyte inom ramen för underrättelseverksamheten, där det inte finns misstanke om något konkret brott, kan i vissa fall den s.k. generalklausulen tillämpas. En sekretessbelagd uppgift får enligt denna bestämmelse lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen kan således i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, utväxla uppgifter. Hos polismyndigheterna har det i många fall rätt osäkerhet om hur denna bestämmelse ska tolkas. Detta gäller särskilt vid utbyte av information i underrättelseverksamheten.

²² Polisdatalagen (2010:361) trädde ikraft den 1 mars 2012.

brytande bestämmelsen²³ i lagen tar dock endast sikte på personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga²⁴ och som behandlas helt eller delvis automatiserat eller som är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter. Om personuppgifter hanteras på något annat sätt gäller inte den sekretessbrytande bestämmelsen ifråga. I ett sådant fall måste, för att uppgifter ska kunna utväxlas, någon annan sekretessbrytande bestämmelse vara tillämplig, t.ex. någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Varje polismyndighet för ett personregister benämnt Rationell anmälningsrutin (RAR), som används bl.a. för att ta upp brottanmälningar. Innan ikraftträdandet av den nya polisdatalagen var det stora svårigheter att utbyta information mellan polismyndigheterna. Kommittén har kunnat konstatera att det förelegat avsevärda svårigheter att få tillgång till uppgifter hos de andra polismyndigheterna. Som exempel kan nämnas att utredare som arbetar med en utredning eller något annat projekt som avser en misstänkt person eller viss misstänkt brottslig verksamhet endast efter administrativt merarbete och onödig väntan har kunnat skaffa sig kunskap om existerande anmälningar. Detsamma gäller kunskap om huruvida det bedrivs brottsutredningar eller underrättelseprojekt riktade mot samma person eller samma företeelse av en polismyndighet i någon annan del av landet.

Att seriebrottslighet, med dagens 21 RAR-system, i flera fall inte ens uppdagas medför samtidigt att färre brott klaras upp. Det finns t.ex. flera exempel på serier av växlingsbedrägerier där en polismyndighet efter att ha fått tillstånd att söka i flera andra polismyndigheters RAR-system har identifierat många anmälningar med liknande tillvägagångssätt. Flera av dessa ärenden har då lagts ned men återupptagits varigenom lagföringen har ökat.

Vissa av de hinder kommittén identifierat vad gäller utbyte av information mellan myndigheterna i polisorganisationen har förvisso redan undanröjts genom den nya polisdatalagen. Det är emellertid för tidigt att utvärdera hur den nya lagstiftningen fungerar i praktiken och hur olika myndigheter tillämpar den när de lägger in uppgifter i systemen.

²³ 2 kap. 16 § polisdatalagen.

²⁴ Se prop. 2009/10: 85 s. 124ff om innebörden av ”gemensamt tillgängliga uppgifter”.

5.3.11 Samarbete med Åklagarmyndigheten

Det är framför allt i polisens utrednings- och lagföringsverksamhet som Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna arbetar gemensamt. I situationer när t.ex. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten fattar ett beslut om samverkansformer eller arbetsmetoder på nationell nivå finns en stor risk att ett sådant beslut inte får genomslag. Detta förhållande har direkt koppling till polisens organisation och till Rikspolisstyrelsen begränsade mandat att fatta beslut å hela polisens vägnar. Det finns ett stort behov av strategisk samverkan på nationell nivå mellan Åklagarmyndigheten och polisen om t.ex. effektivisering av arbetsformer och informationsöverföring. När ett samverkansbeslut mellan Åklagarmyndigheten och polisen krävs finns förvisso möjlighet för länspolismästarna och rikspolischefen att vid ett länspolismästarmöte fatta ett gemensamt beslut – om samtliga är eniga – som sedan kan ligga till grund för överenskommelsen med Åklagarmyndigheten. Denna modell för strategiskt beslutsfattande på nationell nivå är dock ytterst ineffektiv och osäker. Polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur innebär därför ett hinder i situationer där det behövs övergripande beslut som berör hela polisorganisationen, t.ex. för att säkerställa tillräcklig kvalitet i utredningsarbetet.

Kommittén kan konstatera att det finns olika syn på hur utredningsverksamheten hos polisen fungerar och borde fungera. Åklagarrepresentanter har starka önskemål om särskilt avdelade resurser som står under åklagarens ledning. Dessa ser ett stort problem i att de inte kan bestämma över polisresurserna, varken över vem som ska arbeta med ett visst ärende eller brottsmisstanke, hur utredningsresursens kvalifikationer ser ut eller om den person som är insatt i ett ärende ska fortsätta arbeta med ärendet eller plötsligt måste prioritera andra arbetsuppgifter. Från polisen uppfattar man att åklagare ibland har svårt att se att polisen även har ansvar för ett stort antal andra uppgifter än de som Åklagarmyndigheten hanterar. Det gör det svårt att föra dialog om vilken hänsyn som måste tas till polisens ekonomiska resurser eller till andra uppgifter som polisen ska utföra. Vissa av de problem som finns i det dagliga samarbetet mellan polis och åklagare är enligt kommitténs uppfattning inte kopplade direkt till polisens organisation. Istället handlar det ofta om frågor om vem som bestämmer över de personella resurserna. Denna fråga ligger inte inom ramen för kommitténs uppdrag att hantera.

5.3.12 Samarbete med övriga myndigheter i och utanför rättsväsendet

Polisens verksamhet berör på olika sätt och i större eller mindre omfattning statliga myndigheter både inom och utanför rättsväsendet, t.ex. Kriminalvården, Migrationsverket, Rättsmedicinalverket, Försäkringskassan, Trafikverket och Skatteverket samt organisationer som t.ex. brottsofferjourerna och andra ideella organisationer. Polisen har en skyldighet att samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.²⁵ Detta gäller både statliga och kommunala myndigheter samt allmänna såväl som enskilda organisationer. Som exempel på enskilda organisationer med vilka samarbete ofta kan vara av stort värde kan nämnas folkrörelserna, olika typer av föräldraföreningar samt försäkringsbolagen.

Det särskilda samarbetet som sker inom ramen för arbetet mot grov organiserad brottslighet beskrivs i avsnitt 2.7.1.

Vad gäller polisens samarbete med andra myndigheter har flera av dessa de senaste åren genomgått omfattande organisatoriska förändringar. Till exempel har Kriminalvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket gjorts om från så kallade myndighetskoncerner till så kallade enmyndigheter. Grunden för statens regionala organisering har traditionellt varit länen. I organisationsförändringarna har många myndigheter även lämnat länen som indelningsgrund för en regional organisation. Det är nu endast polismyndigheterna och länsstyrelserna som är länsindelade. Andra myndigheter uppvisar stor variation vad gäller såväl antal enheter som geografiska gränslinjer. Förutsättningarna för samverkan och samarbete mellan polisen och flertalet andra myndigheter har härigenom förändrats. Kommittén kan konstatera att kontakterna mellan polisen och andra för brottsbekämpningen mycket viktiga myndigheter i vissa fall försvårats genom att beslutsfunktioner finns på olika nivåer.

5.3.13 Polisens internationella samarbete

Det internationella polissamarbetet får en allt större betydelse i kampen mot gränsöverskridande brottslighet. Det är därför viktigt att polismyndigheterna har direktkontakter med polismyndigheter

²⁵ 3 § polislagen.

i andra länder, särskilt i operativa ärenden. Sådana kontakter ska uppmuntras och underlättas. En förutsättning för att verksamheten ska vara effektiv är att polismyndigheterna har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att i en globaliserad värld ta tillvara de möjligheter som det internationella polissamarbetet erbjuder. Det förhållandet innebär en särskild utmaning för små och medelstora polismyndigheter på samma sätt som annan verksamhet som inte är dagligen förekommande. Dagens organisation med 21 polismyndigheter av skiftande storlek utgör ett hinder när det gäller att upprätthålla kompetens inom området. Vidare påverkar nuvarande organisation samt bristande internationell kompetens också möjligheten att kunna agera samordnat och enhetligt i internationella sammanhang.

6 Behövs förändring av polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur?

6.1 Utgångspunkter

Förändringsbehovet sett ur ett medborgarperspektiv, rättskedjeperspektiv och verksamhetsperspektiv

Av den probleminventering som kommittén genomfört och redovisat i föregående kapitel är det framför allt två huvudsakliga faktorer som bedöms försvåra möjligheten att höja kvaliteten och effektivisera polisens verksamhet. Den ena gäller otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden och den andra gäller många polismyndigheter av skiftande storlek. Kommittén konstaterar att dessa hinder leder till att organisationen saknar kraft att genomföra förändringar som är nödvändiga för verksamheten som helhet. Angelägna, och sedan länge efterfrågade, förändringar genomförs inte om inte alla berörda myndigheter kommer överens. De identifierade hindren och problemställningarna innebär att verksamheten inom polisväsendet totalt sett inte bedrivs så effektivt som den borde.

Att polisverksamheten i Sverige fungerar effektivt är av stor betydelse av många skäl. Kommitténs analys av behovet av en förändring av polisorganisationen tar sin utgångspunkt i tre perspektiv; medborgarperspektivet, rättskedjeperspektivet och verksamhetsperspektivet.

- *Medborgarperspektivet*.¹ Polisens grunduppdrag är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att garantera allmänheten skydd och annan hjälp. För medborgarnas trygghet och säkerhet är det viktigt att polisen utför sitt uppdrag effektivt och rätts-

¹ Här inbegrips även sådana personer som befinner sig i Sverige utan att vara medborgare.

säkert. Detta för att på bästa möjliga sätt förebygga brott och härigenom medverka till minskad brottslighet i samhället. För medborgarna är det därutöver självfallet också av stor betydelse att polisverksamheten bedrivs kostnadseffektivt.

- *Rättskedjeperspektivet:* För statsmakterna är polisen central för att upprätthålla grundläggande värden i samhället. Ett starkt och väl fungerande rättsväsende utgör kärnan för en fungerande demokrati. Att polisens arbete med att utreda brott håller hög kvalitet är också en av grundförutsättningarna för att brott ska kunna leda till åtal och därmed till fällande domar. Att detta dessutom sker inom rimlig tid är väsentligt för att alla delar av rättskedjan ska kunna fungera väl.
- *Verksamhetsperspektivet:* Detta perspektiv tar sin utgångspunkt i polisens uppdrag såsom statsmakterna definierat det, och handlar om vilka polisens organisatoriska förutsättningar är att lösa sina specifika uppgifter. Till dessa förutsättningar hör en ändamålsenlig organisatorisk struktur, klara lednings- och ansvarsförhållanden, en arbetsledning och en god arbetsmiljö där vikten av väl genomfört arbete i relation till verksamhetens övergripande mål värdesätts. Till detta hör även att ändamålsenliga och effektiva arbetsmetoder används och att nationellt och internationellt visade framgångsrika arbetssätt utnyttjas.

De huvudhinder vi identifierat i polisens organisation och ledningsstruktur; otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden samt många polismyndigheter av skiftande storlek, innehåller i sig en mängd problemställningar. Sammantagna och sedda i ljuset av de tre ovan nämnda perspektiven är det kommitténs uppfattning att de identifierade hindren är av den karaktären och svårighetsgraden att förändringar behöver vidtas.

Försiktighetsprincipen

Utgångspunkten för kommitténs överväganden och förslag är att inte större förändringar av polisens organisation bör göras än vad som är absolut nödvändigt. Vägledande bör i det avseendet vara att skapa så goda förutsättningar som möjligt för organisationen att uppnå regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat. Denna

försiktighetsprincip bygger på vetenskapen att större organisationsförändringar ofta leder till stora verksamhetsstörningar. Erfarenhet från andra sådana processer visar att mycket kraft går åt till att hantera en omorganisation på bekostnad av kärnverksamheten. Oro hos medarbetarna inför kommande förändringar är en annan faktor som kan ge sämre trivsel, och i förlängningen sämre verksamhetsresultat som följd.

I följande avsnitt analyseras därför möjligheten till förbättringar genom begränsade förändringar inom gällande organisationsstruktur, dvs. utan att ändra den yttre strukturen.

En förändring ska gagna polisens verksamhet i sin helhet

Beskrivningen av de hinder och problem som finns i kapitel 5 har något av en slagsida mot de svårigheter som finns med polisens utredningsverksamhet i nuvarande organisationsstruktur. Den brottsförebyggande verksamheten och arbetet med att snabbt ge hjälp i akuta situationer samt serviceverksamheten har sina särskilda problemställningar och angelägna förbättringsområden.

Kommitténs uppfattning är att det finns en stor utvecklingspotential inom flera av polisens verksamhetsområden. Det är viktigt att förslag som rör förändringar och förbättringar av organisationen inte medför sämre förutsättningar för några delar av polisens verksamhet.

Kommitténs utgångspunkt i detta avseende är därför att endast föreslå sådana förändringar som gagnar alla delar av polisens verksamhet, eller åtminstone inte missgynnar någon av dem. Organisationens ska med andra ord endast ändras om de förutsedda effekterna vad avser tydligare ledning och styrning samt förbättrad resursanvändning och helhetssyn, innebär förbättrade premisser för polisverksamheten i sin helhet.

6.2 Räcker det att ändra arbetssätt?

6.2.1 Större initiativförmåga vid Rikspolisstyrelsen

Inom många områden av polisverksamheten finns det inget som hindrar Rikspolisstyrelsen från att ta en stor mängd initiativ som syftar till utveckling och förbättring. Vi har tidigare beskrivit inom vilka områden Rikspolisstyrelsen har beslutsmandat och före-

skriftsrätt, se kapitel 3. När styrelsen agerar utanför dessa områden och beslutar eller på andra sätt tar initiativ i syfte att utveckla verksamheten på ett enhetligt sätt över landet, finns i princip inget som tvingar polismyndigheterna att följa dessa ansatser. När regeringen ger Rikspolisstyrelsen ett särskilt uppdrag, t.ex. att se över något inom organisationen eller i verksamheten har Rikspolisstyrelsen regeringens stöd, vilket självfallet stärker styrelsens mandat.

Konsekvensen av att Rikspolisstyrelsen – inom nuvarande organisationsstruktur och med nuvarande, delvis oklara, begränsade mandat och beslutsbefogenheter – skulle ta ytterligare initiativ till utveckling och förbättring, kan förvisso mycket väl bli att polisorganisationen som helhet utvecklas och förbättras. Det förutsätter i så fall att styrelsen framöver blir mer framgångsrik i sin strävan att vinna de 21 polismyndigheternas gehör för sina idéer och förslag. Det förutsätter också att nämnda myndigheter sätter en större tilltro än i dag till Rikspolisstyrelsen som garant för att polisen som helhet utvecklas på ett konstruktivt sätt och på den grunden accepterar styrelsens direktiv och föreskrifter. Skulle detta trots allt inte lyckas, kan resultatet emellertid istället bli att Rikspolisstyrelsen ytterligare försvagas i sin auktoritet och legitimitet och därmed undergräver sin överordnade ställning. Kommittén är av den uppfattningen att en begränsad förändring av Rikspolisstyrelsens initiativkraft inte räcker för att åstadkomma de förbättringar som krävs inom polisorganisationen.

6.2.2 Samverkan undanröjer vissa hinder, men kräver konsensus

Inom polisväsendets sju samverkansområden bedrivs i vissa delar ett omfattande samarbete. Polismyndigheterna har inom samverkansområdena valt att samverka inom ett antal sakområden som huvudsakligen kan grupperas i kategorierna polisförstärkning, metodutveckling samt gemensamma organisatoriska enheter eller funktioner. Denna samverkan har beskrivits i avsnitt 2.6. På många håll i landet samarbetar också enskilda polismyndigheter med varandra i specifika frågor.

Myndighetsgränserna i sig innebär ett betungande administrativt merarbete. Det gäller såväl ekonomiadministrativa åtgärder för fakturaunderlag, som beräkning av arbetstid och behörigheter inom olika it-system och diarieföring m.m. Polismyndigheterna uppvisar

också olikheter i delegationsordningarna, vilket begränsar samverkan. Myndighetsgränserna är här till men för en effektiv resursanvändning.

Kommittén kan konstatera att det finns såväl verksamhetsmässiga som effektivitetsmässiga skäl för samverkan över myndighetsgränserna. Små och medelstora polismyndigheter har inte resurser och kompetens att täcka alla nödvändiga funktioner. Detta gäller särskilt för dygnstäckande verksamhet, behov av specialistkompetens, vid arbetsanhopning och då särskilda krav ställs på ut hållighet över tid. Kommittén anser att resurs- och kompetensproblematiken till viss del kan lösas om polismyndigheterna fortsätter att utveckla sitt samarbete i nuvarande organisation.

Det kan emellertid konstateras att samverkansområdena samverkar i olika utsträckning och inom olika områden. Den valda utformningen är styrd av lokala och regionala behov men ger också uttryck för att samverkansområdena har nått olika långt. Det saknas nationell styrning av den regionala samverkan. Den bygger istället helt på frivillighet mellan fristående polismyndigheter. Frivilligheten innebär att polismyndigheterna måste vara överens i alla avseenden för att en samverkan ska komma till stånd. En sådan ordning kan medföra att en myndighet i första hand bevakar egna intressen på bekostnad av regionala intressen. En åtgärd, av t.ex. organisatorisk natur, som skulle innebära stor regional nytta i form av betydande effektiviseringar och kostnadsbesparingar kan då hindras om den befaras innebära en försämring för någon polismyndighet.

Polisen har behov av att genomföra övergripande strukturreformer som skapar förutsättningar för att uppnå enhetlighet, rättsäkerhet och effektivitet i ett nationellt perspektiv. Nuvarande ordning för samverkan som bygger på frivillighet, omöjliggör för polisen att ta tillvara den potentialen.

Svårigheterna med för små polismyndigheter kan enligt kommitténs uppfattning endast i begränsad utsträckning undanröjas med ökad samverkan. Konsensuskravet och en rad administrativa hinder gör dock att detta är en osäker metod att förlita sig till för nödvändiga förbättringsåtgärder. Även om en utvecklad samverkan bedöms kunna leda en bit på vägen mot regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet, bedömer kommittén att frivillig samverkan mellan fristående myndigheter inte är tillräckligt

för att lösa svårigheterna med nuvarande organisations- och ledningsstruktur.

Kommitténs slutsats blir därför att de identifierade hindren inte kommer att kunna undanröjas, eller ens begränsas i någon större grad med förändringar inom den rådande strukturen. Enligt försiktighetsprincipen blir därför nästa steg att undersöka om det räcker att utöka Rikspolisstyrelsens mandat, och om detta inte bedöms tillräckligt, att analysera om det i vart fall räcker att minska antalet polismyndigheter.

6.3 Räcker det att utöka Rikspolisstyrelsens mandat?

I föregående kapitel har de problemställningar som finns med otillräcklig beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden i nuvarande organisations- och ledningsstruktur beskrivits. Kommittén konstaterar att behovet av att få en tydligare styrning av polisverksamheten kräver en förändring av relationen mellan Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet och de 21 polismyndigheterna. Att inskränka Rikspolisstyrelsens beslutsbefogenheter och föreskriftsrätt skulle i en förlängning innebära att regeringen var tvungen att styra varje polismyndighet direkt. En sådan ordning strider mot den svenska förvaltningsmodellen. Ett sådant inskränkande skulle inte heller lösa några av de i föregående kapitel beskrivna problemen.

Om Rikspolisstyrelsen istället skulle ges ytterligare beslutsbefogenheter inom de områden som polismyndigheterna i dag själva beslutar om t.ex. inom vilka områden myndigheterna ska samverka, skulle flera av de beskrivna problemställningarna däremot kunna begränsas. Med betydande förändringar av de mandat som åvilar de lokala polismyndigheternas chefer och styrelser skulle styrmöjligheterna förbättras. Även möjligheten att öka samordningen inom ramen för nuvarande organisation och myndighetsstruktur skulle förbättras.

Problemet med att införa en sådan ordning är att nya problem skulle dyka upp. Myndighetschefen, länspolismästaren, skulle ha ansvaret för brottsbekämpningen inom ett geografiskt område, polisdistriktet, utan att ha en reell möjlighet att styra organisationen och verksamheten. En myndighetschef måste ha befogenheter att bestämma över sin organisation och verksamheten inom

myndigheten för att ansvar ska kunna utkrävas av denne. Med en sådan konstruktion skulle själva myndighetsbegreppet inom polisväsendet urvattnas och frågan är om inte en sådan ordning därigenom snarast skulle öka de otydliga ansvarsförhållandena. Även om polismyndigheterna har att följa de mål och riktlinjer som riksdag och regering samt Rikspolisstyrelsen ger uttryck för kommer det dessutom alltid att finnas lokala, fackliga och partipolitiska, intressen och opinioner som inverkar på hur verksamheten bedrivs och vilka metoder etc. som används.

Genom vissa förändringar och förtydliganden i de författningar som styr ansvarsfördelningen för polisen skulle sannolikt vissa smärre förbättringar kunna uppnås men detta skulle inte i någon större omfattning undanröja de identifierade hindren. Framför allt skulle ett sådant förslag skapa nya problem.

Kommittén gör således bedömningen att tydligare beslutsmandat och ansvarsområden för de olika delarna inom polisväsendet är nödvändiga men inte tillräckliga för att lösa problemen med nuvarande organisation och ledningsstruktur. Inte heller skulle utökade beslutsbefogenheter för Rikspolisstyrelsen innebära färre svårigheter än i dag.

6.4 Räcker det att minska antalet polismyndigheter?

Alternativet till att slå samman alla polismyndigheter till en enda myndighet är att väsentligt minska antalet polismyndigheter från dagens 21. En struktur med väsentligt färre polismyndigheter som alla är bärkraftiga skulle skapa förutsättningar för att i stort undanröja de hinder som beskrivits i avsnitt 5.2 (många polismyndigheter av skiftande storlek). Om de nya myndigheterna gjordes tillräckligt stora och bärkraftiga skulle det nämligen innebära att de områden där polismyndigheterna har behov av specialistkompetens, t.ex. kriminalteknik, it-forensisk verksamhet och annan kvalificerad utredningsverksamhet, kan tillgodoses i varje myndighet.

Vi har i avsnitt 5.2.2 redovisat svårigheterna i nuvarande struktur med att Rikspolisstyrelsens direktiv och anvisningar måste utformas på ett sätt som tar hänsyn till polismyndigheternas skiftande förutsättningar, vilket begränsar tydligheten i styrningen av polismyndigheterna. I ett alternativ med färre myndigheter som är någorlunda jämförbara i storlek och resursmässigt, skulle styrningen kunna förenklas och göras tydligare. De hinder som

kommittén har identifierat med många myndigheter av skiftande storlek skulle således till viss del kunna begränsas genom alternativet med färre, bärkraftiga polismyndigheter.

Som konstaterats i avsnitt 6.3 skulle utökade beslutsbefogenheter för Rikspolisstyrelsen inte medföra färre svårigheter än i dag. Behovet av att få en tydligare styrning av polisverksamheten kräver en förändring av relationen mellan Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet och polismyndigheterna. Detta förhållande gäller oavsett om polisen är uppdelad i 21 polismyndigheter eller väsentligt färre. Detta innebär att de problem som är kopplade till bristen på helhetssyn och nationellt perspektiv kvarstår i sin helhet.

Behovet av övergripande strukturreformer inom polisen och behovet av nationell operativ samordning kommer inte att kunna tillgodoses med mindre än att befogenheten att besluta om och genomdriva dessa reformer finns på nationell nivå. Därmed är risken uppenbar att dessa avgörande reformer inte kommer att genomföras. Förutsättningen för att utveckla och genomdriva nationella strategier och arbetsmetoder kräver nationell beslutskraft. Detsamma gäller möjligheten att få genomslag för nationella strategiska överenskommelser som sluts med andra myndigheter, t.ex. Åklagarmyndigheten. I en flermyndighetslösning finns enligt kommitténs mening inte förutsättningar att åstadkomma den nödvändiga beslutskraften som krävs för detta. Dessutom skulle dagens oklara ansvarsförhållanden och otydliga styrkedja kvarstå.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att polisen i en flermyndighetslösning inte kan nå sin fulla utvecklingspotential. Polisen kan i en sådan organisationsstruktur inte heller tillräckligt väl uppfylla de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet.

6.5 Förändringar av polisens organisation och ledningsstruktur är nödvändiga

Kommittén har, med beaktande av en försiktighetsprincip, till att börja med undersökt olika möjligheter att undanröja hinder i nuvarande organisation. Vår slutsats och samlade bedömning är att det inte är tillräckligt vare sig att utveckla Rikspolisstyrelsens roll som initiativtagare och central förvaltningsmyndighet eller att polismyndigheterna på olika sätt uppmanas och uppmuntras att

samverka i större utsträckning än vad som sker i dag. Inte heller bedöms en begränsad förändring av ledningsstrukturen, som innebär att Rikspolisstyrelsens beslutsmandat utökas och förtydligas, räcka för att komma tillrätta med alla de hinder som identifierats under arbetets gång. Kommittén har därför vidare undersökt om det räcker att väsentligt minska antalet polismyndigheter inom ramen för en flermyndighetsmodell och kan konstatera att det inte är tillräckligt.

Inom polisorganisationen finns, som beskrivits i föregående kapitel, många områden som behöver utvecklas, stärkas och förbättras. Kommittén är av den bestämda uppfattningen att polisen har en mycket stor utvecklings- och förbättringspotential som inte tas till vara med polisorganisationens nuvarande utformning. Till denna utvecklings- och förbättringspotential hör bl.a. förmågan att besluta om och genomdriva övergripande strukturreformer med ett nationellt nyttoperspektiv för ögonen. Dit hör även tillvaratagandet av de möjligheter som en förstärkt nationell samordning av operativ verksamhet ger.

De identifierade hindren är av den karaktären och svårighetsgraden att såväl tydliga organisatoriska förändringar som förändringar av ledningsstrukturen behöver vidtas. Det är kommitténs övertygelse att detta är en förutsättning för att regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet ska kunna förverkligas.

7 Internationell utblick

7.1 Nuvarande organisation och reformprocesser i Finland, Danmark, Norge, Nederländerna samt England och Wales

Följande avsnitt syftar till att översiktligt beskriva polisverksamhetens organisation och reformprocesser i de nordiska grannländerna och i Nederländerna samt England och Wales. Redovisningen gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av respektive länders polisväsende. Ambitionen är i stället att belysa utvecklingen i dessa länder vad gäller polisens mål, organisation och såväl genomförda som planerade reformer.

7.1.1 Finland

Organisation och reformarbete

Finland har en nationell polis, indelad i 24 lokala polisinrättningar. Utöver de geografiskt definierade polisinrättningarna finns riksomfattande specialenheter; centralkriminalpolisen, rörliga polisen (trafikpolis) och skyddspolisen (säkerhetspolis). Polisinrättningarna och de riksomfattande enheterna är alla direkt underordnade Polisstyrelsen som är central förvaltningsmyndighet. Polisstyrelsen, under ledning av polisöverdirektören, är ytterst ansvarig för all operativ polisverksamhet och styr polisinrättningarna och de riksomfattande enheterna genom resultatavtal, budgetstyrning och direktiv. Inrikesministeriet har det yttersta ansvaret för strategisk styrning. Åland har en självständig polismyndighet som står under Landskapsregeringen i Mariehamn.

På nationell nivå och vid polisinrättningarna finns polisdelegationer. Delegationen på nationell nivå tillsätts av regeringen och består av företrädare för inrikesministeriet och Polisstyrelsen

samt av representanter från olika delar av samhället. Delegationerna på lokal nivå väljs av kommunfullmäktige. Delegationernas syfte är att vara verktyg för insyn och konsultation och de har ingen beslutsbefogenhet.

Den senaste reformen av det finska polisväsendet genomfördes i två steg under 2009 och 2010. Dagens organisation med 24 polis-inrättningar infördes 2009. Polisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet bildades 2010. Polisstyrelsen övertog funktioner som tidigare varit dels inrikesministeriets, dels länsstyrelsernas ansvar.

Den finska polisen har utvecklats från att före 1996 omfatta 250 polis-inrättningar – därefter 90 stycken under tiden fram till den senaste reformen – till att numera omfatta 24 polis-inrättningar. Trots utvecklingen mot färre enheter är polis-inrättningarna i Finland fortfarande relativt många. Jämfört med Sveriges 21 läns-polismyndigheter har Finlands 24 polis-inrättningar i genomsnitt ungefär hälften så många invånare som ett svenskt polisdistrikt. Polis-inrättningarna varierar också i hög grad vad gäller storlek (de minsta har färre än 100 poliser anställda).

De senaste årens omorganisation av den finska polisen har varit en del av ett större arbete med syfte att göra den finska offentliga förvaltningen mer effektiv, tydlig, enkel och ändamålsenlig.¹ De huvudsakliga skälen till ovan nämnda två-steps-reform var att många polis-inrättningar ansågs vara för små och att organisationen som helhet ansågs vara svårbemästrad. Reformen syftade till att förenkla och förtydliga polisens förvaltningsstruktur genom att avskaffa mellannivåer och överlappande funktioner. Dessutom sågs ett behov av renodling av inrikesministeriets roll genom begränsning av dess ansvar till att gälla strategisk ledning och inte – som tidigare – även ledning av den operativa verksamheten.²

Målsättningen var att omstruktureringen skulle öka effektiviteten och minska administrationen. På så sätt skulle resurser frigöras till den lokala polisens operativa arbete. Ambitionen var att centralisera polisens förvaltning men att bibehålla övrig verksamhet decentraliserad.

¹ RP 58/2009 s. 7.

² Ibid, s. 8.

Utvärdering av reformarbetet

En utvärdering av polisedningens, polisernas och allmänhetens inställning under och efter reformens genomförande har genomförts.³ Enligt utvärderingen bedömde tillfrågade polischefer och övriga polismän konsekvenserna av reformen på skilda sätt. Medan cheferna överlag var neutralt inställda till hur reformen har påverkat polisverksamheten var deras underordnade till övervägande del negativa. Allmänheten var också huvudsakligen neutral i sina omdömen och förväntningar på polisens utveckling till följd av reformen. Poliserna ansåg att omorganisationen skapat spänningar mellan central och lokal nivå i polisens organisatoriska struktur. En allmän slutsats som presenteras i studien är att reformen skapade en potential till högre effektivitet och tydligare styrning men att denna potential ännu inte realiserats i önskvärd grad.

Mål och uppföljning

Den övergripande visionen för den finska polisen är att Finland 2014 ska vara det säkraste landet i Europa. Detta ska uppnås genom en polis som är ”yrkeskunnig, tjänstvillig, pålitlig, samarbetsvillig och effektivt organiserad”. Den finska polisens uppgifter är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning.

De övergripande målen utvecklas ytterligare genom ett antal strategiska prioriteringar, t.ex. att ”Fokus ska ligga på att säkerställa och vidareutveckla åtgärder för förebyggande av olyckor och brott. Till särskilda prioriteringar hör bl.a. att förhindra spridning av organiserad brottslighet och utslagning, att stödja integration av invandrare samt främja boendesäkerhet”.⁴

Finlands statistik över anmälda brott och uppklarade brott är till sin konstruktion lik den som Sverige för. Polisens verksamhet relateras till serien över anmälda brott och man använder bl.a. andelen uppklarade brott på ungefär samma sätt som i Sverige. Den finska statistiken som relaterar till polisväsendet innehåller också

³ Haraholma, *The Reform of Police Administration in Finland – evaluation report of the changes and effects*, 2012.

⁴ Inrikesministeriet: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages>

ett stort antal uppgifter om polisens verksamhet för olika ärendetyper.

7.1.2 Danmark

Organisation och reformarbete

Polisen i Danmark är en regionalt organiserad nationell polis och lyder under *Justitsministeriet*. Organisationen är, efter den senaste reformen 2007, indelad i 12 *politikredser* (poliskretsar), som var och en leds av en *politidirektør*. Denne styr och ansvarar för poliskretsens verksamhet, både operativt och administrativt. Poliskretsarna är underordnade *Rigspolitiet* som leds av *rigspolitichefen*. Denne agerar koncernchef och är ansvarig för polisens verksamhet som helhet. *Politidirektøren* i varje poliskrets ansvarar inför *rigspolitichefen*, som i sin tur ansvarar inför *justitsministern*. Att skapa detta tydliga och raka styr- och ansvarsförhållande genom hela organisationen var en avgörande utgångspunkt för den omorganisationen som genomfördes 2007.⁵ Genom denna reform tydliggjordes strukturen för den danska polisen som en sammanhållen enhet.

Genom reformen avskaffades indelningen av ordningspolis och kriminalpolis. I varje poliskrets inrättades också ett kretsråd för demokratisk insyn och samarbete med kommunerna och andra lokala aktörer. I detta råd utarbetas varje år en handlingsplan för polisens samarbete med kommunerna. Före reformen var Danmark indelat i 54 polisdistrikt. Dagens danska organisation med 12 poliskretsar har ett genomsnittligt befolkningsunderlag per krets som ungefär motsvarar det som gäller för Sveriges 21 länspolismyndigheter.

Den senaste reformen innebar en viss centralisering genom att antalet poliskretsar blev färre och större samt genom att *Rigspolitiet* fick ett tydligare mandat att styra polisorganisationen. Administration av personal- och ekonomifrågor flyttades i viss mån uppåt i organisationen. *Rigspolitiet* fortsatte ansvara för bl.a. metodutveckling och vissa specialistkompetenser. I motiven till reformen underströks dock att målet var att den nya ordningen med större, mer bärkraftiga enheter skulle möjliggöra en betydande decentralisering av flera viktiga funktioner och beslutskompetenser i polisens

⁵ Justitsministeriet, *Resumé af forslaget til en politireform og en domstolsreform*, 16 dec 2005.

verksamhet.⁶ Syftet var följaktligen att reformen skulle inrymma element av både centralisering och decentralisering.

Utvärdering av reformarbetet

I en omfattande utvärdering som sträcker sig över tiden för genomförandet av den nya organisationen har man följt upp hur allmänheten, lokala samarbetspartners och polisen själv uppfattar förändringarna och hur dessa skildrats i media.⁷ Det är sammantaget varken en entydigt positiv eller negativ bild som framträder. Genomgående negativa omdömen präglade visserligen året då reformen genomfördes. En förbättring kan dock skönjas mot slutet av den utvärderade perioden. Medierapporteringen har enligt utvärderingen övervägande givit en negativ bild av reformen. Poliserna har själva uttryckt visst missnöje med implementeringen av omorganisationen och vissa poliser pekade på negativa effekter med de nya större poliskretsarna. Samtidigt har många av de tillfrågade poliserna uppgett att de upplever att kretsarna stärkts och givits bättre möjligheter att klara upp mer komplexa fall samtidigt som samarbetet mellan poliskretsarna har förbättrats.⁸

Mål och uppföljning

Den danska polisens uppgifter är att förebygga brott, störningar i den allmänna ordningen eller säkerheten och fara för enskilda personer. Vidare är uppgifterna att avbryta brottslig verksamhet och att se till att brott utreds, att ge medborgarna bistånd i farliga situationer, att utföra kontroll och tillsyn enligt gällande rätt och att ge andra myndigheter bistånd enligt gällande regler. Målen för polisens verksamhet utformas med hänsyn till uppgifterna och särskilt prioriterade områden anges år för år.⁹

För att styra och följa upp verksamheten används ett mål- och resultatstyrningssystem med poängsättning (PRES: Politikredsens ResultatEvalueringssystem) på nio olika teman: Ledning, strategi och planläggning, medarbetare, samarbete och resurser, arbets-

⁶ Ibid, s. 3.

⁷ Balvig F, et al, 2011. *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007–2011*.

⁸ Ibid, s. 179ff.

⁹ Se t.ex. Politiets og anklagemyndighedens årsrapport 2010. Målrappoterung, s. 13.

<http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/BB1B19E8-5CB5-4F40-85B3-981410908BE1/0/Politietsoganklagemyndighedensaarsrapport2010.pdf>

flöden, brukare och allmänhet, samhället och sist effektresultat. De indikatorer som används för att mäta var och en av dessa teman är många och flera olika metoder används för att samla in data: enkäter, offerundersökningar, brottsstatistik och annan officiell statistik, brukarundersökningar m.m. Det sammanvägda resultat som erhålls i form av poäng, dels på varje tema, dels totalt, jämförs över tid.

7.1.3 Norge

Organisation och reformarbete

Norge har en lokalt organiserad nationell polis som sedan 2002 är indelad i 27 polisdistrikt. Inom dessa ryms 290 länsmansdistrikt och 47 polisstationsdistrikt som sammantaget utgör en enhetlig polisstyrka. Medan polisstationerna i allmänhet är renodlade polisenheter ansvarar länsmanskontoren utöver polisverksamhet även för viss annan offentlig förvaltning, exempelvis utmätning. *Justisdepartementet* har det övergripande ansvaret för polisens verksamhet. *Politidirektoratet* är bemyndigat att operativt leda och styra polisdistrikten och att arbeta med uppföljning och utveckling samt att utöva tillsyn. Tillsammans utgör *Politidirektoratet* och *Justisdepartementet* den norska polisens centrala ledning. Den norska polisen inbegriper även vissa specialorgan såsom *Kripas* med ansvar för organiserad och annan allvarlig brottslighet och *Økokrim* med ansvar för ekonomisk brottslighet och miljöbrott. Dessa specialorgan står även de under *Politidirektoratets* ledning. För samarbete mellan kommunerna och polisen, framförallt med brottsförebyggande arbete, finns s.k. *politiråd*. Syftet med dessa samarbetsorgan är att vara en ingång för folkvalda på lokal nivå till insyn och möjlighet att påverka polisens prioriteringar och planläggning. Det är inte ett beslutande organ.

Den senast genomförda reformen på området är känd under namnet *Politireform 2000*. Reformen innebar bl.a. att *Politidirektoratet* bildades samt att antalet polisdistrikt minskades från 54 till dagens 27. Målsättningen med reformen var att höja kvaliteten och effektiviteten i polisens brottsbekämpande verksamhet, att förbättra tillgängligheten och servicen till allmänheten samt att öka kostnadseffektiviteten.¹⁰ Det ansågs inte vara ändamålsenligt med

¹⁰ *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*, St. meld nr 22 (2000–2001), s. 4.

det stora antalet, ofta små, administrativa enheter. Organisationen bedömdes vara ineffektiv och många distrikt ansågs vara för små för att ha förmåga att hantera nya kriminalitetsmönster.

Utvärdering av reformarbetet

Politireform 2000 har utvärderats och resultaten därifrån har publicerats i en rapport.¹¹ Utvärderingen genomfördes bl. a. genom att polischeferna och övriga anställda gavs möjlighet att i två omgångar, 2004 och 2006, ge sin syn på reformen och dess följder för polisverksamheten. Den framträdande slutsatsen i rapporten är att reformen var nödvändig. Det konstateras att reformen haft positiv effekt vad gäller kostnadseffektivitet och bekämpande av allvarlig brottslighet men liten effekt på s.k. vardagskriminalitet (mängdbrott). Reformen bedömdes vidare ha haft liten eller ingen effekt på polisens förebyggande arbete och samarbete med lokala aktörer. Vad gäller polisens tillgänglighet, synlighet och service till allmänheten konstateras att denna inte förbättrats och att många hävdar att dessa områden har försämrats till följd av reformen. Utvärderingen visar på en stor skillnad mellan polischefernas och övriga anställdas inställning till reformens effekter. Polischeferna är överlag betydligt mer positiva. Bilden av reformen var mer positiv 2006 jämfört med 2004.¹²

Politidirektoratet har på uppdrag av *Justisdepartementet* utrett fortsatta behov av och möjligheter till ändring av den norska polisens organisation. I en rapport till *Justisdepartementet* i juni 2011 framgår att *Politidirektoratet* föreslår att antalet polisdistrikt bör reduceras från 27 till 18. Vidare föreslås förändringar av den interna organisationen i polisdistrikten.¹³ Det kan konstateras att det finns krafter som vill fortsätta utvecklingen mot färre polisenheter i Norge. I skrivande stund är det inte möjligt att förutsäga om detta kommer att förverkligas.

¹¹ *Sluttevaluering Politireform 2000*, 2006.

¹² *Ibid*, s. 79.

¹³ *Inspill till st.meld om vidareutveckling av politi. og lensmannsetaten*, brev från Politidirektoratet till Justisdepartementet, 1 juni 2011.

Mål och uppföljning

Målet för den norska polisens verksamhet är att minska brottsligheten genom att stärka det förebyggande arbetet och att utreda brott effektivt, att tillförsäkra rättstrygghet och rättssäkerhet, bl.a. genom att stärka brottsoffrens ställning och tillvara rättssäkerheten vid utredning av brott, att öka tryggheten i samhället genom att effektivt hantera sådana förhållanden som skapar otrygghet, genom att öka förmågan till krishantering och genom att värna om rikets säkerhet och självständighet, att vara effektiv och serviceorienterad och slutligen att arbeta för en konsekvent invandrings- och flyktingpolitik.¹⁴

Norges officiella kriminalstatistik förs av *Statistisk sentralbyrå* på grundval av registeruppgifter från den norska polisen. Sättet att föra statistik över anmälda brott och uppklarade brott är likt det som gäller för svensk kriminalstatistik.

7.1.4 Nederländerna

Organisation och reformarbete

Nederländerna har för närvarande 25 regionala polismyndigheter och en central poliskår med nationellt ansvar vid namn *Korps landelijke politiedienst* (KLPD). KLPD är indelad i nio avdelningar med ansvar att leda och understödja de regionala myndigheterna i vissa polisiära verksamheter. Nederländerna har även ett gendarmeri: *Koninklijke Marechaussee*. Detta är en paramilitär polisorganisation med ansvar för bl.a. bevakning, gräns- och migrationsfrågor samt understöd av den civila polisen vid exempelvis kravaller.

Det finns en tradition i Nederländerna att dela på ansvaret för polisen.¹⁵ Detta innebar att fram till regeringsskiftet 2010 ansvarade Inrikesministeriet för polisens ordningsbevarande uppdrag, medan Justitieministeriet ansvarade för polisens brottsbekämpande verksamhet. Justitieministeriet har nu helhetsansvar för polisen. Regionala och kommunala civila myndigheter har i Nederländerna inte bara en konsultativ roll utan även ansvar för ledning och tillsyn av

¹⁴ Norska regeringens budgetproposition för 2012 för Justitie-sektorn: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012.html?id=657376>

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Inrikesministeriet), *Policing in the Netherlands*, 2004, s. 11.

polisens arbete. Borgmästaren i den kommun med flest invånare i polisdistriktet fungerar som den regionala polismyndighetens högste ansvarige. Vid viktigare beslut som rör polismyndighetens inriktning etc. fattas beslut av ett råd bestående av samtliga borgmästare samt chefsåklagaren i distriktet.

Det pågår ett arbete med att reformera den nederländska polisens organisation. Det är en omfattande omorganisation som förbereds. Den stora nyheten är upprättandet av en nationell polismyndighet indelad i tio regioner. Det som eftersträvas är en högre effektivitet och flexibilitet i polisens organisation men också en starkare och mer ändamålsenlig polis med bättre samarbete mellan regionerna. Ledning, styrning och ansvar inom organisationen ska få en tydligare och enklare struktur med färre nivåer. Justitieministern ska också ges utökad möjlighet, i jämförelse med dagens system, att styra polisen.¹⁶

Genom reformen förväntas den byråkratiska bördan för den lokala polisen minska, vilket ska leda till ökade resurser för huvuduppgiften: att bekämpa och förebygga brott samt att trygga den allmänna ordningen.¹⁷

Vissa av polisens funktioner kommer i och med reformen att centraliseras. Det handlar bl.a. om it- och personalfrågor. Det poängteras dock i den nederländska regeringens avsiktsförklaring för reformen att tyngdpunkten i polisens verksamhet ska fortsätta att vara lokalt förankrad i de nya förstärkta regionerna och att den lokala polisens verksamhet ska fortsätta att utgå från lokala förutsättningar. Det kommer även i fortsättningen att finnas organ för civil insyn och inflytande på kommunal och regional nivå. Den speciella roll som borgmästaren i polisdistriktets största kommun i nuläget har kommer genom reformen att förändras till att mer handla om samordning än om operativt ansvar för polisen.¹⁸

¹⁶ Skrivelse från det nederländska Justitiedepartementet till parlamentets underhus, 14 december 2010.

¹⁷ Coalition agreement, 2010, s. 55.

<http://www.government.nl/government/cabinet/coalition-agreement>.

¹⁸ Skrivelse från det nederländska Justitiedepartementets till parlamentets underhus, 14 december 2010.

Mål och uppföljning

I Nederländerna är polisen i omvandling men kärnuppgifterna är oförändrade: att ge bistånd vid katastrofer och nödsituationer, att hålla översikt över det offentliga rummet, att upprätthålla allmän ordning och att uppdaga brott. Målsättningen för reformarbetet är minskad byråkrati, högre kvalitet, bättre utrymme för reellt polisarbete och en ökad synlighet på gatorna. Dessa målsättningar konkretiseras på följande sätt för polisens arbete: enklare brottsanmälningsrutin, snabbare handläggning av ärenden och minskad administration; en helhetssyn på arbetet, kortare svarstider, närhet till lokalsamhället och transparenta och klara regler för hur resurserna används på basis av en lokalt överenskommen trygghets- och säkerhetsplan.¹⁹

I Nederländerna har man, liksom i Sverige, en lång tradition av att föra relativt detaljerad officiell kriminalstatistik och av att göra regelbundna offerundersökningar.

7.1.5 England och Wales

Organisation och reformarbete

Storbritannien rymmer delvis separata rättsystem. England och Wales är i polishänseende dock att betrakta som en enhet. Eftersom denna del av Storbritannien är så dominerande och eftersom dess polis för närvarande genomgår en intressant reformprocess är det naturligt att fokusera på polisens organisation i England och Wales.

Polisen i England och Wales är organiserad i 43 självständiga regionala polismyndigheter. Det finns ingen central överordnad polismyndighet. Sedan 2006 har dock *Serious and Organised Crime Agency* (SOCA) ett antal nationella ansvarsområden med avseende på organiserad och gränsöverskridande kriminalitet. *The Metropolitan Police* (också känd under namnet *Scotland Yard*), som är Storlondons polismyndighet, har även vissa landsomfattande uppdrag, exempelvis samordning av enheter för anti-terrorism.

I den pågående reformprocessen är väsentliga förändringar av polisen i England och Wales på väg att genomföras. En innovation är att polisstyrelserna, dvs. ledningen för polismyndigheterna,

¹⁹ Faktablad på engelska från Ministry of Security and Justice: National Police. Augusti 2011.

ersätts med *Police and Crime Panels* under ledning av direktvalda polischefer, *Police and Crime Commissioners*. I den nuvarande ordningen består styrelsen av ett antal domare, lokala politiker och oberoende ledamöter. I den nya ordningen som träder i kraft under år 2012 (val kommer att förrättas under november 2012) väljs polischeferna direkt av den lokala befolkningen med en mandatperiod på fyra år. Möten där allmänheten ges tillfälle till dialog med den lokala polisen (s.k. *beat meetings*) ska bli en obligatorisk del av polischefens ansvar. Den engelska regeringens syfte med reformen i dessa delar är att stärka bandet mellan polisen och invånarna genom att, som det uttrycks, ersätta byråkratiskt ansvarsutkrävande med demokratiskt ansvarsutkrävande. Inrikesministern har också uttalat att nationella mål, direktiv och riktlinjer med syfte att styra den lokala polisens verksamhet och inriktning ska avskaffas. Syftet med denna förändring är dels att polisen bättre ska kunna arbeta utifrån lokala förutsättningar och utifrån önskemål från lokalbefolkningen, dels att den byråkratiska bördan på den lokala polisen ska kunna minskas.²⁰

Som en andra del av reformen är avsikten att skapa en nationell myndighet med landsomfattande ansvar för organiserad och gränsöverskridande brottslighet under namnet *National Crime Agency*. Denna myndighet kommer att överta dels de uppgifter som SOCA idag ansvarar för, dels uppgifter från andra organ för bl.a. gränskontroll och bekämpning av barnpornografi. *National Crime Agency* ska enligt Inrikesministeriet inrättas under 2013.²¹

En bakgrundsfaktor är det omfattande besparingskrav som för närvarande råder för offentlig förvaltning i Storbritannien. Polisen i England och Wales är inget undantag utan förväntas framöver att genomföra besparingar motsvarande 12 procent av deras årliga budget.²²

²⁰ Home office, *Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people*, 2010, s. 7.

²¹ Home office, *The national Crime Agency – A plan for the creation of a national crime-fighting capability*, 2011. I skrivande stund har detta dock inte färdigbehandlats i lagstiftningsprocessen.

²² Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), *Valuing the Police – Policing in an age of austerity*, 2010.

Mål och uppföljning

När det gäller polisens arbete med immigration och gränsövervakning, åtgärder för att garantera rättssäkerhet samt arbete med att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet kommer det fortfarande att finnas centralt fastställda mål. Dessa mål kommer i framtiden i huvudsak att avse *National Crime Agency*. Som påpekats ovan kommer i allt väsentligt, när det gäller den s.k. vardagsbrottsligheten, både målen för polisens verksamhet fastställas och dess resultat bedömas av medborgarna.

I den pågående reformprocessen i England och Wales är alltså en grundläggande utgångspunkt att polisen ska kunna hållas ansvarig av lokalbefolkningen och andra lokala aktörer – det demokratiska ansvarsutkrävandet. Detta i motsats till det byråkratiska ansvarsutkrävandet, som den ansvarige ministern har bedömt som en verkninglös metod. Det omfattande arbetet med centralt fastställda mål och olika sorters stöd till polisorganisationerna (riktlinjer, manualer, bästa rutiner, uppföljning och utvärdering) har enligt regeringsuttalanden inte lett till nödvändiga förbättringar i polisens verksamhetsresultat, trots att man satsat stora både personella och ekonomiska resurser på detta under en lång följd år.²³

För att lokalsamhället ska kunna följa upp och värdera polisens resultat ska dock den centrala administrationen (Inrikesdepartementet i samarbete med Justitiedepartementet) se till att all statistik och annan information som är nödvändig för att kunna bedöma både problem- och resultatutveckling finns lätt tillgänglig. Det är bl.a. sådan information som lokalsamhället ska kunna ta del av inför möten med den lokala polisen (s.k. *beat meetings*) som kommer att hållas regelbundet. En konsekvens av inställningen att allmänheten ska kunna använda statistiken på ett meningsfullt sätt, är bl.a. att begreppet ”uppklarade brott” som mer betecknar ett administrativt uppklarande än ett reellt, inte längre används utan har blivit ersatt av begreppet ”lösta brott”, dvs. brott där någon har åtalats eller befunnits skyldig till brottet.

²³ Home office, *A new approach to fighting Crime*, 2011.

Home office, *Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people*, 2010.

7.2 Vilka erfarenheter kan svensk polis dra nytta av?

Utformningen av ett lands polisorganisation är ett nationellt intresse som ofta är nära förknippat med nationella traditioner på rätts- och förvaltningsområdet. Det kan också finnas olika motiv till varför en strukturreform genomförs. Att tillgodogöra sig erfarenheter från hur andra länder utformar sin polisorganisation har därför sina svårigheter. Det är dock möjligt att dra vissa generella slutsatser om utveckling och tendenser utifrån erfarenheterna från de länder vi valt att studera.

Vad gäller Norge, Danmark, Finland och Nederländerna kan konstateras att tendensen i dessa länder går mot färre enheter och tydligare ledning och styrning. Denna tendens har drivits fram av samhällsförändringar med avseende på brottslighetens karaktär, den tekniska utvecklingen, internationellt samarbete och högre ställda krav på effektivitet och kvalitet i offentlig förvaltning. I samtliga länder vi studerat har tendensen mot förändrade mönster av organiserad och gränsöverskridande brottslighet ansetts innebära utmaningar för polisen.

Den tekniska utvecklingen och ny inriktning eller prioritering av verksamheten ställer krav på en polis med specialistkompetenser. Ny teknik ger också nya möjligheter för kommunikation inom polisen samt nya verktyg att förebygga och utreda brott. Dessa fenomen framstår utifrån vad som framkommit i vår studie som allmängiltigt europeiska.

I samtliga de länder som vi undersökt har det ansetts finnas ett behov att minska den byråkratiska bördan på den lokala polisen för att denna ska kunna lägga mer resurser på brottsbekämpande verksamhet. I regel har tillvägagångssättet för att möta detta behov varit att vissa administrativa uppgifter utförs på färre platser, dvs. flyttas uppåt i organisationen.

Utvecklingen i England och Wales skiljer ut sig från övriga länder i vår jämförelse. Det är här fråga om en redan jämförelsevis decentraliserad polisorganisation som genom den senaste reformen ytterligare decentraliseras.

En nyckel till förståelse av ovan refererade länders reformer av polisorganisationen ligger i behovet att finna en väl avvägd balans mellan det som kallas "centralisering" respektive "decentralisering". Centralisering av vissa funktioner kan i många fall vara både lämplig och nödvändig. Drivande orsaker bakom denna utveckling är framförallt krav på högre effektivitet, bättre kvalitetssäkring och

enhetlighet samt behov av vissa specialistkompetenser. Ett återkommande drag är emellertid också insikten om att tyngdpunkten i polisens arbete måste vara lokalt förankrad och att polisen måste ha goda relationer till lokala aktörer.

Erfarenheterna från utvärderingar i de tre nordiska länderna ger konkreta exempel på problematiken vid större strukturella förändringar av polisorganisationen. Det framstår som en stor utmaning att genomföra organisatoriska förändringar som innehåller inslag i centraliserande riktning utan att detta på ett negativt sätt påverkar tillgänglighet och synlighet för medborgarna i hela landet. Erfarenheten att omorganisationen i sig tar kraft från kärnverksamheten och orsakar oro internt inom polisorganisationen är viktig kunskap att beakta vid utformning av ett svenskt genomförandearbete.

Kommittén kan konstatera att en betydande del av de problem och utmaningar som i respektive land lyfts fram i motiven till genomförda eller planerade reformer sammanfaller med identifierade hinder i den svenska polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur som beskrivits i kapitel 5.

Med undantag för England och Wales finns det en tydlig utveckling mot färre och mer bärkraftiga enheter. Behovet av att tydliggöra ansvarsförhållanden och styrningen av en organisation är ett annat återkommande tema som skäl till reformerna i de olika länderna. Dessa utvecklingslinjer ligger i samklang med kommitténs förslag till förändring av den svenska polisorganisationen som beskrivs i kapitel 9.

8 Utgångspunkter för kommitténs förslag om styrning och ledning

8.1 Den förvaltningspolitiska propositionen¹

Enligt direktiven ska utgångspunkten för kommittén vara de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen. I denna proposition har regeringen lagt fram mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet med den statliga förvaltningen. Propositionen innehåller bl.a. förslag om ett nytt mål för förvaltningspolitiken; ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete”. I propositionen uttalas att regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och effektivitet. Styrningen bör vara tydlig och resultatriktad.²

En myndighets instruktion ska enligt uttalanden i propositionen tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag. Uppdraget ska formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter. I varje instruktion ska som regel myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Mål, prioriteringar och uppgifter till myndigheterna formuleras på så sätt att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.³

¹ Propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet, och tillväxt (prop. 2009/10:175).

² Ibid, s. 98 ff.

³ Ibid, s. 110 ff.

8.2 Myndighetsförordningen

Enligt kommitténs direktiv ska bestämmelserna i myndighetsförordningen⁴, som trädde i kraft den 1 januari 2008, vara tillämpliga på den nya polisorganisationen. Av myndighetsförordningen framgår att förvaltningsmyndigheter under regeringen som regel ska ledas av antingen en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). I den förvaltningspolitiska propositionen uttalar regeringen att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt bör vara utgångspunkten för valet av ledningsform.

8.2.1 Ledningsformen enrådighetsmyndighet

I de flesta förvaltningsmyndigheter är det myndighetschefen som leder myndigheten och som ensam ansvarar för verksamheten inför regeringen. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen lämpar sig ledningsformen enrådighetsmyndighet i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutin- ärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.⁵

Drygt 100 förvaltningsmyndigheter leds för närvarande av en myndighetschef. Exempel på större enrådighetsmyndigheter är Försvarsmakten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket, länsstyrelserna, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Migrationsverket och Försäkringskassan.

En majoritet av de drygt 100 förvaltningsmyndigheter som leds av en myndighetschef har ett insynsråd. Myndighetschefen ska vara ordförande i insynsrådet och hålla rådet informerat om verksamheten.⁶ Utöver myndighetschefen kan insynsrådet bestå av förtroendevalda ledamöter och/eller ledamöter från myndigheter och organisationer av särskild betydelse för myndighetens verksamhet. Ledamöterna utses av regeringen på viss tid.

⁴ Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen om det inte finns en författningsbestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, då gäller den bestämmelsen. Myndighetsförordningen är m.a.o. subsidiär till andra författningar.

⁵ Prop. 2009/10:175, s. 109.

⁶ 9 § myndighetsförordningen.

Insynsrådets uppgift är att utöva insyn i verksamheten och att ge myndighetschefen råd. Det har inga beslutsbefogenheter. Insynsråd kan förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.

8.2.2 Ledningsformen styrelsemyndighet

I styrelsemyndigheter är det styrelsen som ansvarar inför regeringen för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen, men inte vara dess ordförande eller vice ordförande. Myndighetschefens uppgifter är bl.a. att hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut. Därtill svarar myndighetschefen under styrelsen för myndighetens arbetsgivarpolitik och företräder myndigheten som arbetsgivare.⁷

I styrelsemyndigheter ska resultatet av internrevisionens granskning redovisas till styrelsen. En viktig roll för styrelsen är därmed att granska och pröva verksamheten, bl.a. genom att säkerställa att det finns en betryggande intern styrning och kontroll samt att, i förekommande fall, vara internrevisionens uppdragsgivare. Styrelsen beslutar om riktlinjer för internrevisionen, revisionsplan för internrevisionen, och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

I den förvaltningspolitiska propositionen uttalas att myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) som regel bör ledas av en styrelse eftersom internrevisionen då ges bäst förutsättningar att verka.⁸ I denna proposition framförs också att ledningsformen styrelsemyndighet är lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting. För universitet och högskolor är denna ledningsform det naturliga och hälften av de 70-tal förvaltningsmyndigheter som leds av en styrelse tillhör denna kategori. Andra

⁷ 10 § och 13 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁸ Prop. 2009/10:175, s. 110.

exempel på styrelsemyndigheter är Luftfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Läke-medelsverket, Finansinspektionen och Försvarets materielverk.

8.2.3 Ledningsformen nämndmyndighet

I en nämndmyndighet är det nämnden som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Nämndmyndigheter kännetecknas av ett snävt ansvarsområde, en liten organisation och en kollektiv beslutsform. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Om regeringen har bestämt att myndigheten ska ha ett eget kansli leds det i regel av en kanslichef. Det är dock vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen. Det finns ett 40-tal nämndmyndigheter. Exempel på nämndmyndigheter är Valmyndigheten, Domarnämnden, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Statens skaderegleringsnämnd, Skolväsendets överklagandenämnd och Nämnden för hemslöjdsfrågor.

8.3 Erfarenheter av ombildningar till enmyndigheter

8.3.1 Bakgrund

Många myndigheter som tidigare var s.k. myndighetskoncerner⁹ har under senare år ombildats till s.k. enmyndigheter. Organisationsformen enmyndighet innebär att verksamheten oavsett geografisk lokalisering och inre organisation leds av en myndighetschef eller styrelse som är ansvarig för hela verksamheten inför regeringen. Sedan 1994 har 12 enmyndigheter bildats. De resultat som regeringen har önskat uppnå genom ombildningarna har varit tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, effektivare resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och enhetlighet. Exempel på myndigheter som har ombildats är Skatteverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan.

I rapporten När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter följer Statskontoret upp hur verksamheten i enmyndigheterna har

⁹ Med myndighetskoncern avses att det finns en central myndighet som vanligtvis är chefsmyndighet för de andra myndigheterna i koncernen. Dessa övriga myndigheter har ofta varit regionala, men har även varit lokala eller verksamma över hela landet. De underordnade myndigheterna i en koncern har befogenhet att fatta självständiga beslut i vissa frågor, beslut som den centrala myndigheten inte har formell rätt att styra över.

utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med respektive reform.¹⁰ Utgångspunkten har varit att undersöka vilken betydelse utformningen av den valda organisationsformen, enmyndighet, haft för myndighetens verksamhet och resultat. Riksrevisionen har också genomfört en granskning av enmyndighetsreformen, Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3), där huvudsyftet har varit att granska om sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan lett till större enhetlighet i handläggningen i dessa verksamheter.

8.3.2 Bristande analyser och uppföljning

Statskontoret konstaterar att det har funnits brister i analyserna inför flera av reformerna. Det har framför allt saknats fördjupade konsekvensanalyser och riskbedömningar som tar hänsyn till för- och nackdelar av att slå samman de tidigare självständiga myndigheterna. Även uppföljningen och utvärderingen av reformerna har varit svag. Statskontoret konstaterar att enmyndighetsreformen sällan har följts upp eller utvärderats på ett systematiskt sätt. Det finns dock undantag från bristen på analys och uppföljning. Inför bildandet av enmyndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården genomfördes externa granskningar av styrning och organisation. Regeringen lät även genomföra externa uppföljningar av reformerna. Statskontoret konstaterar att sådana analyser och uppföljningar inte är någon garanti för att förändringarna lyckas, men förutsättningarna ökar sannolikt för att regeringen vid behov ska kunna vidta åtgärder för att rätta till eventuella negativa konsekvenser av reformerna.

8.3.3 Bristande kostnadsberäkningar

Större organisationsförändringar är kostsamma att genomföra, framför allt inledningsvis. Statskontoret konstaterar att det funnits brister när det gäller beräkningar av kostnaderna för reformerna. Enligt Statskontoret har varken regeringen eller myndigheterna analyserat kostnaderna för att införa reformerna eller hur de ska finansieras. Regeringen har i regel inte tilldelat myndigheterna extra medel för att genomföra reformerna utan det skulle ske inom

¹⁰ Statskontoret 2010. ISBN 978-91-7220-688-5.

ramen för det befintliga anslaget. Avsaknaden av särskilt avsatta medel har, enligt Statskontoret, möjligen lett till att omställningen inom vissa myndigheter blivit mindre omfattande eller fördröjts.

8.3.4 Otydlighet i styrkedjan kvarstår

Behovet av tydligare styrning och ledning av verksamheten är ett av de vanligaste motiven för ombildningarna till enmyndigheter, dvs. att förbättra möjligheterna att styra och följa upp verksamheten och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndighetens olika delar. Ett problem som fanns med myndighetskoncernerna var oklar ansvarsfördelning mellan den överordnade myndigheten och övriga myndigheter i koncernen. Detta ledde till en otydlig styrning. Statskontoret konstaterar att några år efter reformen kvarstår oklarheter i flera myndigheter när det gäller ansvar och befogenheter för olika delar av organisationen. I vissa fall har också myndigheternas huvudkontor präglats av ständiga omorganisationer efter reformerna. Statskontorets bedömning är att de centrala funktionerna har haft svårt att hitta sin roll i den nya myndigheten. Det har varit svårigheter att få genomslag för styrsignaler ut i organisationen, vilket enligt Statskontoret kan ha att göra med att avståndet ökat mellan högsta ledningen och den operativa nivån.

8.3.5 Regional- och lokalpolitiska faktorer påverkar

Även om myndigheterna i de flesta fall formellt kan bestämma sin egen organisation finns, enligt Statskontoret, andra faktorer än rent verksamhetsmässiga som kan påverka hur myndigheten organiserar sin verksamhet. Statskontoret konstaterar att regionalpolitiska hänsyn kan ha haft betydelse vid flera av ombildningarna och också viss inverkan på myndigheternas möjligheter att organisera sin egen verksamhet. Även lokalpolitiska faktorer har haft viss inverkan på myndigheternas möjligheter att organisera sin egen verksamhet. I vissa fall kan en lokal förankring vara motiverad men i andra fall finns, enligt Statskontoret, risk för att det lokala och regionala perspektivet hämmar myndighetens utvecklingsmöjligheter. Det mest ändamålsenliga sättet att organisera varje verksamhet kan ha fått stå tillbaka för att tillgodose lokala intressen.

8.3.6 Minskad detaljstyrning från riksdag och regering

Vid ombildningar till enmyndigheter har beslutanderätten över organisationen i hög grad överlåtits på myndigheten själv. Ett viktigt skäl till reformerna har varit att ge myndigheterna möjlighet att själv styra över sin organisation. På så sätt förväntas verksamheten bli mer flexibel och anpassningsbar till olika typer av omvärldsförändringar. Av instruktionerna för Försäkringskassan och Skatteverket framgår att myndigheterna själva beslutar om organisationens struktur och beslutsordning, med undantag för vissa bestämmelser om myndighetens ledning på central nivå.¹¹ För Skatteverket har särskilt föreskrivits att myndigheten ska indelas i regioner men Skatteverket beslutar själv om regionernas ledning och ansvarsförhållanden mellan huvudkontoret och regionerna. För Försäkringskassan stadgas endast att Försäkringskassan själv beslutar om sin organisation.

Ett undantag från principen att myndigheten har beslutanderätten över sin egen organisation är Försvarsmakten. Av instruktionen för Försvarsmakten framgår bl.a. Försvarsmaktens grundorganisation och att det ska finnas vissa enheter och funktioner vid huvudkontoret. Vidare reglerar instruktionen hur vissa särskilt viktiga beslut ska handläggas samt ett antal olika befattningar där anställningar beslutas av regeringen.¹²

Statskontoret har i sin rapport "När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter" pekat på att en konsekvens av att regeringen överlätit åt enmyndigheterna att utforma sin organisation är att regeringen förlorat en del av styrmöjligheten över reformerna. Statskontoret utvecklar resonemanget på följande sätt. "Regeringen styr enmyndigheterna på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter genom att besluta om mål, ekonomiska ramar och ledningsform samt utse generaldirektör. Regeringen kan på så sätt skaffa sig indirekt inflytande över reformerna. Att regeringen i flertalet fall inte valt att ange några utgångspunkter för organisationens utformning samt bristen på uppföljningar och utvärderingar av reformerna tyder dock på att regeringens styrning av denna stora förvaltningspolitiska strukturförändring generellt sett har varit svag."¹³

¹¹ Förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket.

¹² Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹³ Statskontoret, När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter, s. 15.

8.3.7 Förändrad flexibilitet

Statskontoret konstaterar att möjligheterna för myndigheterna att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen har förbättrats genom enmyndighetsreformen, och att så också har skett, även om det skiljer mellan myndigheterna. Statskontoret pekar dock på exempel där förändringarna delvis har lett till minskad anpassningsförmåga, trots att just ökad flexibilitet varit ett av huvudskälen för reformen. Om en verksamhet både koncentreras och specialiseras samtidigt minskar möjligheterna att vid tillfälliga arbetstoppar flytta ärenden eller personal över landet eller mellan olika enheter, eftersom den efterfrågade kompetensen bara finns på ett fåtal platser.

8.3.8 Ökad kostnadseffektivitet

Statskontoret noterar att det finns få uppföljningar av kostnadseffektiviteten i enmyndigheterna. Målsättningen med ombildningarna till enmyndigheter har varit att genomföra besparingar inom en del av verksamheten för att kunna styra över resurser till andra delar. Det har främst avsett att minska administrationen och föra resurser till kärnverksamheten. I vissa fall har det handlat om att minska de totala förvaltningskostnaderna för verksamheten. Flera av enmyndigheterna har koncentrerat delar av den administrativa verksamheten, framför allt ekonomi- och lönefunktioner och i viss mån också personalfunktioner. Statskontoret konstaterar att denna typ av koncentration kan leda till betydande ekonomiska besparingar.

8.3.9 Enhetlig handläggning och rättstillämpning

Statskontoret bedömer att förutsättningarna för ökad enhetlighet har förbättrats genom enmyndighetsreformerna. Sammanslagningarna till en myndighet har varit ett viktigt steg för att kunna organisera och styra verksamheten mot större likformighet. Enligt Statskontoret finns det dock inte underlag för att bedöma om handläggning och regeltillämpning verkligen har blivit mer enhetlig och håller högre kvalitet än tidigare.

8.3.10 Tillsynsfrågan har lösts på olika sätt

Tillsynen har inte lösts på ett enhetligt sätt i samband med ombildningarna. I vissa fall har man löst tillsynen internt inom myndigheten, vilket enligt Statskontoret kan innebära problem med granskningens trovärdighet. Enmyndigheterna har en omfattande myndighetsutövning och står för en stor andel av de offentliga medlen, både vad gäller förvaltningsanslag och transfereringar. Enligt Statskontoret kan frågan om tillsyn behöva övervägas ytterligare.

8.3.11 Val av ledningsform

Försäkringskassans verksamhet och organisation kan i flera avseenden jämföras med polisens verksamhet. Inför val av ledningsform för ledningen av polisverksamheten kan det finnas skäl att uppmärksamma att vid ombildningen av Riksförsäkringsverket och 21 lokala försäkringskassor under 2005 till myndigheten Försäkringskassan beslutades att kassan skulle vara en styrelsemyndighet.

I propositionen inför reformen uttalade regeringen, i enlighet med ANSA-utredningens förslag¹⁴, att den nya myndigheten ”bör ledas av en styrelse med fullt ansvar. En styrelse med fullt ansvar utgör en viktig komponent i att tydliggöra ansvaret och ansvarsutkrävandet mellan regeringen och myndigheten. En styrelse med fullt ansvar bör således i en ny sammanhållen myndighet, där stora krav ställs på överblick och beslutsfunktion, bemannas med en hög och bred kompetens som bidrar till att ledningen kan motsvara de höga kraven på överblick och beslutsförmåga”. ”Erfarenhet av politiskt arbete och förankring i de politiska partierna är i dessa sammanhang av stor vikt. Detta förhållande bör återspeglas i styrelsens sammansättning.”¹⁵

Efter några år visade det sig att ledningsformen styrelsemyndighet inte var en ändamålsenlig ledningsform för Försäkringskassan och att styrformen inte hade medfört de fördelar som regeringen avsåg genom att tillsätta en styrelse med fullt ansvar. Regeringen beslöt därför att göra Försäkringskassan till en enrådighetsmyndighet med insynsråd från och med den 1 januari 2011. Detta för att stärka den operativa ledningens ansvar i Försäkringskassan i det

¹⁴ Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen, ANSA, lämnade slutbetänkandet (SOU 2003:106) Försäkringskassan – Den nya myndigheten i november 2003.

¹⁵ Prop. 2003/04: 69 En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.

fortsatta utvecklingsarbetet och för att myndighetschefen skulle ha det yttersta ansvaret för verksamheten och dialogen med regeringen.

8.4 Organisationskultur

Inom flera yrkeskårer finns av naturliga skäl en stark sammanhållning och gemenskap. Den bygger ofta på att arbetsuppgifterna antingen innebär påtagliga risker för liv och hälsa, eller på annat sätt medför att människor i sin yrkesutövning utsätter sig för situationer eller upplevelser som andra sällan eller aldrig behöver möta. Detta förhållande gäller inom en rad sinsemellan helt olika slags verksamhetsområden som gruvindustrin, sjukvården, Försvarsmakten och inom polisen. Det är av allt att döma ett universellt fenomen som tycks vara lika giltigt i Sverige som i andra länder. En kåranda som utvecklas för att den skänker sammanhang och bidrar till gemenskap i situationer där individer annars kan uppleva sig som ensamma, utsatta och sårbara, bör ses som en tillgång värd att värna och utveckla. Å andra sidan kan den också vara ett hinder för organisationsförändringar och positiv utveckling av verksamheten.

Mycket av förhållningssätt och attityder inom polisverksamheten har en lång tradition. En starkt sammansvetsad yrkeskår ställer särskilt höga krav på förmågan att leda och styra verksamheten liksom att följa upp och kontrollera dess resultat. Brister den förmågan inom en polisorganisation, riskerar det att medföra dels att det allmänna förtroendet för organisationen lider skada, dels att verksamheten inte utvecklas och effektiviseras i den utsträckning som krävs. Hela polisorganisationen som – sett till antalet anställda – är den största statliga organisationen, måste ha en förmåga att kontinuerligt anpassa och utveckla sin verksamhet i takt med samhällsutvecklingen. Den organisationskultur som råder i en verksamhet är relevant för de överväganden som behöver göras t.ex. vad gäller att utveckla ett modernt ledarskap och väl fungerande system för ledning, styrning, uppföljning och kontroll.

9 En ny organisation för polisverksamheten

9.1 Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och polismyndigheterna ombildas till en myndighet

Vårt förslag: Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet. Den nya myndigheten benämns Polismyndigheten. Säkerhetspolisen ombildas till en fristående polismyndighet.

9.1.1 En sammanhållen myndighet ger de bästa förutsättningarna

Kommittén har i kapitel 6 analyserat möjligheten till förbättringar genom förändringar inom gällande organisationsstruktur. Vi har också undersökt möjligheten till förbättringar genom att utöka Rikspolisstyrelsens mandat, alternativt att minska antalet polismyndigheter. Kommittén har konstaterat att inget av alternativen är tillräckligt.

För att polisen ska kunna nå sin fulla utvecklingspotential och för att polisens organisationsstruktur ska ge förutsättningar för att uppfylla de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet, bedömer kommittén att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna bör ombildas till en myndighet.

Genom ombildningen till en myndighet finns möjlighet för en myndighetsledning att ta ett helhetsansvar för polisverksamheten i hela landet. Ansvaret för helheten kan sedan genom en rak och

tydlig ansvarskedja delegeras till ledningen på regional nivå, vidare till ledningen på lokal nivå och ända ut till organisationens lokala operativa enheter. Jämfört med nuvarande överlappande ansvarsområden och otydliga ansvarskedjor kan ansvarsfördelningen i en sådan organisationsstruktur tydliggöras och styrkedjan renodlas. Detta ger förutsättningar för en mer effektiv ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Myndighetsledningen kommer att gentemot regeringen ha helhetsansvaret för att goda verksamhetsresultat uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Ledningen kommer till sin hjälp att ha beslutsbefogenheter som motsvarar dess ansvar vilket innebär att ansvaret för polisverksamheten kommer att kunna utkrävas på ett mer effektivt sätt.

Förutsättningarna för att utveckla resultatkulturen inom polisen är inte endast kopplade till val av organisationsstruktur. För det krävs andra åtgärder. Med en sammanhållen myndighet finns emellertid en starkare betoning på polisen som en organisation med ett gemensamt uppdrag. En sammanhållen myndighet ger också bättre förutsättningar för ett gemensamt ansvarstagande för polisverksamheten över länsgränserna än den nuvarande organisationens uppdelning i 21 länsvisa fristående polismyndigheter.

En sammanhållen myndighet ger enligt kommitténs uppfattning de bästa förutsättningarna för att genomdriva övergripande strukturreformer på regional och nationell nivå som gynnar helheten. Ombildningen till en myndighet bedöms också ge ökade möjligheter att genomföra och följa upp nationella beslut och att sörja för att goda exempel sprids. Möjligheten att få genomslag för nationella strategier och arbetsmetoder är beroende av att polisen etablerar en kultur av gemensamt ansvarstagande. En sammanhållen myndighet bedöms skapa bäst förutsättningar för detta.

En framgångsfaktor för att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete är en väl fungerande samverkan på lokal nivå mellan polisen och kommunen samt andra viktiga lokala aktörer. Denna lokala samverkan har utvecklats under de senaste åren bl.a. genom de samverkansavtal som tecknats mellan polisen och kommunerna. En sammanhållen myndighet för polisen bedöms kunna ge extra kraft åt detta arbete.

Även förutsättningarna för att utveckla den strategiska samverkan på nationell nivå med Åklagarmyndigheten och andra myndigheter i och utanför rättsväsendet bedöms som mest gynnsam med en myndighet.

Polisen ska kunna anpassa sig till de behov som uppstår till följd av förändringar i samhället. För att klara detta krävs möjlighet att fortlöpande ändra i den befintliga organisationen. En myndighet innebär att kravet på större flexibilitet i organisationen bättre kan tillgodoses. En myndighetsledning kan också ta ett sammanhållet ansvar för att geografiska enheter samverkar i den omfattning som bedöms mest verksamt för att genomföra statsmakternas samlade uppdrag.

I en sammanhållen myndighet för polisen finns därutöver goda förutsättningar för att uppnå större enhetlighet där det finns behov av detta i verksamheten för att den ska vara rättssäker, kvalitativ och kostnadseffektiv.

Således bedöms en sammanhållen myndighet utifrån såväl medborgarperspektivet¹ och verksamhetsperspektivet som rättskedjeperspektivet ge bäst förutsättningar att bedriva en effektiv och kvalitativ polisverksamhet.

9.1.2 Namn på den nya myndigheten

I den förvaltningspolitiska propositionen har regeringen uttalat att den strävar efter att göra den statliga förvaltningen enkel och tydlig för medborgarna. Det ska vara lätt för medborgare och företag att snabbt veta att det är en statlig myndighet man är i kontakt med. I detta perspektiv är det enligt regeringen önskvärt att det redan av myndighetens namn eller symbol framgår att det är en statlig myndighet och vad den gör.²

De namn på den nya myndigheten som kommittén främst har övervägt är Polisverket, Polismyndigheten och Polisen.

För att använda namnet Polisen talar att Polisen är ett inarbetat begrepp som medborgarna känner till. Namnet används redan i dag som gemensam benämning på Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna vid kommunikationen med allmänheten, exempelvis på den gemensamma hemsidan. Emot att använda namnet Polisen talar dock att det till formen är identiskt med funktionen polisen. Det skulle kunna leda till missförstånd i vissa situationer. Särskilt gäller detta i författningstexter, där begreppet ”polisen” har en annan och vidare innebörd än den nya myndigheten Polisen. Eftersom Säker-

¹ Här inbegrips även sådana personer som befinner sig i Sverige utan att vara svenska medborgare.

² Prop. 2009/10:175 s. 41f.

hetspolisen nu är en del av Rikspolisstyrelsen inbegrips även Säkerhetspolisen i "polisen". Enligt kommitténs förslag ska Säkerhetspolisen bilda en fristående myndighet vilket innebär att det krävs ändringar i en stor mängd författningar. Om namnet på den nya myndigheten skulle vara Polisen skulle det få konsekvensen att "polisen" och "Polisen" skulle få olika rättslig innebörd. Den mest väsentliga skillnaden skulle vara att "polisen" inbegriper Säkerhetspolisen medan "Polisen" inte gör det. Dessa två varianter skulle i vissa fall förekomma i samma paragraf. Dessutom skulle ordet polisen, oavsett om det syftade på funktionen eller myndigheten, skrivas med versal när det inleder en mening. Att döpa den nya myndigheten till Polisen skulle således leda till betydande otydlighet, varför kommittén inte väljer detta alternativ.

Av namnen Polisverket och Polismyndigheten har kommittén fastnat för namnet Polismyndigheten. Det är ett naturligt namn på den nya myndigheten och inarbetat sedan lång tid. Namnet ligger enligt kommitténs uppfattning i linje med regeringens strävan att göra den statliga förvaltningen enkel och tydlig för medborgarna. Med denna lösning skulle funktionen polisen och myndigheten Polismyndigheten skiljas åt och risken för missförstånd eller förväxling dem emellan vara försumbar. Kommittén föreslår således att den nya myndigheten ska heta Polismyndigheten.

9.1.3 Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet

Säkerhetspolisen är formellt en del av Rikspolisstyrelsen, men fungerar i praktiken som en egen myndighet. Av instruktionerna för Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen framgår att Säkerhetspolisen hör till Rikspolisstyrelsen och att rikspolischefen beslutar i vissa frågor på Säkerhetspolisens område. Formellt har rikspolischefens beslutsrätt på Säkerhetspolisens verksamhetsområde endast kommit till användning två gånger under 2000-talet. Konstruktionen ger rikspolischefen ett diffust ansvar för Säkerhetspolisens verksamhet. I den så kallade 11-septemberutredningen uttrycktes farhågor för att en sådan oklarhet skulle kunna bli särskilt tydlig i samband med en nationell kris eller allvarlig händelse.³ Det råder delade meningar om strategier, policys och liknande dokument som utarbetas vid Rikspolisstyrelsen för hela polisväsendet, också

³ Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32), s. 259.

gäller för Säkerhetspolisens verksamhet. Nuvarande ordning innebär således ottydlighet och oklarhet vad gäller dessa dokument.

På motsvarande sätt råder för Säkerhetspolisens ledning ett oklart förhållande till Rikspolisstyrelsens ledning. Nuvarande organisation skapar också vissa problem i förhållandet gentemot Regeringskansliet och andra myndigheter. Samtidigt kan konstateras att en väsentlig fördel med nuvarande konstruktion är att den ger möjlighet att undvika exponering av Säkerhetspolisens organisation och medarbetare. En annan fördel med nuvarande struktur är att den är gynnsam för personalrörligheten, åtminstone för poliserna. I den enskilde polismannens perspektiv är möjligheterna goda att få pröva på en anställning på andra ställen inom polisväsendet.

I och med bildandet av Polismyndigheten krävs enligt kommitténs uppfattning överväganden avseende Säkerhetspolisens organisatoriska tillhörighet. Formellt är Säkerhetspolisen, som tidigare sagts, en del av Rikspolisstyrelsen. I praktiken fungerar emellertid Säkerhetspolisen som en egen myndighet. Denna konstruktion kan inte bibehållas. Det skulle vara oförenligt med myndighetsförordningens bestämmelser om vad en myndighetsledning ansvarar för och regeringens krav på att statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.⁴ Alternativen är att Säkerhetspolisen görs till en avdelning inom Polismyndigheten eller till en fristående myndighet inom polisväsendet.

Vår bedömning är att Säkerhetspolisen bör bli en fristående myndighet inom polisväsendet. Fördelen med en sådan lösning är att den blir ändamålsenlig och att det blir tydligt att myndigheten är direkt underställd regeringen. En sådan ordning speglar också de verkliga förhållandena. Säkerhetspolischefen kan därmed på ett tydligare sätt än i dag avkrävas ansvar. För att begränsa maktkoncentrationen till myndighetschefen för Polismyndigheten framstår det vidare som lämpligt att Säkerhetspolisen utgör en fristående myndighet.

Säkerhetspolisen har redan i dag en egen instruktion, en egen generaldirektör, ett eget anslag och ett eget regleringsbrev. Att också formellt göra Säkerhetspolisen till en organisatoriskt fristående myndighet inom polisväsendet innebär därför en ganska liten förändring i praktiken.

⁴ Jfr 3 och 4 §§ myndighetsförordningen (2007:515) och prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 2.

Frågan om Säkerhetspolisen ska vara en polisiär myndighet eller en civil säkerhetstjänst har varit föremål för flera tidigare utredningar.⁵ Utgångspunkten i kommitténs ursprungliga direktiv är att Säkerhetspolisens organisation och uppdrag ska vara oförändrade. Vi har därför i denna del varit förhindrade att lämna sådana förslag som påverkar organisationen eller verksamheten och kan inte närmare överväga Säkerhetspolisens organisationsform eller ledningsstruktur. Kommitténs förslag är således att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet. Kommittén återkommer med närmare överväganden avseende Säkerhetspolisen i ett kommande betänkande (dir. 2012:13).

När Säkerhetspolisen bildar en fristående polismyndighet kommer det att finnas behov av olika typer av tvistlösningsmekanismer mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i de fall då det t.ex. är oklart under vems ansvarsområde en misstänkt brottslig aktivitet hamnar. Överväganden kring sådana frågor presenteras i nästa betänkande. Det finns därutöver en mängd frågor som måste lösas, t.ex. avseende samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen, där man i dag i viss utsträckning bidrar med resurser till varandras verksamheter. Så länge de formellt utgör två verksamheter inom samma myndighet kan det ske på ett formlöst sätt. Om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet 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. Kommittén lämnar i detta betänkande vissa övergripande förslag kring samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, men återkommer med närmare överväganden i dessa frågor i det kommande betänkandet.

9.1.4 Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter

Vårt förslag: Polismyndigheten ska överta de uppgifter som polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsen nu har, med undantag för de uppgifter som hanteras av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ska behålla sina uppgifter.

⁵ Bl.a. SÄPO-kommittén, delbetänkande Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16) samt 11-septemberutredningens betänkande Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32).

Polisens verksamhet och ansvarsområde omfattar många olika uppgifter. Från såväl riksdagens som offentliga utredningars sida har diskussioner förts om en koncentration och renodling av polisens uppgifter till att endast avse sådana uppgifter som kan betecknas som kärnverksamhet.⁶ Även om en sådan renodling skulle kunna medverka till en ökad effektivitet inom polisen ingår det inte i vårt uppdrag att se över vilka uppgifter som ska ligga på polisen.

Vi föreslår därför att Polismyndigheten övertar de uppgifter som polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsen nu har, med undantag för de uppgifter som hanteras av Säkerhetspolisen. Vad gäller Säkerhetspolisens uppdrag är utgångspunkten i våra direktiv att detta ska vara oförändrat. Säkerhetspolisen ska därför behålla sina uppgifter. Detta innebär inget ställningstagande till eller någon värdering av vilka uppgifter som i ett längre perspektiv bör ligga på Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen.⁷

9.2 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör polisen

Vårt förslag: Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör tillsammans polisen.

Polismyndigheten ansvarar för polisverksamheten i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för. Det regleras uttryckligen i lag att Säkerhetspolisen ansvarar för den polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen får uppdra åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan myndigheterna. Polismyndigheten ska

⁶ Polisverksamhetsutredningen, 2001. Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) samt Polisverksamhet i förändring – del 2 (SOU 2001:117), jfr också Justitieutskottet, 1999. Betänkande 1999/2000:Ju U6 Polisfrågor.

⁷ Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium upphävs enligt förslaget. I stället föreslås en ny förordning med instruktion för Polismyndigheten och en ny förordning om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. Kommittén återkommer i ett senare betänkande även med förslag till instruktion för Säkerhetspolisen (dir. 2012:13).

samarbeta med Säkerhetspolisen i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Polismyndigheten ska fortlöpande lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.

Polismyndigheten får, efter överenskommelse med Säkerhetspolisen, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i polisverksamheten.

Om Säkerhetspolisen begär det och det inte finns hinder där emot, ska Polismyndigheten lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen.

När Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen.

Att kommittén föreslår att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet framgår av avsnitt 9.1.

Kommittén bedömer att det behövs ett förtydligande av vad som efter reformen avses med begreppet *polisen*. Detta begrepp förekommer i flera författningar, bl.a. i polislagens bestämmelse om polisverksamhetens ändamål, av vilken bland annat framgår att *polisens* arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och i polislagens bestämmelse om *polisens* uppgifter.⁸ Vi föreslår att begreppet definieras i lag som att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tillsammans utgör *polisen*.

Polismyndigheten bör ges ett nationellt ansvar för polisverksamheten i hela landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ska ansvara för. Vad gäller Säkerhetspolisens uppdrag är utgångspunkten i våra direktiv att detta ska vara oförändrat. Säkerhetspolisens ansvarsområde ska därför, som tidigare, vara bland annat polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Detta bör regleras uttryckligen i lag. Regeringen bör ges möjlighet att uppdra åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet. Dessa ansvarsområden bör framgå av instruktionen för Säkerhetspolisen.

Det kommer att finnas ett stort behov av samordning mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att uppnå en samman-

⁸ 1 och 2 §§ polislagen (1984:387).

hållen och effektiv polisverksamhet. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör därför i samråd bestämma formerna för samverkan mellan myndigheterna och fortlöpande utveckla denna. Det finns också ett behov av att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen samarbetar för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Polismyndigheten bör därför fortlöpande lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.⁹

Polismyndigheten bör ges rätten att, efter överenskommelse med Säkerhetspolisen, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i polisverksamheten.

Liksom i dag bör det finnas en skyldighet att lämna förstärkning mellan myndigheterna inom polisväsendet. Polismyndigheten bör därför vara skyldig att lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen. Det kan gälla t.ex. sådan förstärkning som i dag lämnas av Nationella Insatsstyrkan. Denna förstärkningskyldighet gäller såvida det inte finns hinder däremot.

Av 7 § andra stycket polislagen framgår att när Rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Rikspolisstyrelsen. Detta innebär med nuvarande ordning att vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gäller även t.ex. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen när de leder polisverksamhet. Bestämmelsen bör enligt kommitténs bedömning ändras på det sättet att det tydliggörs i en ny motsvarande bestämmelse att när Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen.

9.3 Organisatorisk ram

Vårt förslag: Polismyndigheten ska ha ett huvudkontor. Polismyndigheten ska vara geografiskt indelad i polisregioner.

- Vid Polismyndigheten ska finnas
- en nationell operativ avdelning,
 - Statens kriminaltekniska laboratorium,

⁹ Jfr nuvarande 7 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

- en avdelning för verksamheten med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., och
- en funktion för samordning av Polismyndighetens insynsråds och regionpolisrådets arbete.

I övrigt ska Polismyndigheten bestämma sin organisation.

Vår bedömning: Etiska rådet ska finnas kvar i Polismyndigheten.

9.3.1 Polismyndigheten ska själv besluta sin organisation

Vid de ombildningar till enmyndigheter som har gjorts under senare år har beslutanderätten över organisationen i hög grad överlåtits på den nya myndigheten. Ett viktigt skäl till reformerna har varit att ge de nya myndigheterna just denna möjlighet att själva styra över sin organisation.

Kommittén bedömer att graden av detaljstyrning från riksdagen och regeringen bör minska i förhållande till vad som nu gäller för delar av polisens verksamhet och organisation. För att fullt ut kunna ta tillvara utvecklingspotentialen i enmyndighetsmodellen och för att ansvar ska kunna krävas ut av myndighetsledningen bör Polismyndigheten ha möjlighet att själv fatta beslut om sin egen organisation. Genom att myndighetens interna organisation – med vissa undantag – inte låses fast i lag eller förordning skapas förutsättningar för att verksamheten blir mer flexibel och anpassningsbar till olika typer av omvärldsförändringar. Kommittén lämnar vissa förslag om Polismyndighetens organisation.

Som närmare framgår av kapitel 11 finner kommittén skäl för att en genomförandeorganisation bl.a. fastställer den geografiska regionala indelning som bör gälla för den nya myndigheten och var ledningen av polisverksamheten i regionen ska förläggas. Därefter bör det ankomma på myndigheten själv att besluta om detta.

9.3.2 Huvudkontor

Vid Polismyndigheten bör det finnas ett nationellt huvudkontor till stöd för verksamheten i den strategiska styrningen av myndigheten. Huvudkontoret bör ha beredningsansvaret för beslut i syfte att styra polisregionerna och andra avdelningar inom

Polismyndigheten. Vid huvudkontoret bör det därför, i syfte att utveckla den strategiska styrningen, t.ex. finnas en hög förmåga inom områdena ekonomisk styrning, rättslig styrning, planering, uppföljning, utvärdering, egenkontroll och internrevision. Hur dessa områden organiseras och vilka funktioner som ska vara knutna till huvudkontoret bör Polismyndigheten avgöra själv.

9.3.3 Polismyndighetens organisation ska utgå från en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning

Polismyndigheten bör i likhet med dagens polisorganisation vara geografiskt indelad. För att skapa förutsättningar för uppgifter som t.ex. kräver specialistkompetens, särskild utrustning eller dygnet-runt-bemanning krävs ett visst verksamhetsunderlag. Kommittén föreslår därför att Polismyndigheten indelas i polisregioner. Polismyndigheten får själv bestämma hur många polisregioner som ska finnas. I avsnitt 11.2.4 utvecklar vi vilka hänsynstaganden som bör göras inför den geografiska indelningen, t.ex. att polisregionerna ska vara bärkraftiga.

Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen i myndighetens arbete. För att ytterligare kunna utveckla det lokala engagemanget och den lokala samverkan krävs att polisregionerna i sin tur geografiskt underindelas. Resonemanget om geografisk underindelning vidareutvecklas i avsnitt 11.2.3.

Ett alternativ till att dela in Polismyndigheten i geografiska polisregioner med en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning är att organisera Polismyndigheten nationellt efter en renodlad funktionsindelad modell. Med en sådan indelning skulle t.ex. Polismyndighetens serviceverksamhet kunna vara en nationell funktion, utredningsverksamheten en annan och den brottsförebyggande verksamheten en tredje nationell funktion. En av fördelarna med att funktionsindela Polismyndigheten skulle vara att polisorganisationen skulle kunna samla kompetensen inom de olika verksamhetsområdena. En sådan organisation skulle också underlätta fördelningen av resurser till av statsmakterna prioriterade områden. En annan fördel är att en sådan indelning ger förutsättningar för ännu större enhetlighet i t.ex. ärendehantering och arbetsmetoder. Således skulle vissa fördelar kunna uppnås med en nationellt funktionsindelad organisation. En sådan indelning skulle emellertid också innebära nackdelar.

Mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i flera polismyndigheter kan kommittén konstatera att en funktionsindelning av Polismyndigheten kraftigt skulle försämra förutsättningarna för Polismyndighetens samverkan med kommunerna och därmed möjligheten till lokalt engagemang. Det skulle dessutom bli svårt att samordna verksamheten på lokal och regional nivå. En funktionsindeldad organisation skulle innebära att flexibiliteten inom organisationen försämras. Ytterligare ett skäl mot nationell funktionsindelning är att en sådan utveckling av organisationen skulle gå i motsatt riktning i förhållande till den integrering som nu sker mellan polismyndigheternas brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet. Integreringen som sker bl.a. genom arbetet med polisens utredningsstöd (Pust) innebär effektivitetsvinster och kvalitetsförbättringar.

Sammanfattningsvis anser kommittén att en funktionsindeldad organisation såväl i ett verksamhetsperspektiv som i ett medborgarperspektiv innebär sämre förutsättningar för utveckling och förbättringar, bl.a. med hänsyn till de svårigheter detta skulle innebära för det lokala samarbetet. De försämrade möjligheterna att utveckla det lokala engagemanget väger i det sammanhanget tungt. Polismyndighetens organisation ska därför huvudsakligen bygga på en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning. För vissa uppgifter kan Polismyndigheten, där det bedöms lämpligt, ha en funktionsindeldad organisation. I avsnitt 11.2.7 och 11.2.9 redovisar kommittén sin uppfattning om möjligheterna att ha en funktionsindeldad organisation för vissa specifika områden.

9.3.4 Nationell operativ avdelning

Vid Polismyndigheten bör det finnas en nationell operativ avdelning. Huvudinriktningen för den nationella operativa avdelningen ska vara att leda och samordna viss operativ verksamhet samt att inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens dels med eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna. I avsnitt 11.2.8 redovisar vi våra utgångspunkter avseende en ny inriktning för nationell operativ verksamhet.

Kommittén lämnar förslag om att i instruktionen för Polismyndigheten reglera en nationell operativ avdelning. Detta har sin grund i ett behov för riksdagen och regeringen av att i vissa specifika fall i författning kunna peka ut en särskild enhet inom Polis-

myndigheten där den aktuella verksamheten ska bedrivas, alternativt i författning kunna begränsa tillgång till information till en viss enhet. Det kan t.ex. handla om att inrikta signalspaning, eller röra sig om annan integritetskänslig verksamhet.¹⁰

9.3.5 Statens kriminaltekniska laboratorium

Vårt förslag: Statens kriminaltekniska laboratorium ska utgöra en del av Polismyndigheten och dess uppgifter ska regleras i instruktionen för Polismyndigheten samt i förordningen om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. Konstruktionen med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium avskaffas. I vissa författningsbestämmelser byts ordet kriminalteknisk ut mot ordet forensisk.

Av 1 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. I förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium framgår vilka uppgifter som laboratoriet har. Polisen och Åklagarväsendet är i dag uppdragsgivare till mer än 95 procent av laboratoriets analysverksamhet.

Frågan om den kriminaltekniska¹¹/forensiska¹² laboratorieverksamhetens organisatoriska placering har aktualiserats i flera tidigare utredningar. I den senaste från 2006, Forensiska institutet, skulle en särskild utredare utifrån en ingående beskrivning av Rättsmedicinalverkets och Statens kriminaltekniska laboratoriums verksamheter överväga för- och nackdelar med att lägga samman de två myndigheterna till en myndighet.¹³ Utredaren ansåg att den bästa

¹⁰ Jfr Ds 2011:44 Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, s. 51.

¹¹ Traditionellt har begreppet kriminalteknik avsett det arbete som görs inom polisen avseende brottsplatsundersökning och de undersökningar som utförs inom Statens kriminaltekniska laboratorium. I dag används begreppet framför allt för det arbete som bedrivs av de tekniska rotlarna. Denna gränsdragning är dock fiktiv eftersom den forensiska processen börjar redan på brottsplatsen och innefattar flera olika aktörer.

¹² Forensik (från Forensic Science, sv. forensisk vetenskap) har under senare tid blivit ett sammanfattande begrepp på utveckling och tillämpning av metoder från olika vetenskapliga ämnesområden på frågeställningar från rättsväsendet om framför allt olika typer av fysiska spår. Begreppet innefattar bl.a. områdena kriminalteknik, rättsmedicin, rättskemi och rättspsykiatri. Med den forensiska processen avses hanteringen av forensiska frågeställningar i sin helhet från brottsplats till domstol.

¹³ Forensiska institutet, Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Delbetänkande av RMV/SKL-utredningen (SOU 2006:63).

och mest ändamålsenliga lösningen var en gemensam myndighet på det forensiska området. Utredaren såg inte några egentliga nackdelar med en samlad forensisk myndighet. De skäl som kunde anföras mot en omorganisation var dels att respektive verksamhet vid myndigheterna fungerade väl, dels att en omorganisation skulle innebära påfrestningar för personalen och tillfälliga negativa effekter för den operativa undersökningsverksamheten. Sammantaget bedömde utredaren att fördelarna vägde tyngre. Utredarens förslag kom dock aldrig att genomföras. Den främsta orsaken till detta var att Statens kriminaltekniska laboratorium motsatte sig en sådan förändring.¹⁴

I och med att kommittén föreslår att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna slås samman till en myndighet krävs enligt kommitténs uppfattning en ny lösning för Statens kriminaltekniska laboratoriums vidkommande. Nuvarande konstruktion med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium kan inte bibehållas. Det skulle vara oförenligt med myndighetsförordningens bestämmelser om vad en myndighetsledning ansvarar för och regeringens krav på att statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.¹⁵ Alternativen är att laboratoriet görs till en avdelning inom Polismyndigheten eller bildar en fristående myndighet. Kommittén har därför övervägt vad som talar för respektive emot att laboratoriet och dess uppgifter utgör en del av Polismyndigheten. Utgångspunkten för kommitténs resonemang är vad som är bäst för polisverksamheten; att klara upp så många brott som möjligt och att laboratoriets ställning som opartiskt kan bibehållas på dagens nivå.

Laboratoriets kunskap och kompetens har stor betydelse för polisens förutsättningar att utveckla en hög kvalitet i det kriminaltekniska arbetet på olika nivåer av polisens verksamhet. Kommittén anser att behovet av täta kontakter och nära samverkan med Polismyndigheten är avgörande för att uppnå detta. Möjligheten att stärka och utveckla en sammanhållen forensisk process från brottsplats till laboratorium ökar genom att laboratoriet blir en del av Polismyndigheten. Därvid bör Statens kriminaltekniska laboratorium ges ett huvudansvar för den forensiska processen.

¹⁴ Remissyttrande från Statens kriminaltekniska laboratorium den 26 oktober 2006, dnr SKL 2006200624.

¹⁵ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 2.

Om Statens kriminaltekniska laboratorium skulle utgöra en från Polismyndigheten fristående myndighet kommer det, enligt kommitténs bedömning, att negativt påverka Polismyndighetens förutsättningar att effektivisera brottsutredningsverksamheten och möjligheten att klara upp fler brott. Det finns en risk att Polismyndigheten börjar bygga upp motsvarande forensisk verksamhet, men med lägre kompetens och till högre kostnad.

Kostnaden för verksamheten i en fristående myndighet för forensisk verksamhet skulle komma att öka eftersom laboratoriet i dag kan nyttja polisens kompetens och resurs för såväl rent administrativt stöd som specialkompetens inom bl.a. it-support. Laboratoriet har i dag cirka 300 anställda och skulle därigenom utgöra en relativt liten myndighet. Dessutom skulle en fristående myndighet behöva bygga upp egna tekniska system vilket i sig skulle vara mycket kostnadskrävande.

När det gäller laboratoriets opartiskhet är kommitténs bedömning att denna främst garanteras genom att det forensiska arbetet utförs på ett kvalitetssäkrat sätt. Det är dock väsentligt från rätts-säkerhetssynpunkt att laboratoriets opartiskhet och objektivitet i förhållande till Polismyndigheten och andra rättsvårdande myndigheter säkerställs på motsvarande sätt som i dag. Kommittén bedömer att detta kan uppnås dels genom att laboratoriet även fortsättningsvis ansvarar för och leder forsknings- och utvecklingsverksamhet och svarar för att verksamheten bedrivs på en hög vetenskaplig nivå, dels genom att lägga fast laboratoriets uppgifter i instruktionen för Polismyndigheten. Därutöver bidrar det system med utbyte av information och tjänster som utvecklats mellan forensiska laboratorier i Europa till möjligheten att få undersökningsresultat prövade av ett annat laboratorium, s.k. second opinion. Härutöver ska även den nuvarande möjligheten att utföra undersökningar till andra än polis, Åklagarmyndigheten och domstolar fortsättningsvis kvarstå.

Kommittén anser att Statens kriminaltekniska laboratorium bör bli en del av Polismyndigheten och utgöra en avdelning på nationell nivå. Statens kriminaltekniska laboratorium bör utföra motsvarande uppgifter som i dag samt bör tillföras ett utökat ansvar för den forensiska processen och därvid ges ett huvudansvar för denna process.

Ovanstående förslag innebär att förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium bör upphävas. Vissa av bestämmelserna i förordningen bör föras över till en

ny förordning om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. I vissa författningsbestämmelser bör ordet kriminalteknisk bytas ut mot ordet forensisk för att bättre spegla dagens användning av begreppen.

9.3.6 Särskilda utredningar

Vårt förslag: Verksamheten med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., ska ingå i Polismyndigheten som en egen avdelning.

Verksamheten får en särställning genom att:

- dess chef utses direkt av regeringen och verksamheten får en egen anslagspost,
- Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden får i uppgift att särskilt följa verksamheten med särskilda utredningar,
- Polismyndigheten ska senast den 31 maj varje år till regeringen lämna en redogörelse för den verksamhet som under föregående år bedrivits enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Redogörelsen ska vara offentlig, samt
- regeringen ska lämna en årlig skrivelse till riksdagen med en redovisning av verksamheten.

I ett senare betänkande kommer kommittén att överväga och lämna förslag på hur ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet särskilt ska granska verksamheten med särskilda utredningar enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Bakgrund

Polismyndighetens roll och uppgifter i samhället medför att de polisanställda och särskilt poliserna kommer i kontakt med allmänheten i en mängd, inte sällan konfliktfyllda, situationer. Poliserna ska härvid tillämpa en omfattande och detaljerad lagstiftning av stor betydelse för de enskildas rättssäkerhet. Poliser måste, med

utgångspunkt i denna lagstiftning, fatta beslut i hastigt uppkomna situationer som ibland utvecklas på ett tumultartat sätt.

Polisens ingripanden mot enskilda får ofta betydande följder för dem som utsätts för dessa ingripanden. Polisen har av lagstiftaren utrustats med unika maktbefogenheter. Poliser kan t.ex. fatta beslut om sådana straffprocessuella tvångsmedel som gripande, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. De kan också med stöd av bestämmelserna i polislagen vidta olika tvångsåtgärder i ordningshållande syfte. När en polis vidtar sådana åtgärder får hon eller han, om så krävs, tillgripa våld mot såväl personer som egendom. Befogenheten att utöva våld regleras i första hand i 10 § polislagen. Även de allmänna ansvarsfrihetsgrunderna i 24 kap. brottsbalken gäller för poliser.

Polisens befogenhet att använda tvång och våld är således omfattande. Dessa befogenheter innebär inskränkningar i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter så som dessa har lagts fast i grundlag och i olika internationella överenskommelser. Polisarbetet är till sin natur sådant att det finns en icke obetydlig risk för att det i samband med ingripanden begås fel som kan få långtgående konsekvenser för den drabbade. Det är för allmänhetens förtroende för polisverksamheten av central betydelse att anmälda fel leder till utredning och att sådana fel som är straffrättsligt sanktionerade också leder till lagföring.

Nuvarande ordning och utredningarna som ledde till denna

Frågan hur samhället säkerställer att polisen inte överträder sina befogenheter är av grundläggande betydelse för medborgarnas förtroende för rättsväsendet. Från och med den 1 januari 2011 handläggs anmälningar mot polisanställda av en särskild avdelning inom Rikspolisstyrelsen. Detta gäller oavsett om brottet har samband med arbetet eller inte. Även misstankar mot polisstuderande och personer som arbetar på uppdrag av polisen handläggs vid denna avdelning. Här handlägger polisen också de ärenden som handhas av Riksenheten för Polismål inom Åklagarmyndigheten. Det gäller t.ex. utredning av ärenden om brott av åklagare, domare och vissa andra offentliga befattningshavare. Vid avdelningen handläggs också de ärenden som handläggs av riksåklagaren, om riksåklagaren inte bestämmer annat. Avdelningen bedriver sitt utredningsarbete på sex orter i landet.

Det nuvarande regelsystemet är utformat så att anmälningar om brott eller påstående att någon polisanställd handlat fel i tjänsten omedelbart ska överlämnas till åklagare. Åklagarna tillhör en från polisen fristående organisation och är tillgängliga för beslut dygnet runt. Det är åklagare som leder brottsutredningarna och ger direktiv om vilka utredningsåtgärder som ska vidtas och slutligen beslutar i ärendet. Polisens uppgift vid särskilda utredningar är att biträda åklagarna med utredningsåtgärder.

Före den 1 januari 2011 var verksamheten för särskilda utredningar, tidigare kallad internutredningsverksamheten, organiserad som en del av polismyndigheterna. Utredningsenheterna var lokaliserade till sex olika platser i landet och gemensamma för flera polismyndigheter.

Frågan om de särskilda utredningarna bör ligga hos polismyndigheterna eller hos en från polisen avskild myndighet har under en följd av år varit föremål för diskussion. Starka invändningar har framförts mot att poliser utreder poliser. För att stärka medborgarnas förtroende för dessa brottsutredningar har flera statliga utredningar haft i uppdrag att överväga om verksamheten med de särskilda utredningarna bör brytas ut ur polisorganisationen. Kommittén om tillsynen över polis och åklagare föreslog i betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare att denna verksamhet skulle kvarstå inom polisorganisationen.¹⁶ Förslaget mötte kritik av bland andra Justitieombudsmannen.¹⁷ Mot bakgrund av kritiken tillsattes en ny utredning, Internutredningsutredningen. Denna utredning föreslog i betänkandet Summa summarum en ordning där verksamheten genom att samlas i en organisation inom Rikspolisstyrelsen skulle kunna bedrivas fristående från den ordinarie polisverksamheten utan de nackdelar man menade att en fristående myndighet skulle få.¹⁸ Utredningens bedömning var att den enda egentligt påvisbara fördelen med en utbrytning av internutredningsverksamheten, till en från polisen avskild myndighet, var den förtroendeskapande effekt själva friståendet kunde innebära. Den fördel från förtroendesynpunkt som bildandet av en fristående myndighet kunde utgöra bedömdes i utredningen i allt väsentligt kunna uppnås genom justeringar inom ramen för dåvarande ordning. Majoriteten av remissinstanserna instämde i denna utrednings bedömning.

¹⁶ SOU 2003:41.

¹⁷ Riksdagens ombudsmän remissvar, beslutsdatum den 26 september 2003, dnr 2496-2003.

¹⁸ SOU 2007:5.

Regeringen fann att en väl fungerande och förtroendeingivande organisation kunde skapas inom polisorganisationen om verksamheten organiserades så att den blev tydligt avskild från den övriga operativa verksamheten. På detta sätt skulle man kunna undvika de nackdelar man menade att en fristående myndighet utanför polisväsendet skulle få. Regeringen gav Rikspolisstyrelsen i uppdrag att föreslå en organisatorisk lösning där ansvaret för de särskilda utredningarna samlades i en organisation hos Rikspolisstyrelsen. Sedan Rikspolisstyrelsen redovisat uppdraget beslutade regeringen att internutredningsverksamheten fr.o.m. den 1 januari 2011 skulle vara en avdelning inom Rikspolisstyrelsen. Avdelningen är fristående från övrig operativ polisverksamhet vid Rikspolisstyrelsen. Regionala enheter runt om i landet handhar det operativa utredningsarbetet. Dessa enheter bedriver verksamhet i lokaler som är skilda från annan polisverksamhet. Även avdelningens kansli vid Rikspolisstyrelsen bedriver sin verksamhet i egna lokaler som är åtskilda från annan verksamhet vid Rikspolisstyrelsen.

Åtgärder för att säkerställa en hög kvalitet och en obunden ställning för särskilda utredningar

Utgångspunkten för kommittén är att kvaliteten i verksamheten måste säkerställas samtidigt som allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthålls. Polisanställda som blir anmälda ska också kunna känna förtroende för att utredningar mot dem genomförs med samma kvalitet som för andra medborgare. Hög kvalitet i verksamheten förutsätter tillgång till bred kompetens och erfarenhet av brottsutredningar. Detta för att kunna lösa svåra brottsutredningar av vitt skilda slag. Kommitténs bedömning är att detta bäst garanteras genom att verksamheten finns kvar inom polisen.

Kommitténs förslag att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet innebär nya förutsättningar för verksamheten. Enligt kommitténs uppfattning är det möjligt att genom olika åtgärder säkerställa en fortsatt obunden ställning för verksamheten med särskilda utredningar som uppväger det faktum att verksamheten bedrivs inom samma myndighet som den övriga verksamheten. Kommittén vill här särskilt framhålla att kvaliteten i utredningarna är helt avgörande för att allmänheten ska ha förtroende för verksamheten.

För att uppnå en fortsatt hög kvalitet i verksamheten och upprätthålla allmänhetens förtroende, föreslår kommittén, att verksamheten med särskilda utredningar ska organiseras som en avdelning på nationell nivå, tydligt skild från övrig operativ verksamhet. Chefen ska utses direkt av regeringen. Att regeringen utser chefen för avdelningen för särskilda utredningar innebär att det står regeringen fritt att pröva vilken kompetensprofil chefsbefattningen ska ha utifrån kravet att allmänhetens förtroende för verksamheten ska upprätthållas och att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet. Regeringen kan t.ex. utse en avdelningschef med bakgrund i dömande verksamhet eller i åklagarväsendet. På så sätt säkerställs från statsmakternas sida att chefen för särskilda utredningar har en obunden ställning i förhållande till rikspolischefen och till övrig operativ verksamhet. Brottsutredningarna ska som tidigare ledas av åklagare.

Verksamheten bör tilldelas en särskild anslagspost beslutad av regeringen för att verksamheten ska ha tillräckliga resurser till sitt förfogande och inte heller i det avseendet vara beroende av rikspolischefen.

Även fortsättningsvis bör verksamheten bedrivas i lokaler som är tydligt åtskilda från övrig verksamhet.

För att säkerställa demokratisk insyn i och kontroll av verksamheten ska Polismyndighetens insynsråd på nationell nivå och regionpolisråden på den regionala nivån få i uppgift att särskilt följa den verksamhet som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. (se avsnitt 9.4.4 och avsnitt 9.6.1). Genom att regionpolisråden särskilt följer verksamheten med anmälningar mot polisanställda i respektive polisregion och återkommande rapporterar sina erfarenheter och iakttagelser får Polismyndighetens insynsråd en samlad kunskap om vilka anmälningar om brott som görs mot polisanställda samt andra påståenden om fel begångna av polisanställda i tjänst, t.ex. olämpligt beteende och bemötande. Med denna samlade kunskap kommer insynsrådet att kunna uppfatta när det finns behov av att ändra Polismyndighetens arbetsrutiner och när det finns behov av kompetensutveckling. Insynsrådet kommer då också att kunna ge rikspolischefen råd i dessa frågor.

För att kunna samordna och sammanställa skriftliga underlag avseende erfarenheter och iakttagelser till insynsrådet från regionpolisråden föreslår kommittén att insynsfunktionen förstärks

ytterligare genom att det ska finnas en gemensam samordningsfunktion på nationell nivå.

Polismyndigheten bör senast den 31 maj varje år till regeringen lämna en redogörelse för den verksamhet som under föregående år bedrivits enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Redogörelsen bör vara offentlig. Redogörelsen kan jämföras med den redogörelse som polisen i samverkan med Åklagarmyndigheten lämnar till regeringen avseende tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Denna redogörelse lämnas till regeringen en gång per år, före maj månads utgång för att kunna utgöra underlag för regeringens skrivelse till riksdagen i samma ämne.

Den särskilda redogörelsen bör innehålla t.ex. grunduppgifter om verksamhet, resultat och ekonomi motsvarande vad som normalt framgår av en årsredovisning. Den bör vidare innehålla en del som redovisar adekvat statistik med utveckling över tid. Avslutningsvis bör en del av redovisningen innehålla iakttagelser och analys av frekvent återkommande ärendetyper, t.ex. anmälan om stöld av beslagtagna egendom, som ger anledning att ändra arbetsrutiner eller andra iakttagelser som kräver kompetenshöjande åtgärder.

För att regeringen ska få en samlad bild av verksamheten borde, enligt kommittén, även Åklagarmyndigheten lämna en motsvarande särskild redovisning för verksamheten vid Riksenheten för polismål. Det ligger dock inte inom kommitténs uppdrag att lämna förslag i den delen.

Verksamheten med att utreda anmälningar om brott begångna av polisanställda har ett särskilt behov av att även i riksdagen regelbundet uppmärksammas och att bli föremål för debatt och diskussion. Kommittén föreslår därför att regeringen ska lämna en årlig skrivelse till riksdagen med en redovisning av verksamheten på samma sätt som regeringen varje år lämnar en skrivelse till riksdagen med en redogörelse över tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.¹⁹ En sådan skrivelse kan bygga på innehållet i den skrivelse som Polismyndigheten årligen ska lämna

¹⁹ År 2011 lämnade regeringen skr. 2011/12:39 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2010.

till regeringen och innehålla relevant statistik och beskrivning av verksamheten samt relevanta analyser, bedömningar och slutsatser.

I ett senare betänkande kommer kommittén överväga och föreslå hur ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamheter särskilt ska granska verksamheten med särskilda utredningar (dir. 2012:13). Några utgångspunkter för ett sådant granskningsorgan redovisas i kapitel 10.

Det är viktigt att Polismyndigheten i övrigt utvecklar metoder som stärker det arbetsrättsliga arbetet med ärenden där det inte inleds förundersökning efter anmälan mot polisanställda eller där ärenden läggs ner för att brott ej kan styrkas.

Kommitténs samlade bedömning är att med de föreslagna kontrollåtgärderna och de andra föreslagna åtgärderna, samt med utökad insyn i verksamheten, kommer avdelningen för särskilda utredningar att vara så obunden som det är möjligt gentemot övrig operativ polisverksamhet vid Polismyndigheten. Detta samtidigt som verksamheten kan bedrivas med stor noggrannhet, hög kvalitet och rättssäkerhet vilket är nog så viktigt för att allmänhetens och de polisanställdas förtroende för denna integritetskänsliga verksamhet ska kunna bibehållas och förstärkas.

Kommitténs förslag till en ny polisorganisation medför ändringar i förundersökningskungörelsen (1947:948) och i förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. I bestämmelserna klargörs bland annat att det krävs medverkan från en annan del av polismyndigheten än avdelningen för särskilda utredningar, t.ex. i situationer när ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp. Då får förhöret hållas av en polis som tjänstgör vid en annan del av Polismyndigheten än avdelningen för särskilda utredningar. Den som håller förhöret i ett sådant fall ska enligt huvudregeln tjänstgöra vid en annan del av Polismyndigheten och ha högre tjänsteställning än den som hörs. Vidare ändras reglerna avseende att Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelserna ska utse ledamöter som särskilt ska följa dylika ärenden till att Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden har denna uppgift.

9.3.7 Samordningsfunktion

Kommittén föreslår att ett insynsråd ska inrättas vid Polismyndigheten, se avsnitt 9.4.4, och vad avser den regionala nivån ska det inrättas särskilda regionpolisråd, se avsnitt 9.6.1. Kommittén anser att det är viktigt att det finns en länk mellan Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden och att det utbyts kunskap och erfarenheter dem emellan. Framför allt gäller detta de områden som insynsrådet och regionpolisråden har i uppgift att särskilt följa. Kommittén bedömer att en samordningsfunktion som stöd för insynsrådets och regionpolisrådets verksamhet kan 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 kommittén har föreslagit att regionpolisråden och insynsrådet särskilt ska följa. Samordningsfunktionen ska även administrera och utveckla gemensamma arbetssätt för regionpolisråden.

Det är viktigt att denna samordningsfunktion finns i nära anslutning till den högsta polisedningen och insynsrådet för att den medborgerliga insynen och kontrollen ska ges allra bäst förutsättningar för sitt arbete.

9.3.8 Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten

Som beskrivits ovan är det inte bara anmälningar om brott som överlämnas till åklagare vid Riksenheten för polismål utan även andra påståenden om fel begångna av polisanställda i tjänst. Avsikten med regelsystemet – att polisen inte själv prövar om påståendet är brott eller inte – är att polisen inte ska kunna undanhålla, och inte heller kunna misstänkliggöras för att undanhålla, påståenden om brott för rättslig prövning.

Av de inkomna ärendena till Riksenheten för polismål avskrivs en stor andel. Motiveringen är i flertalet av ärendena att anmälningsuppgifterna inte ger anledning att anta att något brott har förövats. Det är inte ovanligt att den som anmäler framfört klagomål på polisanställdas agerande, uppträdande eller bemötande.

Hur polisanställda agerar och uppträder i sina kontakter med medborgarna i olika situationer påverkar i hög grad allmänhetens

uppfattning av polisen som organisation och dess förmåga att utföra sitt uppdrag, agera professionellt och därmed skapa förtroende.

Polisen har tagit fram en gemensam värdegrund som fastställdes i januari 2009, där ledorden är:

- *Engagerade* – med ansvar och respekt. Vi tar ansvar för vår uppgift och värnar om allas lika värde
- *Effektiva* – för resultat och utveckling. Vi är fokuserade på resultat, samarbete och ständig utveckling.
- *Tillgängliga* – för allmänheten och för varandra. Vi är hjälpsamma, flexibla och stödjande.

Målet är att värdegrunden ska genomsyra hela polisens verksamhet och användas som utgångspunkt i dialoger om attityder och värderingar inom organisationen och på arbetsplatser.

För att kunna utveckla verksamheten i dessa delar krävs att Polismyndigheten har kunskap om och tar tillvara de synpunkter och klagomål som medborgarna har på organisationen och på enskilda polisanställdas agerande. Det kan avse synpunkter på hur Polismyndigheten kan arbeta smartare eller att en polisanställd uppträtt olämpligt. Det kan också avse att allmänheten vill framföra att polisanställda gjort ett utmärkt arbete, varit ett stöd och visat stor medmänsklighet i svåra situationer m.m. Det sistnämnda, vilket inte är ovanligt, är också viktig kunskap för att utveckla verksamheten och inte minst ge positiv återkoppling till enskilda individer.

Allmänhetens synpunkter på verksamheten är viktig kunskap för att utveckla Polismyndigheten. Kommittén anser att möjligheterna att ta tillvara allmänhetens synpunkter kan förbättras genom att Polismyndigheten internt utvecklar nationella rutiner och arbetsmetoder samt utvecklar möjligheterna för allmänheten att framföra såväl positiv som negativ kritik. Kommittén lämnar inga förslag i denna del men i kapitel 11 utvecklar kommittén sina utgångspunkter för hur allmänhetens återkoppling på verksamheten kan tas om hand.

9.3.9 Etiska rådet

Etiska rådet inrättades 2004 vid Rikspolisstyrelsen. Rådet består av högst sju ledamöter som utses av regeringen. Rikspolisstyrelsen får använda rådet för etiska överväganden. Rådet ska belysa etiska frågor där integritetsaspekten är viktig eller frågor som rör arbetsmetoder och som har anknytning till i första hand våldsanvändning, men även andra områden som kräver etiska överväganden. Genom ett sådant råd kan erfarenheter från andra samhällsområden tillföras Polismyndigheten. Det etiska rådet kan också bidra till att etikfrågor i allmänhet får större uppmärksamhet inom Polismyndigheten. Etiska rådet är således ett rådgivande organ och har inte några beslutsbefogenheter. Det kan inte heller agera på eget initiativ. Rikspolischefen bedömer och beslutar vilka frågor som ska prövas av rådet.

Uppgifter som hanterats av rådet är t.ex. granskning av hjälpmedel vid polisens våldsanvändning, författningsförslag i 13 a–13 e §§ polislagen avseende avvisning vid offentlig sammankomst, synpunkter avseende förslag om fotfängsel, frågan om ammunition till polisens förstärkningsvapen samt polisens värdegrundsarbete. Kommittén anser att etiska rådet ska vara kvar i sin nuvarande form.

9.3.10 Polishögskolan

Rikspolisstyrelsen ansvarar i dag för polisutbildningen. Denna genomförs dels vid Polishögskolan, som utgör en del av Rikspolisstyrelsen, dels såsom uppdragsutbildning vid Umeå universitet och Linnéuniversitetet i Växjö.

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande betänkandet Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39) där frågor om grund- och vidareutbildning liksom den därtill hörande frågan om Polishögskolan ingår. Kommittén väljer därför att inte närmare beröra frågor om Polishögskolan.

9.4 Ledningsform för den nya myndigheten

Vårt förslag: Polismyndigheten ska vara en enrådgivningsmyndighet och ledas av en myndighetschef. Vid Polismyndigheten ska det finnas ett insynsråd (Polismyndighetens insynsråd).

9.4.1 Utgångspunkt för val av ledningsform

Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna har i dag styrelser med begränsat ansvar. Redan i budgetpropositionen 2007 uttalade regeringen sin inställning att styrelser med begränsat ansvar inte ska förekomma. Skälet för detta angavs vara att varje myndighetsledning ansvarar för verksamheten inför regeringen. Det måste därför klart och tydligt framgå om det är myndighetschefen eller styrelsen som utgör ledningen.²⁰

Av myndighetsförordningen²¹, som trädde i kraft den 1 januari 2008, framgår att en myndighet leds av antingen en myndighetschef (enrådgivningsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). För Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna gjordes dock undantag från myndighetsförordningens bestämmelser om ledningsformer och de behöll sina styrelser med begränsat ansvar.

Mot bakgrund av de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen är kommitténs utgångspunkt att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för Polismyndigheten och att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar därmed inte längre ska finnas inom polisen.²² Något annat alternativ än nämndmyndighet, styrelsemyndighet eller enrådgivningsmyndighet står således inte till buds.

Kommittén konstaterar att nämndmyndighetsformen redan på grund av polisorganisationens storlek inte är en tänkbar ledningsform för Polismyndigheten. Frågan är därmed om Polismyndigheten bör vara en styrelsemyndighet eller en enrådgivningsmyndighet.

²⁰ Prop. 2006/07:100, bilaga 1 till utgiftsområde 2, s. 7.

²¹ Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen om det inte finns en författningsbestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, då gäller den bestämmelsen. Myndighetsförordningen är m.a.o. subsidiär till andra författningar.

²² I våra kommittédirektiv uttalas också att en utgångspunkt för kommitténs arbete är att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för polisen.

9.4.2 Polismyndigheten som styrelsemyndighet?

I avsnitt 8.2.2 beskrivs ledningsformen styrelsemyndighet och att denna ledningsform bland annat är lämplig för myndigheter med stora anslag eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting samt att myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) som regel bör ledas av en styrelse eftersom internrevisionen då ges bäst förutsättningar att verka.

Kommittén konstaterar att ledningsformen styrelsemyndighet, rent principiellt, skulle kunna vara ett alternativ för Polismyndigheten i och med att flera av kriterierna för att välja denna ledningsform stämmer in på polisverksamheten. Polismyndigheten omfattas av internrevisionsförordningen och som ovan nämnts bör en sådan myndighet i regel ledas av en styrelse för att internrevisionen ska ges bäst förutsättningar. Polisorganisationen har ett stort anslag. Polismyndighetens verksamhet påverkar – i vart fall i viss utsträckning – näringsliv, kommuner och landsting. En fördel för Polismyndigheten med att ha denna ledningsform skulle vara att styrelsen skulle kunna tillföra värdefulla kompetenser. Styrelsen skulle också kunna fungera som ett strategiskt, policyskapande och kontrollerande organ i myndigheten, vilket skulle vara gynnsamt för verksamheten.

Ledningsformen styrelsemyndighet har förutom sina fördelar också vissa inbyggda svårigheter. Ett departements löpande dialog med en styrelsemyndighet sker i huvudsak genom myndighetschefen, samtidigt som denne fortlöpande har att rapportera till styrelsen och verkställa dess beslut. Detta kan ibland medföra att en myndighetschef i sin verksamhetsutövning har två uppdragsgivare som kanske inte alltid har samma uppfattning. Styrelsen kan också bli uppbunden av ställningstaganden från regeringen i frågor som normalt ligger inom styrelsens beslutsområde. Polisverksamhetens särskilda karaktär kräver att regeringen i många fall styr polisorganisationen på ett rakt och effektivt sätt. Ett grundläggande element i en styrelsemyndighet är att det tillförs ett kollektivt beslutsfattande organ mellan regeringen och myndighetschefen. Ett sådant organ skulle för Polismyndighetens del sannolikt innebära en ineffektiv och otydlig styrning. Som exempel skulle en styrelse vara formellt ansvarig inför regeringen men de flesta dialoger, och därigenom den informella styrningen, skulle med nödvändighet behöva ske med myndighetschefen. Det finns ett naturligt

behov av många och täta kontakter mellan Regeringskansliet och den part som har bäst kännedom om verksamheten, dvs. myndighetschefen.

Vi har tidigare beskrivit de svårigheter som finns med otydliga ansvarsförhållanden och oklara ansvarskedjor i den nuvarande ledningsstrukturen inom polisorganisationen. Dessa svårigheter har inneburit att ansvarsutkrävandet har komplicerats. Om Polismyndigheten görs till en styrelsemyndighet är risken stor att flera av dessa otydligheter i ansvarsförhållanden och oklarheter i ansvarskedjan skulle kvarstå, om än i ny skepnad.²³ Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att styrelseformen skulle bygga in sådana otydligheter i ansvarskedjan att denna ledningsform inte ger tillräckliga förutsättningar för regeringen att styra Polismyndigheten. Ledningsformen styrelsemyndighet är därför inte en ändamålsenlig styrform för polisorganisationen.

9.4.3 Polismyndigheten som enrådgivningsmyndighet?

I avsnitt 8.2.1 beskrivs ledningsformen enrådgivningsmyndighet och att denna ledningsform bland annat lämpar sig väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärend- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller för myndigheter med ett litet finansiellt ansvar. Flera av de största enrådgivningsmyndigheterna omfattas av internrevisionsförordningen. Många av de nämnda myndigheterna har också stora förvaltningsanslag. Några av myndigheterna, t.ex. CSN och Försäkringskassan har ansvar för verksamheter som hanterar bidrag och transfereringar av omfattande storlek. Att internrevisionen bedöms ha bäst förutsättningar att verka i en styrelsemyndighet har således inte hindrat dessa myndigheter från att vara enrådgivningsmyndigheter. Inom rättsväsendet är de stora myndigheterna enrådgivningsmyndigheter. Ledningsformen lämpar sig enligt den förvaltningspolitiska propositionen i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, vilket verksamheterna inom rättsväsendets myndigheter är.

För att regeringen ska kunna styra Polismyndigheten mot väsentligt förbättrade verksamhetsresultat och även i övrigt mot en

²³ I detta sammanhang drar kommittén lärdom av erfarenheterna från Försäkringskassans byte av ledningsform från styrelsemyndighet till enrådgivningsmyndighet, vilka finns beskrivna i avsnitt 8.3.

effektivare och mer kvalitativ verksamhet har regeringen behov av att kunna styra myndigheten på ett effektivt och verksamt sätt. En renodlad och rak ansvarskedja inom Polismyndigheten är därför särskilt viktig. Det är vidare av stor betydelse att kontakterna mellan regeringen och Polismyndigheten är tydliga, att kommunikationen är god och att ansvaret för verksamheten tydligt åvilar myndighetsledningen. Med hänsyn såväl till de otydliga ansvarsförhållanden som rått under lång tid som till den brist på helhetssyn som funnits inom polisorganisationen är det särskilt viktigt att styrkedjan genom den föreslagna omorganisationen förtydligas och att det i en ny organisationsstruktur skapas förutsättningar för reellt ansvarsutkrävande. Korta och effektiva beslutsvägar och en tydlig ansvarskedja är angelägna under alla omständigheter men kommer att vara särskilt framträdande vid den nu förestående omstruktureringen av polisorganisationen och även för tiden därefter.

Av regeringens ställningstaganden i den förvaltningspolitiska propositionen framgår tydligt att det är regeringens behov som ska vara vägledande för valet av ledningsform. Kommittén anser att, av de tre ledningsformer som står till buds i myndighetsförordningen, enrådighetsmyndighet är den mest ändamålsenliga modellen för Polismyndigheten. Detta utifrån polisverksamhetens särskilda karaktär, politiska prioriteringar och regeringens behov av att kunna styra Polismyndigheten på ett rakt och effektivt sätt.

Polismyndighetens verksamhet har stor betydelse för medborgarnas trygghet och säkerhet. Polismyndigheten har också breda kontaktytor mot många olika grupper och verksamheten är i många avseenden integritetskänslig. Detta gör att insyn i verksamheten från medborgare och politiker är särskilt angelägen. Det finns inga skäl som talar mot att inrätta ett insynsråd. Kommittén gör mot denna bakgrund bedömningen att ett insynsråd på nationell nivå i Polismyndigheten skulle gagna verksamheten. Ett insynsråd bör därför inrättas i enrådighetsmyndigheten Polismyndigheten.

9.4.4 Polismyndighetens insynråds sammansättning och uppgifter

Vårt förslag: Polismyndighetens insynråd ska bestå av högst 15 ledamöter. Utöver ett insynråds sedvanliga uppgifter ska Polismyndighetens insynråd 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.

På nationell nivå ska det finnas en funktion för samordning av insynrådets och regionpolisrådets verksamhet.

Bestämmelsen i 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) gällande att undersökningsledaren på begäran bör låta utsedd ledamot av polisstyrelsen respektive Rikspolisstyrelsens styrelse få närvara vid förhör upphävs.

I avsnitt 8.2.1 beskrivs myndighetsförordningens reglering av insynråd och att insynrådets uppgift är att utöva insyn i verksamheten och att ge myndighetschefen råd. Myndighetschefen å sin sida ska hålla rådet informerat om verksamheten. Insynrådet har inga beslutsbefogenheter. Insynråd kan förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontakter mot många olika grupper.

En huvuduppgift för Polismyndighetens insynråd kommer liksom för andra insynråd vara att få ta del av information om verksamheten och ställa frågor. Insynrådet ska aktivt utöva insyn i polisverksamheten som bedrivs på nationell nivå 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 i kontaktpunktsverksamheten.

I myndighetsförordningen finns en bestämmelse om att ledamöter i insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid.²⁴ Det är vanligt att i myndigheters insynsråd finns både politiker och chefer eller motsvarande från andra myndigheter vars verksamhet på ett eller annat sätt har samband med myndigheten ifråga. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det för Polismyndighetens del är särskilt viktigt att de ledamöter som utses är personer som i vid mening representerar allmänheten utifrån det angelägna intresset av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll. De personer som utses bör alla ha partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället. Ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd bör nomineras av samtliga i riksdagen representerade partier. Kommitténs bedömning är att insynsrådet bör bestå av högst 15 ledamöter.

Det viktiga arbetet med samarbetspartners inom rättsväsendet och statsförvaltningen i övrigt kan bedrivas i andra former och i andra sammanhang. Det står naturligtvis Polismyndigheten fritt att skapa olika typer av samarbetsorgan och samverkansråd.

Särskilda uppgifter för Polismyndighetens insynsråd

Inom polisverksamheten finns områden som är särskilt integritets-känsliga och där den medborgerliga insynen följaktligen är av särskild vikt. Framför allt gäller det verksamhet som rör brottsanmälningar mot polisanställda. Kommittén bedömer att ett insynsråd skulle fylla en viktig roll i detta avseende. Polismyndighetens insynsråd bör därför få särskilda uppgifter att följa den verksamhet som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Insynsrådet bör också få i uppgift att särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden, se vidare nedan.

Bestämmelsen i 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) – gällande att undersökningsledaren på begäran bör låta utsedd ledamot av polisstyrelsen respektive Rikspolisstyrelsens styrelse få närvara vid förhör – används aldrig och bedöms vara obsolet. Den bestämmelsen bör därför inte överföras och omformuleras för Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden utan istället upphävas. Däremot bör bestämmelsen i samma paragraf, om att undersökningsledaren bör tillgodose önskemål från ledamöter om att särskilt få följa förundersökningar i ärenden om anmälda brott

²⁴ 22 § myndighetsförordningen (2007:515).

som har samband med arbetet, vara kvar. Även bestämmelsen om att undersökningsledaren fortlöpande till ledamöter får lämna upptagningar av utsagor och andra handlingar som tillförs ärendet bör vara kvar.²⁵

Kommittén har i avsnitt 9.3.7 beskrivit att det vid huvudkontoret ska finnas en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets arbete.

9.5 Anställningar

Våra förslag: Myndighetschefen för Polismyndigheten benämns rikspolischef.²⁶ Regeringen anställer chefen för avdelningen för särskilda utredningar. Andra anställningar beslutar Polismyndigheten om.

– Vid Polismyndigheten ska det finnas en tjänsteförslagsnämnd. Nämnden ska ge rikspolischefen råd i ärenden om anställning av regionpolismästare, chefen för den nationella operativa avdelningen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Nämnden ska också på begäran av rikspolischefen ge råd i andra anställningsärenden.

Nämnden ska bestå av en ordförande och högst nio andra ledamöter. En av ledamöterna är vice ordförande. För varje annan ledamot än ordföranden ska det finnas en ersättare. Ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter i tjänsteförslagsnämnden och deras ersättare förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande. När ärenden av principiell natur eller annars av större vikt handläggs bör om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

– Polismyndigheten ska inte ha en överdirektör.

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

²⁶ Att regeringen utser myndighetschefen framgår av myndighetsförordningen.

9.5.1 Utnämning av vissa chefsbefattningar

Av 12 kap. 5 § regeringsformen följer att anställning vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt myndighetsförordningen anställs myndighetschefen av regeringen. Annan personal anställs av myndigheten.²⁷ Huvudprincipen inom statsförvaltningen är att ansvaret för myndigheternas inre organisation är delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare.²⁸ Denna grundregel bygger dels på tanken att effektiviteten i förvaltningen ökar när myndighetschefen själv kan utforma och bemanna sin organisation, dels på principen om ansvarsutkrävande. Enligt uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen ska statsförvaltningens organisering vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.²⁹

Kommittén vill särskilt aktualisera frågan om de förvaltningspolitiska överväganden som görs för statsförvaltningen i stort också passar in för Polismyndighetens organisation och verksamhet eller om det bör göras undantag från bestämmelsen om att endast myndighetschefen anställs av regeringen och att annan personal anställs av myndigheten.

I dag anställer regeringen utöver rikspolischefen och överdirektören också chefen och biträdande chefen för Säkerhetspolisen, de 21 länspolismästarna, chefen för Rikskriminalpolisen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Kommittén har från flera håll uppfattat att det finns en oro för att en samlad polismyndighet kommer att innebära en alltför stor maktkoncentration till rikspolischefen. Under utredningsarbetet har kommittén övervägt om polisens roll i samhället och polisens särskilda befogenheter kan motivera en mer långtgående styrning av Polismyndigheten från statsmakternas sida än vad som vanligen förekommer i den statliga förvaltningen. En jämförelse kan härvid göras med

²⁷ 23 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁸ Överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd utses dock av regeringen. I SOU 2011:81, Myndighetschefers villkor, föreslås att den nuvarande ordningen ska avskaffas.

²⁹ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 2. Regeringen har tidigare vid flera tillfällen behandlat frågan om att renodla chefsförsörjningsansvaret. I propositionen Förvaltningsmyndigheternas ledning uttalade regeringen bl.a. att tiden var mogen för att ytterligare delegera ansvaret för chefstillsättningar till myndigheterna, och att regeringens chefsförsörjningsansvar borde renodlas till att i huvudsak gälla myndighetscheferna. I propositionen om Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst gjorde regeringen bedömningen att chefsutnämningarna även fortsättningsvis bör renodlas till att i huvudsak avse myndighetschefer. (Prop. 1993/94:185 s. 21 och prop. 1997/98:136 s. 49.)

Försvarsmakten där regeringen utnämner flera av undercheferna. Enligt kommitténs mening finns det skäl att överväga om regeringen ska ges rätten att utnämna även cheferna på nivån under rikspolischefen. Härigenom skulle regeringen tillförsäkras ett långtgående inflytande över vilka personer som ska utgöra den högsta polisledningen.

Av våra direktiv framgår att utgångspunkter för kommittén ska vara dels de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen, dels att myndighetsförordningen ska vara tillämplig på polisen. Ledningens ansvar för polisverksamheten i hela landet ska vara tydligt reglerad. Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan de högsta cheferna inom polisen ska vara tydlig och främja ett effektivt och enhetligt arbetsätt.

Hade de förvaltningspolitiska ställningstagandena i detta avseende givit oss möjligheten, hade kommittén inte varit främmande för en lösning där regeringen också utnämner flera av de chefer som är direkt underställda rikspolischefen, t.ex. regionpolismästarna. Detta för att motverka en alltför långtgående maktkoncentration. Utifrån vårt förslag att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet och i linje med de direktiv kommittén har att följa, föreslår vi emellertid att rikspolischefen utses direkt av regeringen och att övriga chefer anställs av denne samt att Polismyndigheten själv beslutar om alla andra anställningar. På detta sätt överensstämmer förslaget med myndighetsförordningen och med de förvaltningspolitiska överväganden som regeringen har gjort om tydlighet i ansvar och ansvarsutkrävande. Från denna ordning gör kommittén ett undantag genom att vi föreslår att chefen för avdelningen för särskilda utredningar anställs av regeringen. Kommittén bedömer att detta inte påverkar möjligheten till ansvarsutkrävande av rikspolischefen.

I sammanhanget finns det skäl att kommentera anställningsvillkoren för chefen för avdelningen för särskilda utredningar. Enligt kommitténs bedömning är det inte lämpligt att reglera en arbetstagares villkor för anställning i myndighetens instruktion. Sådana frågor löser istället regeringen lämpligast i det enskilda anställningsbeslutet. Därutöver framgår anställningsvillkoren av olika kollektivavtal. Huvudregeln bör dock vara den att samma ordning tillämpas som den som i dag gäller vid anställning av en överdirektör i Rikspolisstyrelsen; ett anställningsbeslut från regeringen med

två anställningar. Regeringen anställer vederbörande som arbetstagarare vid myndigheten tills vidare, och samtidigt beslutar regeringen också om en anställning som avdelningschef tills vidare, dock längst till och med ett visst datum. Konstruktionen innebär att arbetstagararen har en grundanställning i myndigheten att falla tillbaka på när tiden som avdelningschef löper ut.

9.5.2 Ställföreträdande myndighetschef

Enligt 24 § myndighetsförordningen ska en myndighetschef ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör är vederbörande myndighetschefens ställföreträdare. För de myndigheter som har en överdirektör framgår detta av respektive myndighets instruktion, och en sådan arbetstagarare anställs i nuläget av regeringen.³⁰ Någon enhetlig policy för när regeringen bedömt att en myndighet ska ha en överdirektör som ställföreträdare för myndighetschefen finns inte.³¹

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen uttalat att anställning vid myndighet som ställföreträdande, biträdande eller vice myndighetschef inte bör förekomma.³² Huvudprincipen inom statsförvaltningen är som beskrivits ovan att ansvaret för myndigheternas inre organisation är delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare. För en efterträdare till en befintlig myndighetschef inskränks dock möjligheten att själv förordna en ställföreträdare om det finns en anställd sådan med någon av titlarna ställföreträdande, biträdande eller vice myndighetschef. Sådan anställning bör därför enligt propositionen inte förekomma.

Det är myndighetschefen, eller i förekommande fall styrelsen, som självständigt avgör vem som ska förordnas vara ställföreträdare och som bestämmer om det ska vara ett tidsbegränsat uppdrag eller om förordnandet ska gälla tills vidare. Det är brukligt att ställföre-

³⁰ 23 § myndighetsförordningen. I SOU 2011:81 Myndighetschefers villkor, föreslås att överdirektörer som huvudregel inte längre ska anställas av regeringen och att regeringen bör – såvida inte speciella förhållanden eller situationer föreligger – till myndighetschefen fullt ut delegera uppgiften att utse sin ställföreträdare.

³¹ Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer. SOU 2011:81 Myndighetschefers villkor.

³² Prop. 2009/10:175 s. 124f.

trädaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen.³³

Kommitténs bedömning är att rikspolischefen ska bestämma vem som är ställföreträdare, vilket innebär att det inte ska finnas någon överdirektör.

9.5.3 Tjänsteförslagsnämnd

Vårt förslag är att endast rikspolischefen och avdelningschefen för verksamheten med särskilda utredningar anställs av regeringen. Polismyndigheten beslutar själv om alla andra anställningar, inklusive chefsanställningar. Detta innebär en stor skillnad mot nuvarande ordning där regeringen anställer rikspolischefen, överdirektören vid Rikspolisstyrelsen, chefen och biträdande chefen för Säkerhetspolisen, de 21 länspolismästarna, chefen för Rikskriminalpolisen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Flertalet av dessa chefer anställs av regeringen efter förslag av Rikspolisstyrelsen.

De anställningsärenden där Rikspolisstyrelsen ska lämna förslag till regeringen handläggs med nuvarande ordning av tjänsteförslagsnämnden vid Rikspolisstyrelsen. Denna nämnd kan också på begäran av Rikspolisstyrelsen ge råd i anställningsärenden där Rikspolisstyrelsen själv beslutar.³⁴ Tjänsteförslagsnämnden består av rikspolischefen, som också är ordförande i nämnden, och högst nio särskilt förordnade ledamöter. Även inom Åklagarmyndigheten finns en tjänsteförslagsnämnd.

Kommittén bedömer att det är värdefullt att behålla den tjänsteförslagsnämnd som finns vid Rikspolisstyrelsen. Som en konsekvens av kommitténs förslag att Polismyndigheten själv ska besluta om flertalet chefsanställningar får emellertid nämnden ändrade uppgifter.

Nämndens uppgift bör vara att bereda ärenden om vissa högre chefsanställningar; regionpolismästare, chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium och chefen för den nationella operativa avdelningen samt att ge rikspolischefen råd i dessa anställningsärenden. Utöver att bereda och ge rikspolischefen råd i nämnda

³³ Prop. 2009/10:175 s. 125.

³⁴ Jfr 6 kap. 2-3 §§ polisförordningen (1998:1558) och 27 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

anställningsärenden bör nämnden på begäran av rikspolischefen ge råd i andra anställningsärenden.

Ledamöterna bör precis som i dag utses av regeringen. Härigenom tillförsäkras det allmänna insyn i och visst inflytande över rekryteringsprocessen.

9.6 Den regionala nivån

Vårt förslag: Polisregionerna ska ledas av regionpolismästare. Vid varje polisregion ska det finnas ett regionpolisråd som består av högst 15 ledamöter.

Regionpolisrådet ska utöva insyn i polisregionens verksamhet och bistå regionpolismästaren med råd. Regionpolismästaren ska vara ordförande i rådet och hålla rådet informerat om verksamheten. Ledamöterna i regionpolisrådet ska utses av regeringen för en bestämd tid.

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

9.6.1 Behovet av medborgerlig insyn i polisverksamheten på regional nivå

Polismyndighetens verksamhet har stor betydelse för såväl medborgarnas trygghet som för säkerheten i samhället. Att det behövs ett insynsråd på nationell nivå beskrivs ovan i avsnitt 9.4.4. Polismyndigheten bedriver en omfattande verksamhet över hela landet. Kommittén anser att det finns ett behov av medborgerlig insyn och kontroll i denna verksamhet och att det finns ett särskilt värde av att involvera förtroendemän även på polisregionnivå. Ett regionpolisråd bör därför finnas kopplat till chefen för varje polisregion.

En tydlig styrkedja förutsätter att regionpolisråden saknar beslutsbefogenheter och att rikspolischefen har fulla befogenheter och hela ansvaret för verksamheten. Befogenheter och ansvar kan i sin tur delegeras till regionpolismästaren. Regionpolisrådets syfte är att tillgodose behovet av medborgerlig insyn och kontroll. En huvuduppgift för regionpolisråden som regionala insynsråd inom Polismyndigheten kommer liksom för andra insynsråd vara att få ta

del av information om verksamheten och ställa frågor. 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. Det kan t.ex. vara fråga om att löpande ta del av information om användningen 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 i kontaktpunktsverksamheten.

En annan viktig uppgift för regionpolisrådet är att bistå regionpolismästaren med råd. Det kan gälla frågor där integritetsaspekten är särskilt viktig eller frågor som rör arbetsmetoder som har anknytning till våldsanvändning eller andra områden som kräver särskilda överväganden.

Regionpolisråden ska också på samma sätt som Polismyndighetens insynsråd särskilt följa den del av verksamheten som avser ärenden enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Kommittén föreslår att det vid huvudkontoret ska finnas en funktion för samordning av bl.a. Polismyndighetens insynsråds och regionpolisrådets arbete, se avsnitt 9.3.7.

9.6.2 Utnämning av ledamöter i regionpolisråden

Ledamöterna i regionpolisråden bör utses av regeringen för en bestämd tid. Polismyndigheten har behov av samverkan med det omgivande samhället i olika avseenden. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det för Polismyndighetens del är särskilt viktigt att de ledamöter som utses är personer som representerar allmänhetens intressen eftersom det är angeläget med demokratisk insyn och kontroll. De personer som utses bör ha partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället. Ledamöterna i regionpolisråden bör vara bosatta inom polisregionen och nomineras av samtliga i riksdagen representerade partier. Antalet ledamöter bör bestämmas till högst femton.

9.6.3 Allmänhetens kontaktpunkt i polisregionen för högre kvalitet i polisverksamheten

Kommittén har i avsnitt 9.3.8 beskrivit funktionen allmänhetens kontaktpunkt på nationell nivå. Motsvarande funktion bör finnas vid varje polisregion. Kommittén lämnar inga förslag i denna del utan utvecklar i kapitel 11 sina utgångspunkter för hur detta bör genomföras.

9.7 Den lokala nivån

Vårt förslag: Polismyndigheten åläggs en skyldighet att samverka med primärkommunerna för att minska brottsligheten och öka människors trygghet i lokalsamhället.

Kraven på Polismyndigheten i förhållande till allmänheten skärps genom att:

- Polismyndigheten åläggs en skyldighet att i sitt arbete för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp, uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet,
- Polismyndigheten ska utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten,
- Polismyndigheten ska ge dem som har utsatts för ett brott den information som behövs med anledning av brottet och i övrigt arbeta med att ge råd och stöd till medborgarna samt
- Polismyndigheten ska ansvara för att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig.

Vår bedömning: Polismyndigheten ska själv besluta sin lokala organisation. För att säkerställa en beslutsstruktur inom Polismyndigheten som tillförsäkrar en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet är en geografisk underindelning av polisregionerna nödvändig.

9.7.1 Geografisk underindelning av polisregionerna

Den strategiska inriktningen för polisregionens verksamhet ska huvudsakligen beslutas på polisregionnivå. Polisregionerna ska ha huvudansvaret för den polisoperativa verksamheten. Inom polisregionen krävs ett decentraliserat beslutsfattande för att säkerställa och utveckla den lokala verksamheten. Den operativa och taktiska ledningen och styrningen av verksamheten måste ske långt ut i polisregionens organisation. Den operativa planeringen grundad på lokal problembild, kriminalunderrättelser och uppföljning av tidigare insatser m.m. bör göras på lokal nivå. Det finns behov av att geografiskt underindela polisregionerna för att säkerställa den lokala polisverksamheten i hela landet. Kommitténs bedömning är att en underindelning av polisregionerna är nödvändig och att det krävs en långtgående delegation av polisoperativt arbete.

9.7.2 Lokal samverkan mellan Polismyndigheten och kommunerna och andra lokala aktörer

Polismyndigheten är beroende av allmänhetens förtroende för att kunna genomföra sitt uppdrag. Merparten av brottsligheten och ordningsstörningarna sker i lokalsamhället och basen i Polismyndighetens verksamhet finns därmed naturligt lokalt. Behovet av Polismyndighetens arbete på lokal nivå kommer inte att minska. Det saknas skäl att utgå från annat än att den s.k. "akutverksamheten" även i framtiden kommer att utgöra själva kärnan i det polisiära uppdraget, vilket påverkar Polismyndighetens utformning av verksamheten på lokal nivå. En av Polismyndighetens absolut viktigaste uppgifter är att ingripa och ge stöd när medborgarna är i behov av akut hjälp, t.ex. vid pågående brott. Utöver den rent händelsestyrda verksamheten har medborgarna även behov av att ha polis i lokalsamhället som bidrar till ökad trygghetskänsla och som arbetar långsiktigt med de specifika problem som finns i deras vardag. Detta är något som ställer särskilda krav på Polismyndighetens förmåga till flexibilitet utifrån de skilda förutsättningar som finns i olika delar av landet. Som exempel kan nämnas de skillnader som finns mellan större städer med förorter och glesbygdskommuner när det gäller tillgänglighet och synlighet. De skilda förutsättningarna bör rimligtvis påverka hur Polismyndigheten utformar sin organisation under polisregionnivån.

Kommittén ser genom polisens omorganisation möjligheten att utveckla det lokala engagemanget och den lokala samverkan på kommunal nivå. I kapitel 11 redovisar kommittén sina utgångspunkter för en utvecklad lokal samverkan. En viktig utgångspunkt är att beslutsbefogenheter och uppgifter bör finnas på lägsta ändamålsenliga nivå och att Polismyndighetens beslutsstruktur måste anpassas efter detta.

Kommunerna är den naturliga utgångspunkten för Polismyndighetens samverkan på lokal nivå. För att skapa trygghet för invånarna i varje kommun och för att förebygga brott är Polismyndigheten beroende av att kunna samverka effektivt och långsiktigt med kommunerna i det brottsförebyggande arbetet. Att förebygga brott är inte bara Polismyndighetens ansvar. Arbetet och insatserna måste samordnas med varje kommun och andra lokalt engagerade intressenter.

9.7.3 Samverkan utifrån lokala problemställningar

Polismyndigheten och kommunerna har under lång tid i olika omfattning samverkat inom skilda områden. De erfarenheter och uppföljningar som gjorts av samverkan i det brottsförebyggande arbetet visar på vikten av att samverkan skapas utifrån lokala problem och förutsättningar genom att parterna tar fram en gemensam problembild.³⁵ En beständig och långsiktig samverkan förutsätter dessutom att denna är en del av den ordinarie verksamheten. För att bygga upp en stabil och varaktig samverkan krävs ett strukturerat och systematiskt arbetssätt.

Sedan 2008 sker detta genom att samverkansavtal tecknas mellan polismyndigheterna och respektive kommun. Samverkansavtal är ett verktyg för kommuner och polismyndigheter att samarbeta som två jämbördiga parter i det lokala brottsförebyggande arbetet. Avtalet undertecknas nu av länspolismästaren och kommunstyrelsens ordförande och i förekommande fall av andra samarbetspartners.

I avtalet tydliggörs vilka mål som ska uppnås och vad som ska göras. Med undantag för några kommuner har nu samverkansavtal tecknats mellan samtliga polismyndigheter och kommuner. Genom

³⁵ Rapport Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Handbok framtagen av Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting 2009. ISBN 978-91-86027-66-7.

avtalen och det strukturerade arbetet har parterna fått ny kunskap och en samsyn har utvecklats avseende vilka problem som finns i respektive kommun. Att planerade åtgärder genomförs och följs upp i kombination med att effekterna utvärderas skapar förutsättningar för att utveckla och bedriva ett effektivt lokalt brottsförebyggande arbete.

Kommitténs uppfattning, efter att ha besökt samtliga polismyndigheter och även träffat företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, är att samverkan med kommunerna fungerar tillfredsställande i stort men att det fortfarande finns stora skillnader mellan kommuner i hur samverkan utvecklas och avseende effekter av samverkan. Brottsförebyggande rådet har konstaterat att det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet kan utvecklas.³⁶ Kommittén har fått flera redogörelser t.ex. från Landskrona stad, kommunalförbundet i Skaraborg och Södertälje polismästardistrikt om samarbetet mellan polisen och kommunerna respektive Kommunalförbundet. Erfarenheterna från dessa orter och landsdelar är att förutsättningarna ser olika ut på olika platser och att arbetssättet därför behöver anpassas efter de särskilda förutsättningar och problem som finns på respektive ort.

9.7.4 Polismyndigheten får ett uttalat samverkansansvar

Polismyndighetens verksamhet kräver omfattande samverkan med landets primärkommuner. Former för samverkan har utvecklats genom arbetet mellan polis och kommun och de samverkansavtal som upprättats med anledning därav. Brottsförebyggande råd på kommunal nivå är ytterligare en kontaktpunkt mellan Polismyndigheten och det omgivande samhället, särskilt delar av den kommunala förvaltningen. Kommittén bedömer det som lämpligt att lokala polischefer själva tillsammans med företrädare för kommuner eller kommunalförbund finner de former för ett effektivt samspel som de anser bör genomföras.

Kommitténs förslag är att Polismyndigheten ska ges ett uttalat samverkansansvar med landets kommuner, som t.ex. kan fullgöras genom inrättande av samverkansråd, chefsråd eller andra organ på lokal nivå, dvs. som omfattar en eller flera primärkommuner. Beroende på kommunens storlek kan samverkan i praktiken behöva ske på stadsdelsnivå. Härigenom tillförsäkras primärkommunerna

³⁶ Rapport 2005:15. Ett steg på vägen. Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden.

möjlighet till delaktighet i verksamheten. Det bör dock inte i detalj föreskrivas hur denna samverkansskyldighet ska fullgöras.

Det är också viktigt att övriga relevanta lokala aktörer, t.ex. företrädare för näringsliv eller ideella organisationer, ges möjlighet till delaktighet i det långsiktiga lokala brottsförebyggande arbetet.

9.7.5 Polismyndighetens förhållande till allmänheten

Kommittén ser det som angeläget att stärka kraven på Polismyndigheten att ha ett nära och gott förhållande till allmänheten. Det är viktigt att Polismyndigheten i sitt arbete för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp uppmärksammar och beaktar krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet. Polismyndigheten bör ges en skyldighet att utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten. Vidare bör Polismyndigheten ges en skyldighet att ge dem som har utsatts för brott den information som behövs med anledning av brottet och att i övrigt arbeta med att ge råd och stöd till medborgarna. Av geografiska och befolkningsmässiga skäl varierar polisens tillgänglighet över landet. Men skillnader i tillgänglighet kan också vara följderna av lokalt fattade beslut och prioriteringar. Det är angeläget att Polismyndigheten ansvarar för att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig. Bestämmelser om polisens relation till allmänheten finns nu bland annat i 6 § polisförordningen (1998:1558). De skärpta bestämmelserna bör tas in i instruktionen för den nya myndigheten.

9.8 Författningsändringar

De förslag som kommittén lämnar till en ny organisation av polisverksamheten innebär en rad författningsändringar. I detta betänkande lämnar kommittén förslag till ändringar i polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Kommittén lämnar också förslag till två nya förordningar, dels förordningen med instruktion för Polismyndigheten, dels förordningen om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. Förordningen (1989:773) med

instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium upphävs enligt förslaget. Kommitténs förslag till en ny organisation för polisverksamheten innebär att ytterligare ett stort antal andra författningar måste ändras. Vidare kommer ytterligare ändringar och tillägg att behöva göras i ovan nämnda författningar. Detta gäller exempelvis tillägg angående polismäns deltagande i verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten och formerna för samverkan med denna myndighet. Förslag till sådana ändringar kommer att tas fram inom ramen för kommitténs fortsatta arbete (dir. 2012:13).

De föreslagna ändringarna i *polislagen* behandlas närmare i författningsskomentaren (kapitel 13).

Som en konsekvens av kommitténs förslag föreslås omfattande ändringar i *polisförordningen*. Vår utgångspunkt har varit att föreslå endast sådana författningsändringar som direkt följer av vårt uppdrag. Härutöver finns det ett behov av en allmän översyn och modernisering. För en del av de bestämmelser i polisförordningen som vi har lämnat orörda eller endast har justerat i mindre omfattning kan överväganden lämpligen göras i den fortsatta lagstiftningsprocessen om huruvida bestämmelserna ska vara kvar i förordningsform eller t.ex. lyftas in i den nya myndighetens arbetsordning. Kommittén föreslår också att vissa bestämmelser i polisförordningen ska upphävas eftersom motsvarande bestämmelser finns i myndighetsförordningen eller i den föreslagna nya instruktionen för Polismyndigheten.

I förslaget till *förordning med instruktion för Polismyndigheten* har – enligt den modell som tagits fram för myndighetsinstruktioner – lyfts in vissa bestämmelser som är årligen återkommande i regleringsbrevet för polisorganisationen. Många av bestämmelserna har sin motsvarighet i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Vidare har en del bestämmelser som i dag finns i polisförordningen förts in i den nya instruktionen.

Kommittén lämnar också förslag till en ny *förordning om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten*. Flertalet av bestämmelserna i denna förordning har sin motsvarighet i förordningen med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium, som föreslås upphävas.

9.9 Tidpunkt för genomförandet

Genomförandeorganisationen, som beskrivs i kapitel 11, har ett omfattande uppdrag framför sig. Kommittén bedömer att det kan komma att krävas ett par år för att lösa de frågor av varierande art som uppstår vid denna stora organisationsförändring. Det krävs också tid att genomföra de förändringar av lagar och förordningar som krävs liksom nödvändiga förändringar av administrativa och operativa stödsystem. Nuvarande förordnanden av ledamöter i polisstyrelserna upphör vid utgången av 2014. Vår bedömning är att en lämplig tidpunkt för införande av den nya organisationen och därmed etablerandet av den nya myndigheten Polismyndigheten är den 1 januari 2015.

10 Tillsyn över polisverksamheten

10.1 Ett fristående granskningorgan för tillsyn över polisverksamheten

Vår bedömning: Ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet bör inrättas.

Ett fullständigt förslag om hur granskningsorganet och dess verksamhet bör utformas lämnas av kommittén i ett senare betänkande.

10.1.1 Regeringens ställningstaganden

Regeringen har i skrivelsen, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12), redovisat sin syn på hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen (bet. 2009/10:FiU12). Enligt 2010 års förvaltningspolitiska proposition ska skrivelsen vara vägledande för det fortsatta arbetet med att se över tillsynsregleringen och en utgångspunkt för när regler för tillsyn på nya områden utformas.¹ I skrivelsen anges att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.² Vidare anförts att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället, såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Med-

¹ Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 95f.

² Skr. 2009/10:79, s. 1.

borgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.³

10.1.2 Nuvarande ordning

Polisens verksamhet står liksom annan statlig verksamhet under tillsyn av Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Riksrevisionen. Dessutom utövas viss tillsyn över polisen av Datainspektionen och av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Datainspektionens uppgift är bl.a. att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.⁴ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har till uppgift att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, särskilt med avseende på behandlingen av känsliga personuppgifter. Nämnden utövar också tillsyn över bland annat brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel. Ett exempel på en annan typ av extern kontroll av polisverksamheten är åklagarnas skyldighet att pröva polismyndighets beslut i en förundersökning.

Rikspolisstyrelsen utövar i dag tillsyn över polisens verksamhet. Enligt sin instruktion ska Rikspolisstyrelsen i tillsynsverksamheten särskilt beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom polisen fungerar väl. Regeringen har med andra ord givit tillsynsbegreppet en bredare innebörd för polisen än vad som gäller generellt. Rikspolisstyrelsens tillsyn förväntas innehålla även effektivitetsrevision och resultatuppföljning. Det har i sin tur lett till att Rikspolisstyrelsen använder tillsynsbegreppet som en samlad benämning för de olika metoder som används vid Rikspolisstyrelsen för att vidta åtgärder som syftar till att kontrollera polisens verksamhet. Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet består bland annat av uppföljning (finansiell uppföljning och verksamhetsuppföljning), intern revision, inspektion och utvärdering.

Rikspolisstyrelsens huvudsakliga tillsyn sker på två sätt. Dels följer avdelningscheferna vid Rikspolisstyrelsen löpande polis-

³ Skr. 2009/10:79, s. 5.

⁴ Jfr personuppgiftslagen (1998:204). Datainspektionens tillsyn omfattar även den behandling av personuppgifter som sker med stöd av bl.a. den nya polisdatalagen (2010:361).

myndigheternas arbete inom respektive chefs ansvarsområde, dels gör Rikspolisstyrelsen inspektioner. Den löpande tillsynen ligger till grund för korrigeringar och metodutveckling i polismyndigheternas verksamhet. Denna tillsyn sker bland annat inom ramen för dialoger mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.⁵ Enheten för inspektionsverksamhet är bemannad med två personer på heltid. Metoderna för inspektion har utvecklats under de senaste fyra åren. Som grund för inspektionsarbetet upprättas en årlig plan med planerade uppdrag och uppföljning av inspektioner. Verksamheten omfattar både inspektioner av vissa sakområden och granskningar av inträffade händelser.⁶ Inspektionerna föregås som regel av en förstudie där det aktuella området inventeras, kartläggs och analyseras. Direktiv till inspektionerna tas därefter fram av enheten för inspektionsverksamhet. En inspektion omfattar i regel fyra eller fem polismyndigheter, där en viss verksamhet studeras.⁷ Under 2010 redovisade Rikspolisstyrelsen följande inspektioner:⁸

- Kommenderingen vid ordningsstörande händelser i Malmö under september 2008
- Mordutredning vid Polismyndigheten i Dalarna
- Polismyndigheternas hantering av brottsofferfrågor
- Kontaktpoliser i skolorna
- Ärendebalanser i kriminalärenden
- Det särskilda personsäkerhetsarbetet
- Polismyndigheternas tillsyn över vapenhandlare
- Polismyndigheternas handläggning av ärenden om mäns våld mot kvinnor
- Undercoververksamhet

Enligt Rikspolisstyrelsen bygger inspektionsverksamheten på att resurser för att utföra inspektionerna finns hos polismyndigheterna.⁹ Inspektionerna genomförs av representanter för polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Inspektionsgruppen leds

⁵ Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 31.

⁶ T.ex. polisens agerande vid helikopterrånet i Västberga i Stockholm år 2009.

⁷ Se Statskontorets rapport Riksdagens och regeringens styrning av polisen s. 98.

⁸ Rikspolisstyrelsen, Årsredovisning 2010.

⁹ Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 30.

normalt av en länspolismästare eller en hög chef vid Rikspolisstyrelsen. Utgångspunkten i direktiven för inspektionerna är regelmässigt att inspektionsgrupperna ska iakttä om de granskade polismyndigheterna arbetar rättss enligt, att polisarbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet, och att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har beslutat.

Huvuddelen av de slutsatser som finns i inspektionsrapporterna från 2010 avser frågor om effektivitet och måluppfyllelse. Exempelvis påpekas som en slutsats i inspektionen av brottsofferfrågor att det för brottsofferverksamheten finns mycket sparsamt med mål. De mål som finns är ofta svåra att följa upp.¹⁰ I inspektionen av ärendebalanser konstateras att det vid några av de granskade myndigheterna finns höga balanser. Orsaken till detta är brister i såväl ledning och styrning som i ordning och reda och i personligt ansvar.¹¹

Inspektionerna avslutas regelmässigt med att rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas vid Rikspolisstyrelsen för att förbättra förutsättningarna inom de granskade områdena. Rikspolischefen beslutar även om rekommendationer för vilka åtgärder som polismyndigheterna bör vidta med anledning av inspektionerna. Rikspolisstyrelsen kan med nuvarande fördelning av ansvar dock i dessa fall inte ge tvingande direktiv till polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen har nyligen börjat göra uppföljande inspektioner hos polismyndigheterna med anledning av tidigare inspektioner. Hittills har en uppföljningsinspektion gjorts av polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare.¹² Polismyndigheterna har rutiner för att hantera Rikspolisstyrelsens tillsynsrapporter. Det vanligaste sättet är att någon i myndighetens ledningsgrupp handlägger rapporten och analyserar om den bör föranleda någon åtgärd vid den egna polismyndigheten. Det finns dock inte någon rutin för hur rapporterna ska behandlas inför polisstyrelserna.

Under 2009 gav regeringen ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen att utöka användningen av tillsyn. Enligt regeringen skulle Rikspolisstyrelsen använda tillsyn mer tydligt och aktivt som en del av styrningen av polismyndigheterna. De områden tillsynen avsåg var

¹⁰ Rikspolisstyrelsen, Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor, Inspektionsrapport 2010:3.

¹¹ Rikspolisstyrelsen, Ärendebalanser i utredningsverksamheten, Inspektionsrapport 2010:5.

¹² Rikspolisstyrelsen, Rapport avseende uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare, 2011-01-31.

kärnområden för tydlig och effektiv styrning, kontroll och uppföljning. Tillsynen behövde lyftas fram, användas strategiskt och bli mer systematisk för att kunna utgöra ett effektivt styrmedel.¹³

Kontroll av polisens verksamhet sker även på andra sätt, till exempel genom polisstyrelserna.

10.1.3 Exempel på tidigare överväganden

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare anförde 2003 att det inte fanns tillräckliga skäl att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisens och åklagarnas brottsutredningsverksamhet. Kommittén ansåg visserligen att det fanns en stor fördel med att ett sådant organ skulle bli oberoende i förhållande till polis och åklagare. Kommittén uttalade därvid att det behövs en ambitiös tillsyn av polis- och åklagarmyndigheterna.¹⁴ I dessa verksamheter avgörs frågor som är ingripande för den enskilde och som avser grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Frågorna avgörs under sekretess. Om verksamheterna inte fungerar som de ska eller inte har medborgarnas förtroende, kan respekten för demokratin och demokratiskt fattade beslut undergrävas.¹⁵

Vissa skäl talade dock enligt kommittén emot att ett nytt kontrollorgan skulle inrättas. För det första talade statsfinansiella skäl emot att inrätta ett organ med en så begränsad uppgift. För det andra skulle myndigheterna och tjänstemännen få ytterligare ett organ att beakta auktoritativa uttalanden från, vilket skulle kunna förändra strukturen inom polisväsendet och åklagarväsendet. För det tredje får inte ett tillsynsorgan bestämma om hur en myndighet ska besluta i ett enskilt ärende som avser myndighetsutövning mot enskild. Kommittén fann efter en samlad bedömning att inte tillräckliga skäl förelåg för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan.¹⁶ Vid remissbehandlingen framfördes relativt omfattande kritiska synpunkter på denna slutsats av bl.a. Justitieombudsmannen.

I den myndighetsinterna utredningen om Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn konstaterades att det för några av de stora myndigheterna, däribland Försäkringskassan, har bildats organisatoriskt

¹³ Regeringens beslut den 26 november 2009, Ju2009/9595/PO.

¹⁴ Förstärkt granskning av polis och åklagare, SOU 2003:41.

¹⁵ Ibid, s. 170.

¹⁶ SOU 2003:41, s. 185 f. De förslag som kommittén lämnade har inte genomförts. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslagen, men ett antal remissinstanser, bland annat Justitieombudsmannen, riktade stark kritik mot utredningen. Justitieombudsmannen kritiserade särskilt analysen av tillsynsbegreppet och avsaknaden av diskussion av frågan om inrättande av ett särskilt tillsynsorgan för polis och åklagare (JO dnr 2496-2003).

fristående tillsynsorgan.¹⁷ Utredningen pekade dock på att inom Åklagarmyndigheten bedrivs en stor del av tillsynsverksamheten av de tre utvecklingscentrumen, som är tydligt skilda från den löpande verksamheten vid åklagarkamrarna. Övrig tillsyn bedrivs av Rättsavdelningen, som även den är skild från den operativa verksamheten. Utredningens mening var därför att Åklagarmyndigheten har förutsättningar att bedriva tillsyn i den egna myndigheten.

10.1.4 Kommitténs bedömning

Rättsväsendet har ett särskilt ansvar för rättssäkerhet och rättstrygghet i samhället. Rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet. Det medför bland annat att möjligheterna för att brott ska klaras upp och leda till lagföring inte ska vara beroende av var i landet ett brott har begåtts. Vid övervägande av ett system för rättslig tillsyn av polisen måste hänsynen till allmänhetens förtroende för verksamheten väga tungt. Systemet måste ges en sådan utformning att det minimerar utrymmet för misstro.

Som nämnts har regeringen förklarat att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning av tillsynsobjekten.¹⁸ Beteckningen tillsyn har således reserverats för kontroll som bedrivs av ett organ som är organisatoriskt fristående från det organ som är tillsynens objekt. Det kan vara fråga om en myndighet på en högre nivå inom den myndighetsorganisation där tillsynsobjektet ingår. Rikspolisstyrelsens tillsyn över polismyndigheterna är ett exempel på detta. Tillsyn kan också bedrivs av organ som är organisatoriskt helt fristående från den verksamhet som är föremål för tillsynen. Sådana organ är Riksrevisionen, Datainspektionen, Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO). Den kontroll av den egna myndighetens verksamhet som enligt myndighetsförordningen ankommer på myndighetens chef faller däremot utanför tillsynsbegreppet. Det handlar t.ex. om granskningen av att verksamheten bedrivs kostnads-effektivt.

Den i en rättsstat grundläggande legalitetsprincipen innebär att det måste ställas höga krav på den rättsliga kvaliteten i myndigheternas verksamhet. En noggrann tillämpning av legalitetsprinci-

¹⁷ Åklagarmyndigheten, Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, 2010-10-01, s. 61 ff.

¹⁸ Skr. 2009/10:79, s. 14.

pen utgör ett viktigt inslag i det kvalitetsbegrepp som bör användas när man bedömer de rättstillämpande myndigheternas verksamhet ur den enskilde medborgarens perspektiv. Det är därför nödvändigt att myndigheternas rättstillämpning i det enskilda fallet kan bli föremål för kvalificerad granskning i form av en effektiv rättslig tillsyn.

Med hänsyn till de långtgående befogenheter att ingripa i enskildas förhållanden som tilldelats polisen är en sådan tillsyn av särskilt stor betydelse på polisens verksamhetsområden. En effektiv rättslig tillsyn är en nödvändig förutsättning för att medborgarna ska ha förtroende för verksamheten. Hur väl man än organiserar egenkontrollen inom en myndighet, kommer den inte att fullt ut kunna värja sig mot anklagelser från allmänhetens sida för att ta ovidkommande hänsyn i sin verksamhet.¹⁹ Grundläggande för förtroendet för all tillsyn, och därmed också för förtroendet för den verksamhet som tillsynen avser, är att den bedrivs självständigt och opartiskt. Av stor vikt är också att tillsynen håller hög kvalitet och relevans.

Utgångspunkten för kommittén är därför att tillsynsverksamheten över polisen bör utövas av ett organ som organisatoriskt är skilt från objektet för tillsynen. Även om flera myndigheter i dag bedriver tillsyn över olika delar av polisens verksamhet finns det inte någon heltäckande kontroll.

En ny struktur med den sammanhållna nationella Polismyndigheten och med Säkerhetspolisen som en fristående myndighet kräver en ny lösning av tillsynsfrågan. Kommittén bedömer att ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet bör inrättas.

Ett särskilt granskningsorgan innebär ingen inskränkning i kraven på Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens internrevisioner eller myndighetsledningarnas ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat och ekonomi. Den verksamhet inom polisväsendet som består av effektivitetskontroll och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen bör även fortsättningsvis utföras inom respektive myndighet.

Ett fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten kräver en mängd särskilda överväganden. Det gäller såväl tillsynsuppdragets utformning, ingripandemöjligheter eller andra befogenheter som på vilket sätt granskningsorganet särskilt ska

¹⁹ Remissyttrande från JO över SOU 2003:41 (JO dnr. 2496-2003)

granska verksamheten med särskilda utredningar.²⁰ En annan fråga som behöver övervägas är hur granskningsorganets verksamhet ska förhålla sig till andra granskningsorgans verksamhet såsom bland andra Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). Vidare behöver tas fram förslag till hur granskningsorganet och dess verksamhet ska utformas.

Det finns också skäl att överväga vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet. Dessutom bör det övervägas om tillsynen ska avse även andra delar av rättsväsendet, t.ex. Kriminalvårdens verksamhet. Kommittén återkommer med överväganden och förslag i dessa delar i ett senare betänkande (dir. 2012:13).

²⁰ Verksamheten med särskilda utredningar bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

11 Genomförande

11.1 En särskild genomförandeorganisation bör inrättas

Vår bedömning: En genomförandeorganisation bör inrättas. En särskild utredare bör leda organisationens arbete med uppdrag att i nära samarbete med Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten. Den särskilda utredaren bör ges tydliga utgångspunkter och direktiv för sitt arbete. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna bör samtidigt ges i uppdrag att vid behov biträda den särskilda utredaren för att förbereda och genomföra den nya organisationen.

11.1.1 Behovet av en genomförandeorganisation

Polisen med drygt 28 000 anställda bedriver sitt arbete över hela landet, året runt, 24 timmar om dygnet. Med hänsyn till polisens uppgift att ansvara för grundläggande säkerhet och medborgarnas skydd, som bl.a. innebär att hjälpa människor i akuta situationer och att utreda såväl grov brottslighet som mindre allvarlig brottslighet, är det angeläget att en omstrukturering av polisorganisationen kan ske utan att verksamheten försämras. I ett medborgarperspektiv är det därför av central betydelse att polisens tillgänglighet och synlighet upprätthålls under hela förändringsprocessen. Arbetet med att förbättra utredningsverksamhetens resultat måste också kunna fortgå med oförminskad styrka under tiden som den nya organisationen tar form.

Det är i ett verksamhetsperspektiv också under förändringsarbetet angeläget att skapa goda förutsättningar för polisanställda att kunna utföra sitt arbete i en god arbetsmiljö. Oro hos persona-

len inför kommande förändringar är en faktor som skapar sämre trivsel med sämre verksamhetsresultat som följd.

En organisationsförändring av den omfattning som det här är fråga om kräver stora insatser och är mycket resurskrävande. Kommittén har, i kapitel 6 och kapitel 8, beskrivit att större organisationsförändringar ofta leder till stora verksamhetsstörningar. Erfarenheter från andra motsvarande processer visar att mycket resurser går åt till att hantera en omorganisation och det kan drabba kärnverksamheten. Arbetet med att identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder som krävs innan en ny organisation för polisen kan träda i kraft är omfattande.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det är avgörande att förändringarna verkställs med god planering och i samverkan mellan flera parter på såväl strategisk som operativ nivå. Det måste dessutom göras inom kortast möjliga tid för att undvika, eller i vart fall begränsa, produktionsbortfall och försämrade service till medborgarna.

Omfattningen på genomförandearbetet och kravet på goda och gedigna förberedelser, i kombination med tidsfaktorn, talar enligt kommitténs uppfattning starkt för att en särskild genomförandeorganisation bör tillskapas. Kommittén föreslår därför att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av Polismyndigheten. En erfarenhet av tidigare ombildningar till enmyndigheter är att regeringen inte alltid angivit tillräckligt tydliga utgångspunkter för organisationens utformning.¹ Enligt Statskontorets uppfattning har regeringens styrning av den stora förvaltningspolitiska strukturförändring som skett i statsförvaltningen generellt sett varit svag. Genom en väl genomarbetad uppdragsbeskrivning till den särskilda utredaren har regeringen möjlighet att utöva ett reellt inflytande över reformens närmare utformning. I det följande lämnar kommittén förslag till ett antal centrala utgångspunkter för den särskilda utredarens arbete.

¹ När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter. Statskontoret 2010.

11.1.2 Nära samarbete med polisorganisationen

Genomförandeorganisationen bör, förutom den särskilda utredaren, bestå av nyckelpersoner och experter på flera olika områden med uppgift att bistå den särskilda utredaren. Kunskaper om och erfarenheter från polisen är en förutsättning för att kunna forma den nya myndigheten. Därför är det naturligt att flera av de personer som deltar i arbetet kommer från polisorganisationen, men också personer med annan kompetens behövs för att klara uppdraget. Kommittén ser det som naturligt att denna grupp lokaliseras i nära anslutning till polisen och att gruppen får tillgång till polisens informationskanaler för att kunna arbeta på ett effektivt sätt.

Avgörande för att genomförandearbetet ska falla väl ut, är att detta i hög grad bedrivs i nära samarbete med polisorganisationen. En tät dialog med personalorganisationerna under förändringsarbetet kommer också att bidra till ett bra slutresultat. Kommittén har under arbetets gång kommunicerat till polisorganisationen vilka hinder kommittén har identifierat i polisens organisation och ledningsstruktur. Rikspolischefen har redan utifrån bland annat dessa iakttagelser påbörjat ett förändringsarbete inom polisorganisationen, vilket också är betydelsefullt. För att förändringsarbetet ska medföra de nödvändiga och förväntade förbättringarna som kommittén beskrivit, kommer mycket initiativkraft i polisorganisationen att behöva tas tillvara.

Basen i det polisiära arbetet finns i lokalsamhället. Det är här allmänheten möter polisen och det är här som merparten av all brottslig verksamhet äger rum. De förslag till förändringar som kommittén lägger fram rör dock främst den regionala nivån och den nuvarande Rikspolisstyrelsen. Stora strukturella förändringar kommer således att krävas på regional nivå och här är de nuvarande länspolismästarna och deras ledningsgrupper centrala aktörer. På nationell nivå är arbetet med att omvandla Rikspolisstyrelsen till ett huvudkontor för Polismyndigheten den avgörande frågan med utformningen av den nationella operativa verksamheten som en viktig och angelägen del.

Ett nära samarbete mellan å ena sidan polisorganisationen på dess olika nivåer och personalorganisationerna och å andra sidan den särskilda utredaren och dennes grupp av medarbetare bedöms kunna få flera synergieffekter. Regeringen bör mot denna bakgrund ge Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna i uppdrag att vid

behov biträda den särskilda utredaren med att förbereda och genomföra den nya organisationen.

11.1.3 Uppdrag och mandat till en särskild utredare

Den särskilda utredarens uppdrag att förbereda och genomföra ombildandet till Polismyndigheten bör påbörjas så snart som möjligt efter att regeringen tagit ställning till kommitténs förslag. Förberedelser för den genomförandeorganisation som kommittén bedömer måste tillskapas för att bistå den särskilda utredaren bör inledas så snart som möjligt efter det att kommittén redovisat sina förslag.

Kommittén har föreslagit att Polismyndigheten själv i stort ska besluta om utformningen av sin organisation samt hur ansvars- och uppgiftsfördelning ska ske mellan de olika nivåerna. Samtidigt krävs att Polismyndigheten har en färdig organisations- och ledningsstruktur att gå in i den dag organisationsförändringen ska träda i kraft. Under hela förberedelse- och genomförandeprocessen kommer det, som beskrivits ovan, att krävas ett nära samarbete mellan utredaren och den befintliga organisationen. Den särskilda utredaren bör ha mandat att vid behov kunna begära biträde i förberedelse- och genomförandearbetet av Rikspolisstyrelsen och av polismyndigheterna.

Huvuduppdraget för den särskilda utredaren bör vara att identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder och beslut som krävs för att den nya myndigheten ska kunna fungera från beslutat datum. Exempel på detta är att utarbeta den nya inre organisationen för Polismyndigheten, huvudkontorets grundorganisation och verksamhet, den regionala organisationsstrukturen med geografiska gränser och huvudorter samt strukturen för de ytterligare avdelningar och funktioner som bör finnas inom Polismyndigheten liksom en ny verksamhetsplan med budget. Vidare bör uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polisregionerna och den nationella nivån tydliggöras i en ny arbetsordning för Polismyndigheten och en ny delegationsordning. Därutöver bör den särskilda utredaren förbereda och genomföra arbetet med att anställa de befattningshavare som krävs innan Polismyndigheten kan övergå i den nya organisationen. Frågan om arbetstagares arbetskyldighet i den nya myndigheten måste övervägas närmare utifrån bl.a. befintliga anställningsavtal och god sed på arbetsmarknaden.

Utredaren bör också få i uppdrag att identifiera de ytterligare åtgärder som krävs inför genomförandet och de viktiga åtgärder som bör komma till stånd de närmaste åren efter att den nya organisationen är i drift.

11.2 Utgångspunkter för genomförandeorganisationens arbete

Valet av organisationsform är inte en isolerad faktor för framgång. Det är framför allt hur den nya organisationen utformas och används för att styra polisorganisationen mot uppsatta mål som har betydelse för resultatet. Möjligheten att undanröja eller minimera kartlagda hinder beror på bärkraftigheten i de polisregioner som bildas, vilket ansvar och vilka befogenheter som tilldelas den lokala, regionala respektive nationella beslutsnivån samt vilken grad av detaljstyrning som statsmakterna väljer för Polismyndighetens verksamhet och inre organisation.

Kommittén har i kapitel 9 föreslagit att Polismyndigheten i stort ska besluta om utformningen av sin organisation samt hur ansvars- och uppgiftsfördelning ska göras mellan de olika nivåerna. Behovet av organisatoriska förändringar finns främst på regional och nationell nivå. Det avser såväl behov av decentralisering som viss centralisering av ansvars- och uppgiftsfördelning. Den särskilda utredaren kommer med stöd av de grupper inom Polismyndigheten som särskilt kommer att arbeta med genomförandet att behöva analysera och ta ställning till ett stort antal verksamhetsanknutna frågor om funktions- och beslutsnivåer och att utarbeta en fullständig organisationsstruktur. Inför detta arbete ger kommittén i det följande några ingångsvärden som bör vara styrande för den processen.

11.2.1 Beslut på lägsta ändamålsenliga nivå

Utgångspunkt: Polisorganisationen ska byggas underifrån och uppåt genom att beslutsbefogenheter och uppgifter ska finnas på lägsta ändamålsenliga nivå (subsidiaritetsprincipen).

I syfte att stärka den lokala verksamheten anser kommittén att det är angeläget att Polismyndighetens nya organisation och verksamhet utformas med utgångspunkt från den lokala nivåns behov. Med detta avser kommittén att polisorganisationen bör byggas underifrån och uppåt genom att beslutsbefogenheter och uppgifter ska finnas på lägsta ändamålsenliga nivå, så nära som möjligt den verksamhet som beslutsfattandet berör. Genomförandeorganisationen bör därför i första hand ta ställning till vilken verksamhet som bör bedrivas lokalt och därefter till vilken verksamhet som med hänsyn till bl.a. kvalitet och kostnadseffektivitet bör finnas på regional respektive nationell nivå.

11.2.2 Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen

Utgångspunkt: Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen i polisens verksamhet.

En organisationsförändring som innebär att ett stort antal myndigheter samordnas till en sammanhållen myndighet, leder lätt tanken till en långtgående centralisering av mandat och uppgifter. Kommittén vill emellertid varna för en övertro på centralisering av Polismyndighetens verksamhet. Kommittén vill särskilt understryka att det endast är en mindre del av den operativa verksamheten som behöver centraliseras i en ny polisorganisation. Vad avser stödverksamhet och administrativ verksamhet finns anledning för den särskilda utredaren att överväga mer långtgående centralisering. I den operativa verksamheten finns istället främst ett behov av metodutveckling och i vissa delar ökad lokal förankring, vilket talar för en decentralisering av uppgifter.

Bildandet av en sammanhållen myndighet för polisen görs inte i första hand för att det överlag finns behov av att förändra organisationen på lokal nivå. Basen för polisens verksamhet kommer även framöver att finnas lokalt. Polismyndighetens arbete nära medborgarna på primärkommunnivå kan dock utvecklas så att polisens synlighet, tillgänglighet och effektivitet ökar. Genom bildandet av en sammanhållen myndighet ges denna myndighet förbättrade förutsättningar att utveckla samarbetet med kommunerna för att stärka det lokala brottsförebyggande arbetet.

När Polismyndigheten ska utforma ledningsstrukturen för den lokala nivån inom en polisregion är det nödvändigt att frigöra sig från nuvarande geografiska indelning i polisdistrikt. Antalet lednings- och organisationsnivåer samt brottsströmmar mellan olika kommuner eller geografiska områden är viktiga faktorer att beakta.

11.2.3 Geografisk underindelning och långtgående delegation

Utgångspunkt: Polisregionerna ska vara geografiskt underindlade. Långtgående delegation är nödvändig främst vad avser polisoperativt arbete.

Geografisk underindelning

Förutsättningarna att bedriva polisverksamhet skiljer sig åt i landet t.ex. mellan storstadsområden och områden som är glest befolkade med långa sträckor mellan tätorterna.

Genom att geografiskt underindela polisregionen efter de förutsättningar som råder kan det lokala engagemanget och den lokala förankringen och anpassningen utvecklas ytterligare. Avgörande för hur Polismyndigheten lyckas med detta är, oavsett storlek på polisregionen, hur delegation av beslut utformas och hur Polismyndigheten utformar sin inre organisation inom polisregioner. För Polismyndigheten kommer en stor del av verksamheten alltid att utföras lokalt nära medborgarna. Polismyndigheten måste därför anpassa sin organisation och verksamhet efter de förutsättningar som råder i det område där arbetet bedrivs.

Om Polismyndighetens resurser när det gäller vissa speciella funktioner kan koncentreras inom polisregionen frigörs värdefulla resurser för polisarbete nära medborgarna, vilket, enligt kommittén, ger möjlighet till ett utökat lokalt engagemang.

Långtgående delegation nödvändig vad avser polisoperativt arbete

Kommittén anser att huvuddelen av den operativa verksamheten bör bedrivas i polisregionerna för att säkerställa lokal förankring och kontinuitet samt för att uppnå en jämn och hög kvalitet i polisverksamheten över hela Sverige.

En långtgående delegation av de polisoperativa uppgifterna från myndighetsledningen till polisregionerna är en förutsättning för att de ska kunna ansvara för genomförandet av verksamheten. Ett decentraliserat beslutsfattande inom polisregionen är också nödvändigt för att bibehålla och utveckla den lokala förankringen. En viktig erfarenhet och framgångsfaktor för utvecklad samverkan på lokal nivå mellan kommunen och polisen är att bägge parter har rätt beslutsbefogenheter för att kunna genomföra samverkan på kommunal nivå. Det är därför mycket viktigt att Polismyndighetens lednings- och styrningsmodell för operativ verksamhet stöder ett decentraliserat beslutsfattande.

Polismyndighetens beslutsstruktur måste också utformas så att de polisanställda som faktiskt utför verksamheten har handlingsutrymme och möjlighet att utifrån identifierade problem bestämma hur arbetet ska genomföras på effektivast möjliga sätt. En sådan beslutsstruktur skapar förutsättningar för medarbetarna att ta initiativ, vilket leder till mer motiverade medarbetare och därmed möjlighet att uppnå bättre verksamhetsresultat. Kommitténs uppfattning är att det lokala polisarbetet i primärkommunerna ska fördjupas och utvecklas. För att Polismyndigheten ska lyckas i detta avseende är en av de viktigaste framgångsfaktorerna att utforma en beslutsstruktur som främjar en sådan utveckling.

11.2.4 Bärkraftiga polisregioner

Utgångspunkt: Polisregionerna ska vara bärkraftiga och för detta krävs ett visst verksamhetsunderlag.

I kapitel 9 har kommittén föreslagit att Polismyndigheten själv ska avgöra hur många polisregioner som ska finnas. Utgångspunkten för kommittén är att Polismyndigheten måste skapa färre och större polisregioner som är tillräckligt bärkraftiga och som resursmässigt inte skiljer sig åt i någon större omfattning. Genom att indela Polismyndigheten i färre och mer bärkraftiga polisregioner skapas förutsättningar att i högre grad än i dag klara uppgifter som kräver specialistkompetens, särskild utrustning eller dygnet-runtbemanning. Det ger också bättre möjligheter att med kort varsel kunna omfördela resurser. Bärkraftiga polisregioner kommer också att minska behovet av nationella stödkompetenser på flera områden

då polisregionerna i högre grad ges förutsättningar att klara stora delar av uppdraget själva. Behovet av det stöd som exempelvis den nationella förstärkningsorganisationen i dag ger till framför allt de mindre polismyndigheterna kommer att minska.

För stora skillnader i resursstyrka mellan polisregionerna riskerar att leda till att deras förutsättningar att utveckla en flexibel och effektiv verksamhet begränsas. Rent generellt kan sägas att ju fler polisregioner som Polismyndigheten delas in i, desto mer av specialistverksamheten kommer att behöva utföras på nationell nivå eller i de största polisregionerna, dvs. storstadsregionerna. I dag är det stora flertalet särskilda enheter och specialistfunktioner knutna till Stockholm, Göteborg och Malmö.

Den centrala frågan är hur resursstark polisregionen måste vara i olika avseenden för att klara sitt uppdrag. Med bärkraftighet avser kommittén att polisregionerna utifrån tilldelat uppdrag samt tilldelade ekonomiska resurser ska ha förmåga och kapacitet att bedriva såväl grundläggande polisverksamhet som verksamhet som kräver specialistkompetens.

Färre och mer resursstarka polisregioner med förmåga och kapacitet att bedriva verksamhet med specialistkompetens ger bättre möjligheter för såväl rekrytering och kompetensutveckling av polisanställda som för verksamhetsutveckling. Därmed ökar förutsättningarna för att kunna hålla en likvärdig hög kvalitet i verksamheten över hela landet.

Genom att polisregionerna i stort är resursmässigt mer likvärdiga uppnås också flera andra fördelar. Möjligheterna att skapa en tydligare och effektivare styrning och samordning ökar. Överlag ges på så sätt betydligt bättre förutsättningar att jämföra, utvärdera och följa upp verksamheten i de olika polisregionerna för att se vilka metoder och arbetssätt som fungerar bäst och att i större omfattning kunna sprida goda exempel.

Mer likvärdiga polisregioner ger också en bättre balans i ledningsgrupper både på nationell och regional nivå genom att de är jämförbart resursstarka. Förutsättningarna förbättras för att anpassa antalet ledningsnivåer i polisregionerna och att bygga upp motsvarande organisation och beslutsstruktur med likartad delegation och nomenklatur. Detta leder i sin tur till att det blir lättare dels att samordna verksamhet på nationell nivå när så krävs dels att samarbeta över polisregiongränserna.

Befolkningsunderlaget är en viktig faktor som påverkar möjligheten för polisregionerna att uppnå ett tillräckligt stort verksam-

hetsunderlag. Ansvarskommittén uttalade i sitt betänkande om en hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft att för såväl den statliga verksamheten som för hälso- och sjukvården och den regionala utvecklingen finns starka motiv för att de regionala enheterna ska ha en minimistorlek och vara mer jämnstora än i dag.² Ansvarskommittén uttryckte vad gäller den statliga verksamheten att såväl viktiga sektorsmyndigheters verksamhet som behovet av ett tvärsektorieellt perspektiv i staten med en direkt relation mellan regeringen och de enskilda länsstyrelserna talar för en indelning i sex till nio regioner. I Socialstyrelsens rapport *God vård på lika villkor* framhålls att dagens sex sjukvårdsregioner med ett befolkningsunderlag på mellan en och två miljoner invånare är lämpliga ur storlekssynpunkt.³

Vid den geografiska indelningen i polisregioner bör också övervägas på vilket sätt de geografiska avstånden, t.ex. i norra Sverige, särskilt ska påverka bedömningen. Frågan är här om avsteg ska göras från utgångspunkten om visst befolkningsunderlag som förutsättning för bärkraftighet. I detta ligger att för stora geografiska avstånd kan medföra att samhörigheten mellan den nya polisregionens delar blir för svag både ur ett verksamhetsperspektiv och ur ett medborgarperspektiv. För att motverka olägenheter med för långa avstånd och brist på samhörighet är det angeläget att utformningen av den interna organisationen inom en polisregion anpassas efter de förutsättningar som råder i området där arbetet bedrivs. Utformningen av organisationen och verksamheten ska säkerställa medborgarnas tillgång till polisiär service och möjligheten att fördjupa samverkan på lokal nivå inom polisregionen.

För att uppnå polisregioner som i stor utsträckning är självbärande krävs ett visst verksamhetsunderlag. Inte minst gäller det mot bakgrund av bedömningen att polisregionerna till stor del bör kunna bedriva verksamhet inom områden som kräver specialistkompetens. Behovet av specialisering kommer också att öka inom flera av Polismyndighetens verksamhetsområden bl.a. beroende på teknikutveckling och krav på enhetlighet och kvalitet i verksamheten.

² Ansvarskommittén (2007). *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10 s. 285 f.

³ Socialstyrelsen (2006). *God vård på lika villkor. Geografi, demografi, volym och kvalitet*. Ingår i Ansvarskommitténs skriftserie

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen

När det gäller indelningen i geografiska enheter och hur stora dessa bör vara för att optimera verksamheten, kan uppmärksammas att den statliga förvaltningens geografiska indelning är föremål för utredning. Inom Utredningen om den statliga regionala förvaltningen görs en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Utredningens uppdrag är att lämna förslag på hur utformningen av förvaltningen kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Med den statliga regionala förvaltningen avses enligt direktiven länsstyrelserna, länspolismyndigheterna och statliga myndigheter med en regional organisation.⁴ I direktiven nämns att utredaren ska överväga om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras eller på annat sätt hanteras så att länsgränser efterföljs som indelningsgrund för en regional organisation. Det anges att det är viktigt att beakta arten av olika myndigheters uppdrag så att regionindelningen inte motverkar verksamheternas syfte. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

Kommittén har under arbetet haft samråd med Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. Under samrådet med den utredningen har framförts som en viktig aspekt att inget län bör ingå i flera polisregioner. Den särskilda utredare som enligt kommitténs förslag ska leda genomförandeorganisationen kommer att i sitt arbete med indelning i polisregioner kunna ta hänsyn till de förslag som Utredningen om den statliga regionala förvaltningen kommer att lämna. Dessa förslag ska sammanvägas med polisverksamhetens behov.

11.2.5 Omfördelning av viss verksamhet till polisregionerna

Utgångspunkt: Viss verksamhet som i dag bedrivs på Rikspolisstyrelsen bör flyttas ut till polisregionerna.

Genom att skapa resursstarka polisregioner kan vissa uppgifter som i dag utförs hos den centrala förvaltningsmyndigheten med fördel flyttas över helt eller delvis till polisregionerna och därigenom komma närmare den operativa verksamheten. Ett exempel är utvecklingsverksamhet med inriktning på nya polisiära arbets-

⁴ Dir. 2009:62.

metoder. Kommittén bedömer att en sådan ordning skulle gynna möjligheten att förankra och genomföra nya arbetsmetoder. En större del av personalens samlade kunskaper och erfarenheter kan också tas tillvara och fler medarbetare kan erbjudas den kompetensutveckling som ett deltagande i utvecklingsarbete innebär. Kommittén ser som en möjlig utveckling att likt vad som skett inom Åklagarmyndigheten skapa utvecklingscentra i samtliga eller flera polisregioner. Inriktningen på utvecklingsarbetet bör vara olika utifrån polisregionernas speciella förutsättningar. En förutsättning för att kunna lägga ut uppgifter på polisregioner är att det finns möjligheter att tillgodose rekryteringsbehov och att bibehålla och utveckla kompetensen.

Vissa polismyndigheter är redan i dag s.k. sakkunnigmyndigheter. Det innebär att de tre storstadsmyndigheterna och Rikskriminalpolisen har ett nationellt ansvar att vara sakkunniga för en speciell brottstyp.⁵ Innebörden av att vara sakkunnigmyndighet är bl.a. att biträda andra polismyndigheter med sakkunskap och aktivt bidra till metodutveckling för en viss brottstyp. Förutsättningarna för att utveckla arbetet vidare förbättras med bärkraftiga polisregioner genom att fler än storstadsregionerna kan få ett nationellt ansvar att vara sakkunniga. Detta ger också möjlighet för fler polisanställda på olika geografiska orter att kunna utveckla specialistkompetens.

11.2.6 Tydligare ansvarsfördelning

Utgångspunkt: Uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polisregionerna och den nationella nivån ska vara tydlig.

Den framtida polisorganisationen ska kännetecknas av en tydlig styr- och ansvarskedja. Kommittén vill särskilt framhålla vikten av att tydliggöra roller och ansvarsfördelning mellan polisregionerna och den nationella nivån.

Huvudkontorets roll och ansvar kommer att skilja sig från den nuvarande centrala förvaltningsmyndighetens i flera avseenden. En av erfarenheterna från tidigare ombildningar till en myndighet är

⁵ Rikskriminalpolisen är sakkunnig vad avser barnpornografibrott, Polismyndigheten i Västra Götaland är sakkunnig avseende åldringsbrott, Polismyndigheten i Stockholms län är sakkunnig i frågor om inbrott i permanentbostad och Polismyndigheten i Skåne är sakkunnig om brottslighet med skimming.

svårigheterna att organisera ett fungerande huvudkontor. Ansvarsfördelningen både inom huvudkontor och mellan huvudkontor och övriga delar av myndigheterna har inte varit tydlig vilket har lett till ständiga omorganisationer på central nivå. Sådana omorganisationer har skapat osäkerhet.⁶ Mot bakgrund av den problembild som beskrivits i kapitel 5 med otydliga ansvarsförhållanden inom polisorganisationen är det särskilt viktigt att tydliggöra vilken roll och ansvar som Polismyndighetens huvudkontor ska ha i förhållande till polisregionerna samt att också noga värdera vilka kompetenser som kommer att krävas för att klara den nya rollen.

Genomförandeorganisationen bör tydliggöra uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polisregioner och den nationella nivån. Utgångspunkten är ett decentraliserat beslutsfattande främst vad avser polisoperativ verksamhet.

Genomförandeorganisationen bör också identifiera vilka förmågor som Polismyndigheten behöver utveckla för att stärka den strategiska styrningen.

11.2.7 Funktionsindelning för viss operativ verksamhet

Utgångspunkt: Polismyndigheten har för viss operativ verksamhet behov av en funktionsindeldad organisation.

Polisorganisationen ska huvudsakligen bygga på en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning. För uppgifter där så är lämpligt ger dock enmyndigheten utrymme att ha en funktionsindeldad organisation. Det finns redan i dag flera funktioner inom polisen som är nationella funktioner. Behovet av att ha nationella funktioner t.ex. för arbete mot korruption, krigsbrott, nationella insatsstyrkan och polisflyget kommer med all säkerhet att kvarstå även i framtiden. För vissa andra verksamhetsområden kan också övervägas om det finns behov av en nationell funktion även om huvudstrukturen är geografiskt regionalt indeldad. Faktorer som påverkar behovet av nationella funktioner är främst kompetens, frekvens, effektivitet och kostnader samt rättssäkerhetsaspekter.

Genomförandeorganisationen bör identifiera för vilka områden som Polismyndigheten bör ha en funktionsindeldad organisation.

⁶ Statskontoret (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

11.2.8 Ny inriktning för nationell operativ verksamhet

Utgångspunkter:

- En tydlig beslutsstruktur för ledning av operativ verksamhet, som bygger på polisens underrättelsemodell, behöver utvecklas.
- Såväl en nationell strategisk ledningsgrupp som en nationell operativ ledningsgrupp behöver finnas.
- Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter behöver förändras. Polismyndigheten har behov av att på nationell nivå kunna leda och samordna viss operativ verksamhet samt att inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens.

Trots bärkraftiga polisregioner som i stor utsträckning ska vara självförsörjande när det gäller verksamhet som kräver specialistkompetens kommer det finnas ett tydligt behov av att leda och samordna viss operativ verksamhet i ett nationellt perspektiv. I och med att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna ombildas till en myndighet öppnas helt andra möjligheter att genomföra detta jämfört med dagens organisation och ansvarsfördelning. I konsekvens med att polisregionerna uppnår högre förmåga att bedriva verksamhet som kräver specialistkompetens behöver Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter förändras. Kommittén har föreslagit att det ska finnas en nationell operativ avdelning.

En tydlig beslutsstruktur för operativa frågor förbättrar förutsättningarna till samordnade aktiviteter och inriktning av verksamheten. Beslutsstrukturen finns delvis redan uppbyggd inom polisen. Befintlig struktur för att kunna leda operativ verksamhet på nationell nivå, i enlighet med polisens underrättelsemodell,⁷ behöver dock utvecklas.

Det behöver finnas såväl en nationell strategisk ledningsgrupp som en nationell operativ ledningsgrupp.

Den nationella strategiska ledningsgruppen, där rikspolischefen och regionpolismästarna bör ingå, tar fram förslag till inriktning av verksamheten på årsbasis eller i ett längre tidsperspektiv. Rikspolischefen beslutar sedan inriktningen. Den nationella operativa led-

⁷ Polisens underrättelsemodell (PUM) är polisens lednings- och styrningsmodell för all operativ verksamhet. Modellen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.1.

ningsgruppen, där chefen för den nationella operativa avdelningen och operativa chefer från polisregionerna ingår, ska omsätta dessa beslut i de delar som avser gemensam operativ verksamhet, t.ex. samordning över polisregiongränser.

Ordföranden i nationella operativa ledningsgruppen måste ha mandat att fatta bindande beslut som avser alla polisregioner och andra operativa funktioner på nationell nivå inom de områden där sådant behov föreligger.

Huvudinriktningen för en nationell operativ avdelning ska vara att leda och samordna viss operativ verksamhet samt att inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens med dels eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna. Kommittén anser att samordningen är det som särskilt behöver utvecklas. Genom att tydliggöra gränssnittet mellan polisregionerna och den nationella operativa avdelningen kommer samordningsvinster att kunna göras. Ett exempel på behovet av sådan samordning är att viss specialistverksamhet i dag bedrivs såväl på Rikskriminalpolisen som vid storstadsmyndigheterna.

I den nya organisationen krävs att den nationella nivån får ett avgörande inflytande över det operativa polisarbetet inom specifika områden där behovet av nationell ledning och samordning är särskilt framträdande. Som exempel kan nämnas seriebrottslighet genom såväl grov organiserad brottslighet som seriebrottslighet av mängdbrottskaraktär. Den nationella operativa avdelningen bör också leda samverkansarbetet med andra myndigheter som ett led i satsningen mot grov organiserad brottslighet. För att kunna uppnå flexibilitet både på kort och lång sikt ska den nationella nivån under vissa förutsättningar kunna besluta om personalförflyttningar och tillfälliga förstärkningar. En nationell operativ avdelning bör ge tydligare anvisningar av prioriteringar för vilken typ av brottslighet som ska bekämpas nationellt. För att kunna leda och samordna den operativa verksamheten finns behov av en samlad nationell under rättelseverksamhet som har ett helhetsperspektiv, dvs. en nationell lägesbild över såväl den grova organiserade brottsligheten som för mängdbrottsligheten.

Inom vissa områden bör den operativa avdelningen ta fram beslutsunderlag om vilken operativ förmåga och kapacitet som Polismyndigheten ska upprätthålla för att kunna utföra sitt uppdrag utifrån de strategier och inriktningar som ordföranden i nationella strategiska ledningsgruppen beslutar. Verksamheten utförs sedan i polisregionerna och i de fall det krävs, samordnas

verksamheten nationellt. Som exempel kan nämnas polisiärt underrättelsearbete på internet och bombskyddsverksamheten.⁸

Internationaliseringen och globaliseringen kommer att kräva att svensk polis kan agera i en internationell miljö och att samarbetet med polis från andra länder utvecklas. Den internationella verksamheten måste ses som en naturlig del av den totala polisverksamheten. En operativ nationell avdelning är den naturliga gemensamma kontaktpunkten som samordnar verksamheten för Polismyndigheten.

Genomförandeorganisationen bör få i uppdrag att ta fram en tydlig beslutsstruktur för att leda den operativa verksamheten, som bygger på polisens underrättelsemodell. Ett annat uppdrag för genomförandeorganisationen är att utveckla den nationella operativa avdelningens roll och uppgifter i enlighet med den inriktning som kommittén beskrivit ovan. Särskild vikt bör läggas på en tydlig och effektiv beslutsstruktur, vilka specifika områden som ska ledas och samordnas nationellt samt inom vilka områden den nationella operativa avdelningen ska upprätthålla specialistkompetens dels med eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna.

11.2.9 Funktionsindelning för annan verksamhet än polisoperativ verksamhet

Utgångspunkt: Polismyndigheten har behov av en fortsatt funktionsindeldad organisation för viss annan verksamhet än polisoperativ verksamhet. Det finns ett behov av att identifiera vilka övergripande strukturreformer som krävs inom Polismyndigheten.

Kommittén har i avsnitt 2.3 beskrivit hur Rikspolisstyrelsen genom Polisens verksamhetsstöd (PVS) har ett ansvar för bl.a. drift och utveckling av polisens it-system, förvaltning av lokaler, upphandling, intern och extern kommunikation samt administrativa tjänster inom ekonomi- och personaladministration. Verksamheten vid Polisens administrativa center och Polismyndighetens it-service har också beskrivits i avsnitt 2.7.4 och 2.7.5. En utgångspunkt för

⁸ Planering för att genomföra samordnad nationell bombskyddsverksamhet pågår och avsikten är att genomföra beslutet under 2012.

genomförandeorganisationen bör vara att de stödverksamheter och andra verksamheter som fått en för hela landet gemensam och funktionsindeldad organisation genom bl.a. Polisens verksamhetsstöd ska lösas på ett för verksamheten kostnadseffektivt och rationellt sätt. Bildandet av en myndighet ger möjligheter att genomföra ytterligare nödvändiga övergripande strukturreformer. Det handlar om förändringar inom vissa områden där uppgifter kan lösas mer effektivt om det görs i ett samlat regionalt eller nationellt perspektiv.

Övergripande strukturreformer som skapar förutsättningar för att uppnå enhetlighet, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet för den sammanhållna Polismyndigheten bör därför beslutas på nationell nivå. Exempel på beslut som kommittén anser bör fattas på nationell nivå är antalet och placeringen av kommunikationscentraler, Polisens kontaktcenter och växeltefonifunktioner.

Dessa verksamheter skulle därmed kunna bedrivas både med högre kvalitet och betydligt mer kostnadseffektivt. En koncentration till färre orter förbättrar möjligheten att uppnå en gemensam standard och likartade arbetsrutiner. Det skulle också begränsa teknikkostnaderna och innebära en mer enhetlig styrning av verksamheten. För medborgarna ökar möjligheten att komma i kontakt med Polismyndigheten och Polismyndighetens tillgänglighet genom en mer ändamålsenlig personalbemanning under dygnets alla timmar. Även möjligheten att samordna arbetet vid särskilda händelser eller vid hög arbetsbelastning ökar. Medarbetarna som arbetar inom dessa funktioner ges dessutom möjlighet att bredda sin kompetens, vilket ger utvecklingsmöjligheter för dem och i förlängningen påverkar möjligheten att nå goda verksamhetsresultat.

Samtliga tre funktioner som nämns ovan hanteras med stöd av elektronik och telefoni, varför den geografiska närheten till medborgarna inte i alla delar är av avgörande betydelse. Samtidigt får inte heller den geografiska avståndsproblematiken underskattas. God lokalkännedom är och förblir en hörnsten i kontakter med allmänheten och måste kunna säkerställas för att förtroendet för organisationens kompetens och förmåga att lösa sina uppgifter inte ska gå förlorad.

En koncentration av denna art kräver därför att polisiära arbetsmetoder anpassas till behovet av kunskap om lokala förhållanden, möjligheten att prioritera uppdrag m.m. Färre kommunikationscentraler som ska stödja större geografiska områden med

ökad samtalsfrekvens från såväl medborgarna som polisanställda kräver vissa särskilda överväganden. Detta gäller t.ex. behovet av att delegera beslutsbefogenheter till polisbefäl som arbetar lokalt i den yttre verksamheten. Även frågan om hur Polismyndighetens brottsamordning ska hanteras är avgörande för att Polismyndigheten ska kunna klara upp fler brott. En koncentration till färre orter och utvecklade polisiära arbetsmetoder som tar tillvara kontakten med medborgarna lokalt bidrar till såväl högre kvalitet som kostnadseffektivitet.

När det gäller stödverksamhet och administrativ verksamhet finns anledning att ytterligare utnyttja möjligheten att koncentrera verksamheter. Positiva erfarenheter finns från andra myndighetsammanslagningar bl.a. vad gäller en mer kostnadseffektiv personal- och ekonomiadministration. Andra områden som lämpar sig för en nationell hantering är it-utveckling, kompetensutveckling och lokalförsörjning. Polisen har redan tagit flera steg i en centraliserande riktning men en myndighet ger enligt kommitténs uppfattning förutsättningar till ytterligare strukturreformer.

11.2.10 Statens kriminaltekniska laboratorium

Utgångspunkt: Statens kriminaltekniska laboratoriums roll ska framför allt vara att ansvara för den kriminaltekniska verksamheten och kvalitetssäkring samt metodutveckling av verksamheten på olika nivåer inom Polismyndigheten. Laboratoriet ska ha resurser för att bedriva såväl forensisk forskning som utvecklingsverksamhet.

Den kriminaltekniska verksamheten får en allt större betydelse för möjligheten att klara upp fler brott. Polismyndigheten behöver effektivisera brottsutredningsprocessen så att förutsättningar att lagföra fler personer ökar. Möjligheten för Polismyndigheten att klara detta ökar vid ombildande till en myndighet bl.a. genom att myndigheten kan utveckla en sammanhållen nationell strategi för det kriminaltekniska området. Genom att ta tillvara Statens kriminaltekniska laboratoriums unika kompetens i frågor av såväl operativ som strategisk art kan både behovet av uppgiftsanpassad verksamhet och nationell samordning tillgodoses. Laboratoriet har en naturlig roll att ansvara för bl.a. kvalitetssäkring och metodut-

veckling av den forensiska processen på olika nivåer inom Polismyndigheten. Laboratoriets nära samverkan i detta avseende med Polismyndighetens ledning innebär att möjligheterna att driva en kvalitativ och kostnadseffektiv kriminalteknisk verksamhet förbättras jämfört med dagens förutsättningar. Med polisregioner som är bärkraftiga och med likvärdiga resurser förbättras möjligheterna att nationellt besluta om på vilken nivå undersökningar ska genomföras och vilken kompetens och certifiering olika funktioner ska ha inom den forensiska processen.

För att verksamheten också ska kunna bedrivas på en hög vetenskaplig nivå fordras att laboratoriet har resurser för att såväl bedriva forensisk forskning och utvecklingsverksamhet som att ta tillvara erfarenheterna från annan nationell eller internationell forskning av relevans för verksamheten. En genomförandeorganisation bör närmare beskriva och utveckla hur detta ska kunna genomföras fullt ut.

11.2.11 Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten

Utgångspunkt: Det ska finnas en av allmänheten väl känd och lätt tillgänglig kontaktpunkt vid Polismyndigheten där enskilda personer på ett enkelt sätt kan framföra såväl positiva som negativa synpunkter. Polismyndigheten ska utveckla nationella rutiner och arbetssätt för att ta till vara allmänhetens synpunkter samt för att ge återkoppling i enskilda ärenden. Polismyndigheten ska sedan med hjälp av erfarenheterna från kontaktpunkten kunna göra ständiga förbättringar av verksamheten utifrån medborgarnas behov.

Allmänhetens synpunkter är viktig kunskap för att Polismyndigheten ska kunna bedriva ett förtroendefullt arbete nära medborgarna. Kommittén ser behov av att Polismyndigheten stärker enskildas möjlighet att föra fram såväl positiva som negativa synpunkter på verksamheten som på enskilda polisanställdas agerande och bemötande. Det bör därför finnas en av allmänheten väl känd och lätt tillgänglig kontaktpunkt vid Polismyndigheten där medborgare och andra på ett enkelt sätt kan framföra synpunkter. Det ska vara meningsfullt för enskilda att kontakta Polismyndigheten

med sina synpunkter och det är viktigt att enskilda kan känna trygghet i att myndigheten omhändertar synpunkterna. Det finns ett stort behov av att Polismyndigheten internt utvecklar nationella rutiner och arbetssätt för att ta till vara allmänhetens synpunkter samt ge återkoppling i enskilda ärenden.

För att uppnå detta anser kommittén att Polismyndigheten bör införa en funktion såväl på polisregionnivå som på nationell nivå. Funktionen bör ligga direkt under regionpolismästaren i polisregionerna och på nationell nivå nära den högsta polisledningen för att ge funktionen de bästa förutsättningarna för arbetet. Uppgiften på nationell nivå är bl.a. att omhänderta erfarenheter och kunskap från polisregionnivån och omsätta dessa i nya arbetsmetoder och rutiner, som underlag för behov av kompetensutveckling och i övrigt för det strategiska arbetet.

På polisregionnivå bör det finnas en funktion och organisation som säkerställer möjlighet för allmänheten att kontakta Polismyndigheten för att delge sina synpunkter. Förutsättningarna ska vara likartade för enskilda att kontakta Polismyndigheten oavsett var i polisregionen de bor.

De erfarenheter och kunskaper som framkommer genom arbetet är mycket viktigt ur ett medborgarperspektiv. Kommittén anser därför att regionpolismästaren kontinuerligt bör beskriva arbetet och redovisa erfarenheter för regionpolisrådet. Erfarenheterna bör sedan sammanställas och redovisas till rikspolischefen som årligen redovisar erfarenheter och vunnen kunskap för insynsrådet.

Den samordningsfunktion som kommittén, i avsnitt 9.3, föreslagit ska finnas på nationell nivå för Polismyndighetens insynsråd och polisregionrådets verksamhet kan med fördel utnyttjas för att sammanställa erfarenheter från polisregionerna även i denna del.

Den särskilda utredaren bör få i uppdrag att utveckla och införa en sådan nationell arbetsmodell som stöder allmänhetens möjligheter att framföra positiva och negativa synpunkter samt utvecklar möjligheten för Polismyndigheten att arbeta med ständiga förbättringar utifrån medborgarnas behov och statsmakternas krav. Utredaren bör ta tillvara sådana goda exempel på arbetsmetoder och rutiner som i dag finns vid polismyndigheterna.

11.2.12 Medborgerlig insyn och demokratisk kontroll

Utgångspunkt: Medborgerlig insyn och demokratisk kontroll i polismyndighetens verksamhet på såväl nationell som regional nivå är viktig. Sådan insyn och kontroll är angelägen för polisens legitimitet i samhället.

Kommittén har i kapitel 9 beskrivit behovet av demokratisk insyn och kontroll i polisverksamheten samt lämnat förslag på instrument för att förverkliga denna. Kommittén har genom förslagen om insynsrådet med särskilda uppgifter och regionpolisråden – som kan beskrivas som insynsråd på regional nivå – gått längre än vad t.ex. myndighetsförordningen föreskriver vad gäller demokratisk insyn och kontroll i en myndighet. Som beskrivits i avsnitt 9.6.1 bygger förslagen dels på behovet av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll på polisregionnivå och vikten av att regionpolisråden består av förtroendevalda, dels på att behovet av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll är särskilt framträdande inom vissa delar av polisverksamheten, därav de särskilda uppgifterna för Polismyndighetens insynsråd. Att den demokratiska insynen och kontrollen i polisens verksamhet fungerar effektivt är grundläggande för polisens legitimitet i samhället.

Den särskilda utredaren bör få i uppdrag att närmare utveckla arbetsformerna för insynsrådet och regionpolisråden. Utredaren bör också ges i uppdrag att utveckla samordningsfunktionens uppdrag, roll och bemanning som stöd till Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden.

Kommittén föreslår också att utredaren får en referensgrupp för uppdraget, som bör bestå av förtroendevalda med intresse av och kunskap om polisverksamhet.

12 Konsekvenser av kommitténs förslag

12.1 Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

12.1.1 Organisationsförändringen är en del av ett större förändringsarbete

Kommitténs förslag till ny Polismyndighet är av mer övergripande karaktär, vilket är i linje med de ställningstaganden som riksdagen och regeringen gjort när det gäller att en myndighet så långt som möjligt själv bör fatta beslut om sin egen organisations utformning. Den föreslagna förändringen av polisens organisation leder enligt kommitténs uppfattning till flera positiva effekter ur såväl ett medborgarperspektiv och rättskedjeperspektiv som ur ett verksamhetsperspektiv. Förslagen får en rad konsekvenser, vilka beskrivs nedan. De konsekvenser som följer av kommitténs förslag om att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet beskrivs och analyseras i sin helhet i kommitténs kommande betänkande (dir. 2012:13).

En organisationsförändring och en ökad tydlighet när det gäller ansvarsförhållanden i enlighet med förslagen och de preciseringar som genomförandeorganisationen kan komma att besluta undanröjer inte alla hinder för en kvalitativ, kostnadseffektiv och flexibel polisverksamhet, men skapar avsevärt bättre förutsättningar än dagens organisation. När den nya organisationen är på plats kommer ett omfattande fortsatt förändringsarbete att krävas inom organisationen innan de positiva effekterna kan realiseras fullt ut. Samhällsutvecklingen, och i lika hög grad den tekniska utvecklingen, kommer att medföra behov av successiva och fortlöpande anpassningar av verksamhetens inriktning och organisation. Det krävs framförallt fortsatt utveckling av metoder och arbetssätt för att uppnå bästa möjliga resultat inom ramen för tillgängliga

personella och ekonomiska resurser. Andra frågor som i stor omfattning påverkar polisens effektivitet är exempelvis utveckling av ett modernt ledarskap och kompetensutveckling anpassat till pågående förbättrings- och utvecklingsarbete.

12.1.2 Mycket kraft för själva förändringsarbetet

Erfarenheterna av tidigare omorganisationer när flera verksamheter sammanfogats till en myndighet visar att mycket kraft övergångsvis går åt till själva förändringsarbetet och att detta sker på bekostnad av verksamhetens effektivitet och kvalitet. Det kan inte uteslutas att organisationsförändringen av polisen på samma sätt under en övergångsperiod kommer att medföra effektivitetsförluster och andra negativa konsekvenser.

De förändringar som kommittén föreslår tar i första hand sikte på ledningsstrukturen för polisverksamheten och en renodling av ansvarsförhållanden på nationell och regional nivå. De största förändringarna kommer därmed främst att avse ombildningen av Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet till ett huvudkontor samt verksamheten vid de orter där länspolismästarna och myndighetsgemensamma specialistfunktioner i dag är placerade. De orter som blir huvudorter i den nya polisregionindelningen kan förväntas att få ett utökat uppdrag medan verksamheten begränsas på andra orter. Polisverksamheten som bedrivs nära medborgarna på t.ex. kommunnivå berörs inte i lika stor omfattning av omstruktureringen i ett initialt skede. Avsikten med den nya organisationen och ledningsstrukturen är emellertid att förändringarna efter hand ska ge bättre förutsättningar för en utjämning av nuvarande skillnader i resultat mellan olika polisdistrikt. Därutöver kommer införandet av nya och bättre arbetssätt och metoder till gagn för en ökad kvalitet och effektivitet i det operativa polisarbetet att underlättas.

Att polisens reguljära verksamhet fungerar är nödvändigt för samhället. För att begränsa de negativa konsekvenserna, som en stor omstrukturering av polisen övergångsvis kan innebära för medborgarna och de polisanställda samt verksamheten i övrigt, är det avgörande att förändringarna verkställs med god planering och inom kortast möjliga tid. Den särskilda genomförandeorganisationen för att förbereda och genomföra förändringen har här en viktig funktion.

12.2 Konsekvenser i ett medborgarperspektiv

12.2.1 Ökad enhetlighet och rättssäkerhet

Statskontoret har i sin utvärdering av tidigare enmyndighetsreformer pekat på att förutsättningarna för ökad enhetlighet har förbättrats genom reformen. Samtidigt noterar Statskontoret att det inte finns underlag för att bedöma om handläggning och regel-tillämpning verkligen har blivit mer enhetlig och håller högre kvalitet än tidigare.¹

Kommitténs bedömning är att förändringen av polisorganisationen med ett tydligt beslutsmandat för den högsta polisledningen ger möjlighet att uppnå en högre rättssäkerhet i verksamheten. Förutsättningarna för en i hela landet enhetlig och förutsebar handläggning av ärenden och enhetlig bedömning t.ex. inom utredningsverksamheten och vid beslut i tillståndsärenden förbättras i en polismyndighet.

12.2.2 Det demokratiska perspektivet

Den demokratiska insynen och kontrollen

Den demokratiska insynen och kontrollen i polisverksamheten bedrivs för närvarande i huvudsak genom Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelserna vid de 21 polismyndigheterna. Kommitténs förslag innebär att dessa styrelser ersätts av Polismyndighetens insynsråd och ett regionpolisråd i varje polisregion med förtroendevalda ledamöter samt att en samordningsfunktion inrättas på nationell nivå. Samordningsfunktionens uppgift är bl.a. att stödja ledamöterna i regionpolisråden och insynsrådet med underlag och sammanställningar så att erfarenheter från polisregionerna och den nationella nivån kan tas tillvara.

Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden har enbart en kontrollerande och rådgivande funktion och kommer att sakna de beslutsmandat som nuvarande styrelser inom polisorganisationen har. Konsekvensen av kommitténs förslag är att färre förtroendevalda än i dag kommer att delta i arbetet med insyn och kontroll och att förtroendemannainflytandet sammantaget minskar

¹ Statskontoret, 2010. *När fler blir en-om nyttan med enmyndigheter.*

genom att beslutsbefogenheterna tas bort. Kommitténs förslag innebär dock att förtroendemännens roll och uppdrag tydliggörs i förhållande till nuvarande system.

Kommittén bedömer att förslaget med samordningsfunktionen kommer att göra polisverksamheten i såväl polisregionerna som nationellt lättare att överblicka och därmed innebära att insynsfunktionen blir mer påtaglig och effektiv än vad som annars hade blivit fallet. Insynsrådets och regionpolisrådets roll som rådgivande organ till ledningen kan därmed bli mer verkningsfull.

Kommitténs förslag att insynsrådet och regionpolisråden får i uppgift att särskilt följa verksamheten med särskilda utredningar och att chefen för avdelningen årligen ska lämna en redovisning till regeringen avseende verksamheten stärker den demokratiska insynen och kontrollen i denna del. Kommittén har därutöver föreslagit att regeringen årligen ska lämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning av verksamheten på samma sätt som gäller för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vilket ytterligare förstärker den demokratiska insynen och kontrollen av denna verksamhet.

Den tillsyn av regelefterlevnad som ett fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten kommer att utföra för regeringen, och i förlängningen medborgarna, kommer att ha bättre kontroll över att regler och lagar följs i polisens verksamhet. Granskningar kan också tjäna som underlag för Polismyndighetens insynsråd och regionpolisrådets verksamhet och ge redskap i insyns- och rådgivningsarbetet.

Samverkan med kommunerna

Kommitténs bedömning är att organisationsförändringen skapar goda möjligheter att fördjupa den lokala samverkan och det lokala engagemanget. För att uppnå detta krävs en geografisk underindelning av polisregionerna, långtgående delegation när det gäller operativt polisarbete och en beslutsstruktur inom polisen som stöder lokal samverkan. Dessutom krävs att beslutsbefogenheter och uppgifter finns på lägsta ändamålsenliga nivå. Kommittén utvecklar detta närmare i avsnitt 11.2.

Om endast delar av kommitténs förslag genomförs och de beskrivna utgångspunkterna (i kapitel 11) för att stärka det lokala polisoperativa arbetet inte beaktas, finns risk för att organisations-

förändringen istället leder till bristande lokalt engagemang. Polisens samverkan med kommunerna och övriga lokala aktörer riskerar då att försvagas, vilket kan leda till bristande förtroende för Polismyndighetens förmåga att bekämpa brott och ordningsstörningar i lokalsamhället. Kommittén vill framhålla betydelsen av att övergången till en myndighet inte får leda till centralisering av det operativa arbetet utan att det tvärtom är angeläget att utveckla den lokala samverkan. Om kommitténs förslag genomförs och utgångspunkterna beaktas främjas delaktighet och engagemang hos såväl personal som olika lokala aktörer.

Nya former för lokalt inflytande mellan polis och kommun

Det lokalpolitiska inflytandet i polisverksamheten förändrades i och med att länspolismästarmodellen var fullt genomförd 1998. Det innebar att det blev svårare att uppfylla kravet på att alla kommuner i polisdistriktet skulle vara representerade i polisstyrelsen.

Polisen har under de senaste åren – i många fall tillsammans med kommunerna – utvecklat nya former för samverkan. De samverkansavtal som nu finns upprättade, mellan i princip alla kommuner och respektive polismyndighet, bidrar till ökad delaktighet och lokalt inflytande för kommunen och andra aktörer i det lokala polisarbetet.

Kommitténs förslag, att Polismyndigheten ska ges ett uttalat samverkansansvar med landets alla kommuner, skapar förutsättningar för ett effektivt lokalt förankrat brottsförebyggande arbete på kommunal nivå där arbetet utgår från en gemensam framtagen problembild. Polismyndigheten samt kommuner och kommunalförbund ges med kommitténs förslag frihet att tillsammans organisera samverkan på det sätt som är anpassat efter hur lokalsamhället ser ut och fungerar, t.ex. genom inrättande av samverkansråd, chefsråd, närpolisråd eller andra organ på lokal nivå och genom arbetet med samverkansavtalen. Polismyndigheten och kommunerna har möjlighet att inrätta de samverkansorgan som de bedömer att de har behov av.

Kommittén bedömer att genom de förslag som vi lämnar och de nya former för samverkan som utvecklas kommer en bättre kontakt uppnås mellan polisen och lokalsamhället, vilket bidrar till ett effektivare brottsförebyggande arbete.

Allmänhetens kontakter med polisen

Av geografiska och befolkningsmässiga skäl varierar polisens tillgänglighet över landet. Men skillnader i tillgänglighet kan också vara följden av lokalt fattade beslut och prioriteringar. Kommitténs förslag att stärka kraven på Polismyndigheten att i arbetet uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet bör innebära positiva konsekvenser för allmänhetens kontakter med polisen. Likaväl bedömer vi att förslagen att Polismyndigheten ska se till att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig kommer att ge ett positivt gensvar. Därutöver bör kraven på Polismyndigheten att ge information till brottsoffer och att välja sådana arbetsformer som bidrar till ett gott förhållande till allmänheten medföra positiva konsekvenser. De positiva konsekvenserna av de ökade kraven på Polismyndigheten kan t.ex. vara ett ökat förtroende för polisen och ett större antal tips till polisen om misstänkt brottslighet. Därigenom ökar möjligheterna för Polismyndigheten att klara upp fler brott.

Den nya organisationen ger också förutsättningar för att servicefunktioner, såsom tillståndsgivning av olika slag, utvecklas på ett likartat sätt över hela landet och att mer enhetlig utveckling sker beträffande tillgänglighet, handläggningstider och bemötande m.m. oavsett var i landet som polisens tjänster efterfrågas.

Allmänhetens synpunkter på verksamheten är viktig kunskap för att Polismyndigheten ska kunna bedriva ett förtroendefullt arbete nära medborgarna. Kommittén föreslår att Polismyndigheten bör utveckla och införa en nationell arbetsmodell – allmänhetens kontaktpunkt – som stärker allmänhetens möjlighet att framföra såväl negativa som positiva synpunkter på verksamheten. Ett sådant arbetssätt kommer att underlätta för medborgarna att på ett enkelt sätt framföra synpunkter vilket kan leda till ökad kvalitet i Polismyndighetens verksamhet.

Konsekvenser utifrån ett demokratiskt perspektiv

Kommittén anser sammantaget att föreslagna åtgärder förstärker den demokratiska insynen och kontrollen över verksamheten samtidigt som en renodling av ansvarsförhållandena inom Polismyndigheten uppnås. Polismyndighetens uttalade samverkansansvar med kommunerna i kombination med att nya former för samver-

kan utvecklas på lokal nivå skapar andra möjligheter till inflytande och delaktighet för kommunerna och lokala aktörer vilket stärker det demokratiska perspektivet. Medborgarnas möjlighet att på ett enkelt sätt framföra synpunkter på Polismyndighetens verksamhet bidrar till ett förtroendefullt arbete nära medborgarna.

12.3 Konsekvenser i ett rättskedjeperspektiv

Polisen utgör en del av en kedja av flera myndigheter som hanterar brottslig verksamhet. Hela rättskedjans effektivitet och förmåga att lösa sina uppgifter i enlighet med de förväntningar och krav som allmänheten och regeringen ställer är beroende av hur väl polisen utför sina uppgifter. Det gäller alltifrån upptagande av anmälan om brott till utredning och gripande av misstänkt gärningsman. Av särskild vikt är det samarbete som bedrivs mellan polis och åklagare.

Kommitténs bedömning är att förutsättningarna att utveckla den strategiska samverkan på nationell nivå med Åklagarmyndigheten och andra myndigheter i rättsväsendet förbättras avsevärt genom att den nationella polisleddningen kommer att företräda hela polisorganisationen. Nationella överenskommelser kommer att kunna slutas direkt mellan två parter.

Vad gäller samverkan med Åklagarmyndigheten finns med en sammanhållen Polismyndighet ökade möjligheter att i myndigheten få genomslag för nationella strategier och arbetsmetoder, vilket stärker förutsättningarna för denna samverkan. Genom att Polismyndigheten beslutar om ansvars- och uppgiftsfördelning inom myndigheten har myndigheten också möjlighet att besluta att viss utredningsverksamhet ska bedrivas nationellt funktionsindelad, vilket för viss brottslighet kan bidra till en effektivare utredningsverksamhet. I dag finns detta redan t.ex. avseende utredningar av korruptionsbrott.

En indelning av Polismyndigheten i polisregioner kommer dock att medföra helt nya praktiska förutsättningar för samverkan mellan polisen och åklagare. Den nuvarande ordningen där polismyndigheterna har en nära anknytning till åklagarkamrarna, och en eller två tingsrätter kommer att förändras i och med att Polismyndigheten indelas i polisregioner. Det kommer därför att finnas ett behov av att finna nya strukturer för regional och lokal samver-

kan med Åklagarmyndigheten och domstolarna med hänsyn till Polismyndighetens nya geografiska indelning.

Om Polismyndighetens arbete med att upptäcka och utreda brott blir mer effektivt, leder detta till ökad arbetsbelastning för flera andra myndigheter i rättskedjan. Det gäller såväl för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som för de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Detta kommer att leda till behov av ökade resurser för dessa myndigheter eller behov av andra särskilda åtgärder. En sådan konsekvens är naturligtvis ändå principiellt önskvärd i strävan efter ett effektivare rättsväsende och ett tryggare samhälle.

12.4 Konsekvenser i ett verksamhetsperspektiv

12.4.1 Regeringens krav på verksamheten

Möjligheterna att uppnå regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet förbättras med de förslag som kommittén lämnar.

En övergång till en sammanhållen myndighet för polisen ger en rad positiva grundförutsättningar. Tydligare ansvarsförhållanden bör kunna bidra till bättre resultat. Det gäller t.ex. också förmågan att styra och följa upp verksamheten, förbättrade möjligheter att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen för att jämna ut arbetsbelastningen över landet och att koncentrera delar av den administrativa verksamheten.

Vissa uppgifter som i dag utförs på i stort sett samtliga 21 polismyndigheter kommer att kunna lösas mer kostnadseffektivt i betydligt färre, och bärkraftiga, polisregioner. Kommittén pekar i avsnitt 11.2 på ett antal sådana uppgifter.

Som kommittén redovisat i kapitel 4 finns det enligt tillgänglig statistik betydande skillnader i resultat mellan olika polismyndigheter när det t.ex. gäller utredningsverksamheten. Skillnaderna kan enligt kommitténs bedömning tillskrivas antingen underlaget för resultatredovisningen eller skillnader i prioriteringar, arbetssätt och metoder. Oavsett vilken förklaringen är till skillnaderna, bedömer kommittén att den föreslagna myndighetslösningen skapar förutsättningar både att följa upp verksamheten på ett mer enhetligt sätt, och att uppnå bättre och jämnare verksamhetsresultat inom

myndigheten. Till detta kommer att det pågående utvecklingsarbetet inom ramen för Rättsväsendets informationsförsörjning, RIF, som bedrivs under Justitiedepartementets ledning, inom några år kommer att ge väsentligt bättre förutsättningar än för närvarande att följa upp och utvärdera resultatet av genomförda insatser. Genom en sammanhållen myndighet ökar förutsättningarna att vidta åtgärder i syfte att stödja sådana verksamheter som inte bedöms svara upp mot gällande riktlinjer och mål.

Den föreslagna beslutsstrukturen för ledning av operativ verksamhet på nationell nivå ger förutsättningar för ett väsentligt mer flexibelt arbete. Bärkraftiga polisregioner som i hög grad är självförsörjande när det gäller verksamhet som kräver specialistkompetens ger också större flexibilitet.

Verksamhetens kvalitet hänger nära ihop med de förutsättningar som enskilda medarbetare har för att utföra sina uppgifter. Det kan gälla saker som organisation, beslut, ansvar och resurser, men även omgivningens och polisanställdas egna attityder och förhållningsätt. Möjligheten att utveckla kvaliteten i polisverksamheten, utifrån ovan nämnda faktorer, bedömer kommittén kommer att förbättras med en ny organisationsstruktur, där det t.ex. är lättare att sprida de goda exemplen på metoder och arbetssätt.

12.4.2 Tydligare styr- och ansvarskedja

Med en sammanhållen Polismyndighet där polisleddningen med vissa undantag beslutar sin egen organisation samt beslutar om ansvars- och uppgiftsfördelning mellan nivåerna ges förutsättningar för en tydligare styr- och ansvarskedja från nationell till lokal nivå. Det förhållandet att den nya organisationen kommer att bestå av färre organisatoriska enheter ökar möjligheterna för såväl en stark nationell styrning som för effektiv kommunikation. Polismyndigheten får genom kommitténs framlagda förslag större möjligheter att inrätta besluts- och uppgiftsnivåer som sammantaget innebär en effektivare verksamhet och ett mer flexibelt resursanvändande. De nya förutsättningarna kommer enligt kommitténs bedömning därigenom att bidra till att skapa bättre förutsättningar för förbättrade resultat i polisens verksamhet både i kvalitetshänseende och i effektivitetshänseende.

12.4.3 Adekvat beslutsnivå

Avståndet mellan den högsta myndighetsledningen och linjeverksamheten kommer att öka med den föreslagna organisationen. Det finns en risk för att nivåerna blir fler mellan "högsta chefen" och det lokala polisarbetet. Det medför naturligtvis en risk för försämrade förutsättningar för styrning och kommunikation och för att medarbetarnas delaktighet försämraras.

Om en tydlig delegationsordning fastställs med tydligt utpekade organisationsnivåer utan överlappande besluts- och uppgiftsområden där beslut tas på lägsta ändamålsenliga nivå, kan den här typen av risker minskas.

Erfarenheter från de myndigheter som har ombildats till enmyndigheter visar att själva omorganisationen ofta medför att beslutsfattande i delar förs upp till högre beslutsnivåer än vad som är avsett enligt delegationsordningen. T.ex. tenderar svåra och komplicerade beslut som berör personal och vissa andra beslut att hamna på högre nivå än vad som är avsett. Företeelsen har en koppling till att organisationen i ett förändringsskede förväntar sig detaljerade, t.o.m. operativa, beslut uppifrån och att medarbetare och chefer inte tar det ansvar som är tänkt. Också för polisens del finns en risk att förändringen av polisens organisation och ledningsstruktur leder till att beslut fattas på för hög nivå. Beslutsfattandet behöver i sådana fall återställas till adekvat nivå så att detta inte orsakar tröghet och ineffektivitet.

Risk för detaljstyrning

Kommitténs förslag att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet innebär en övergång från ett decentraliserat beslutsfattande till ett delegerat beslutsfattande. Rikspolischefen ges utökade möjligheter att styra Polismyndigheten med riktlinjer, policydokument m.m. Detta ger möjlighet att skapa enhetligare hantering av ärenden och att hela organisationen arbetar efter evidensbaserade arbetsmetoder.

Det finns dock ibland en övertro på värdet av att kunna reglera den enskilde polisanställdes agerande genom riktlinjer och direktiv. Polisverksamheten, särskilt den yttre verksamheten, innebär till sin natur en hög grad av frihet där den enskilde polismannen måste ta ett eget ansvar för de beslut som ska fattas efter de förutsättningar

som råder i varje enskild situation. En allt för långtgående detaljreglering och toppstyrning hämmar den enskildes ansvarstagande, initiativförmåga och handlingsfrihet – vilket i sin tur inte främjar en lärande organisation. Konsekvensen av en allt för långtgående detaljreglering är bristande motivation hos medarbetare, vilket riskerar att leda till sämre verksamhetsresultat.

Det är därför viktigt att arbeta med att skapa förståelse hos medarbetarna om varför man gemensamt ska arbeta i en viss riktning samt att kunna förmedla en bild av att olika arbetsuppgifter bidrar till en helhet där polisen utnyttjar resurserna effektivt med ett tydligt fokus på medborgarnas behov. Den formella styrningen via lagar och förordningar och andra direktiv utgör en viktig del för att framgångsrikt nå en effektiv polisverksamhet. Arbetet med att utveckla ledarskapet och skapa en organisation som är lärande med ständiga förbättringar och där målsättningen är att upprätthålla hög motivation och hög kompetens hos medarbetarna är dock minst lika viktigt för att nå önskade resultat.

12.4.4 Behov av strategisk ledning och styrning

Erfarenheter från andra större organisationsreformer visar att den största utmaningen ligger i att precisera den långsiktiga planeringen av verksamheten. En rikstäckande verksamhet som ska ledas och styras med stora krav på enhetlighet, rättssäkerhet och ekonomisk rationalitet kräver tydlighet i styrning och god framförhållning, både inom myndigheten och från regeringen.

De förslag som kommittén lämnar ger myndighetsledningen och ytterst rikspolischefen möjlighet att ta ett helhetsansvar för polisverksamheten i landet och för de resultat som uppnås. Detta ställer nya krav på rikspolischefen och polisledningen inte minst vad avser strategisk ledning och styrning.

Den styrning som finns i dag är i vissa delar inte tillräckligt långsiktig och har inte heller det helhetsperspektiv som krävs. En sammanhållen Polismyndighet ges bättre möjligheter till en flerårig planeringshorisont och en gemensam strategisk målbild av vad som i ett längre perspektiv krävs av organisationen med tydlig utgångspunkt i vilka effekter som ska uppnås i verksamheten.

Polismyndigheten behöver således ha förmåga och kapacitet att bedriva ledning och styrning med flera olika tidsperspektiv. Den

framtida ledningsorganisationen ställer sannolikt krav på utvecklad kompetens på såväl nationell nivå som polisregionnivå.

12.4.5 Huvudkontor i stället för Rikspolisstyrelse kräver ny kompetens

Kravet på Polismyndighetens huvudkontor kommer väsentligt att förändras i förhållande till Rikspolisstyrelsens nuvarande ansvar och roll. Den nya myndighetsledningen och ytterst rikspolischefen får som ovan beskrivits ett helhetsansvar för polisverksamheten i hela landet. Det förhållandet ställer nya och ofrånkomliga krav på hur ett huvudkontor bör utnyttja de utökade förutsättningarna för nationell styrning. På Polismyndighetens huvudkontor måste det finnas en hög kompetens för nationell strategisk ledning och styrning som är helhetsinriktad och långsiktig.

I den helhetsinriktade och långsiktiga nationella styrningen ligger att analysera resultatet av myndighetens interna styrning och kontroll samt uppföljning och utvärdering av verksamheten. En strategisk och långsiktig styrning ställer också krav på ekonomiska analyser och prognoser samt systematisk omvärldsbevakning. Till denna omvärldsbevakning hör bland annat bevakning och analys av samhällsutvecklingen i allmänhet och brottsutvecklingen i synnerhet samt även att ta till vara resultatet av kriminologisk, demografisk och annan för polisväsendet relevant forskning. Allt detta används sedan som underlag för en utvecklad strategisk ledning och styrning.

En viktig uppgift för huvudkontoret blir att säkerställa att regeringens förväntningar på en organisationsförändring kan realiseras. För att klara det uppdraget måste Polismyndighetens resultatredovisning utvecklas. Detta har nära koppling till de konsekvenser för Regeringskansliet som vi redovisar i avsnitt 12.8.

Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet kommer att förändras genom att ett nytt fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten skapas. Detta betyder att huvudkontoret måste bygga upp en förmåga att samverka med granskningsorganet och utveckla Polismyndighetens arbete med att t.ex. tillhandahålla aktmaterial och annat underlag för tillsynen. Dessutom behöver huvudkontoret utveckla formerna för att i Polismyndigheten omhänderta resultatet av tillsynsverksamheten för att få största möjliga nytta av granskningsorganets verksamhet.

En följd av vad ovan nämnts, samt av vad som framgår av följande avsnitt angående det förändrade arbetsgivaransvaret, är att det behövs en noggrann genomgång av vilka uppgifter som ska utföras på huvudkontoret, vilket kompetensbehov som föreligger samt vilka arbetsmetoder som behöver utvecklas. Därefter kan huvudkontorets organisation utformas, med de nya kompetenser som det väsentligt förändrade uppdraget för den nationella nivån kräver, så att huvudkontoret blir anpassat till det nya uppdraget.

Även själva förändringsarbetet kommer att ställa krav på särskild kompetens som innefattar förmåga att på ett tydligt sätt kommunicera de förändringar som måste göras.

Ett huvudkontor måste också sedan löpande utveckla arbetsformerna och anpassa kompetensen för att kunna tillgodose det förändrade behovet av långsiktig och helhetsinriktad styrning.

12.4.6 Nödvändigt förändringsarbete kräver engagemang på alla nivåer

Erfarenheter från tidigare ombildningar till enmyndigheter och andra stora omorganisationer visar att det i vissa fall saknats tillräcklig kraft i förändringsarbetet för den planerade omorganisationen att kunna genomföras fullt ut.² En utdragen förändringsprocess kan medföra att gamla strukturer bibehålls. Därför är det väsentligt med ett målmedvetet arbete som tar sikte på att införandet av den nya organisationen genomförs i sin helhet vid beslutad tidpunkt. För att detta ska vara möjligt krävs att genomförandeorganisationen har tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att lösa alla viktiga frågor. Det krävs också att chefer på alla nivåer har kraft att genomdriva fattade beslut och står bakom dessa beslut samt har en förståelse för varför förändringar som berör deras arbete är nödvändiga. Bristande delaktighet i förändringsarbetet kan innebära att förändringarna aldrig genomförs eller att verksamheten efter en tid återgår till tidigare inriktning. Det är därför nödvändigt att tidigt inte bara involvera chefer utan samtliga berörda i förändringsarbetet och att återkommande diskutera de svårigheter som förändringen kan komma att medföra, liksom varför förändringarna genomförs och att lyfta fram de fördelar som på sikt kan komma att vinnas. För

² Statskontoret, 2010. När fler blir en-om nyttan med enmyndigheter.

detta kommer återkommande information och dialog på alla nivåer att krävas inom den blivande Polismyndigheten.

För utveckling av Polismyndigheten och för att möta de krav som omvärlden ställer kan även rekrytering av ny kompetens, kompetensutveckling och investering i ny teknik behövas.

12.4.7 Konsekvenser för nationell operativ verksamhet

Det förhållandet att Polismyndighetens nationella ledning i större utsträckning än i dag kommer att utöva ledning och samordning av operativ verksamhet, inom specifika områden där behovet är särskilt framträdande, ställer nya krav på huvudkontoret och främst på den avdelning som kommer ha nationellt ansvar för den operativa verksamheten. Behovet för Polismyndigheten att uppnå högre flexibilitet framför allt i den operativa verksamheten kräver också särskilda överväganden. Kommittén utvecklar, i avsnitt 11.2.8, utgångspunkter för ledning av den operativa verksamheten samt hur Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter behöver förändras för att möta de nya förutsättningarna.

12.4.8 Särskilda utredningar

Kommittén föreslår, i avsnitt 9.3.6, att verksamheten med särskilda utredningar ska ingå i Polismyndigheten som en egen avdelning, att dess chef utses av regeringen och att verksamheten får en egen anslagspost. Kommittén föreslår även flera åtgärder som påverkar möjligheten till insyn och kontroll i verksamheten. Kommitténs bedömning är att förslagen säkerställer en hög kvalitet i verksamheten, en obunden ställning samt en utökad demokratisk insyn och kontroll.

12.4.9 Verksamheten vid Statens kriminaltekniska laboratorium

I dag är Rikspolisstyrelsen chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Konsekvensen av kommitténs förslag att Statens kriminaltekniska laboratorium blir en del av Polismyndigheten och utgör en avdelning på nationell nivå innebär att kon-

struktionen med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium upphör.

Laboratoriets verksamhet, med ett utökat ansvar för den forensiska processen och med utgångspunkt från vad som anges i den instruktion för Polismyndigheten som kommittén föreslår, kan bidra till förbättrade verksamhetsresultat främst vad avser utredningsverksamheten.

Kommitténs bedömning är emellertid att det finns en risk, som inte bör underskattas, för att laboratoriets opartiskhet inte kommer att kunna säkerställas fullt ut på motsvarande sätt som i dag. Detta kan t.ex. leda till krav på att fler undersökningar och analyser än i dag underställs en s.k. second opinion. För att säkerställa opartiskhet och fortsatt hög kvalitet på den forensiska verksamheten, krävs att den nya polisledningen garanterar att Statens kriminaltekniska laboratorium även fortsättningsvis tillförsäkras resurser för att bedriva såväl forensisk forskning som utvecklingsarbete.

12.4.10 Ledning och styrning av polisregioner

En indelning av Polismyndigheten i ett mindre antal bärkraftiga polisregioner innebär att den regionala polisledningen styr och leder en verksamhet över en större geografisk yta och med betydligt större resurser än dagens polismyndighetsledningar. Detta kommer att innebära större och delvis andra krav på den regionala polisledningen. Det kommer bl.a. att krävas ökad förmåga att hantera såväl nationella som regionala frågor.

En sådan förmåga är en förutsättning för att få genomslag för den nationella styrningen. Kommittén utgår från att regionpolismästarna kommer att ingå i rikspolischefens nationella strategiska ledningsgrupp och därigenom kunna ta ett gemensamt ansvar för den nationella ledningen, vilket krävs för att åstadkomma genomslag för den nationella styrningen i polisregionerna och på lokal nivå. Polisregionindelningen kommer även att innebära ett ökat fokus på strategisk styrning på regional nivå. Regionpolismästaren och dennes regionledning kommer i mindre utsträckning än dagens myndighetsledningar att ägna sig åt operativ ledning av det dagliga arbetet. Den operativa ledningen kommer i större utsträckning att behöva utövas på ledningsnivåer därunder, vilket enligt kommitténs bedömning kommer att bidra till en förstärkt förmåga till lokal samverkan och lokalt engagemang.

12.4.11 Register- och sekretessfrågor

Övergången till en Polismyndighet kommer att underlätta utbytet av uppgifter inom polisorganisationen genom att nuvarande myndighetsgränser upphör.³ Däremot kvarstår sekretessen när det gäller utbyte av uppgifter mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra och det inte för en viss situation finns en relevant sekretessbrytande regel.⁴ Sekretess- och behörighetsregler inskränker dessutom ofta enskilda befattningshavares möjligheter att ha tillgång till andra uppgifter än sådana som krävs i arbetet.

Nuvarande flora av lokala datasystem och register av skilda slag kommer genom den nya myndighetskonstruktionen att reduceras, vilket efter hand kommer att leda till större enhetlighet, högre kvalitet samt lägre förvaltningskostnader för it-verksamheten inom myndigheten. En omorganisation till en myndighet innebär att fler system blir gemensamma för hela polisorganisationen genom att lokala system transformeras till centrala system. Det blir fråga om färre system totalt sett, vilket kommer att underlätta all hantering av de register som behövs i verksamheten. Det bör framförallt medföra fördelar från säkerhets- och kontrollsynpunkt samt för registervården.

Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna är för närvarande personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som sker vid respektive myndighet. Den föreslagna organisationen innebär att arbetet med personuppgiftsbehandling kan samordnas nationellt.

I en enmyndighetsorganisation är det än viktigare att åtkomsten av polisens system är begränsade till olika funktioner och behörighetsnivåer och att det finns klara och tydliga gränsdragningar i fråga om vilka som ska ha tillgång till olika uppgifter. På samma sätt som i dag kommer det finnas behov av spärrar för åtkomst av uppgifter inom myndigheten för personal som inte har behov av uppgifterna i sitt arbete. Därutöver blir behovet av ett utvecklat och modernt säkerhetsarbete med system som kontrollerar att

³ Den nya Polisdatalagen (2010:361) som trädde i kraft den 1 mars 2012 har också inneburit möjlighet för polisen att behandla personuppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet beträffande de register som omfattas av lagen.

⁴ 8 kap. 2 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), jfr prop. 2008/09:150 s. 356 f. och prop. 2010/11:116 s. 96.

endast personer med behörighet utnyttjar systemen än viktigare i en sammanhållen myndighet.

Färre register, som är gemensamma för polisen, bör förenkla Datainspektionens och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

I kommitténs fortsatta arbete med följdändringar i en rad författningar med anledning av organisationsförändringen (dir. 2012:13) kommer en mängd överväganden att behöva göras vad gäller register- och sekretessfrågor.

12.4.12 Överklagandemöjligheter och forumfrågor

Det finns i dag i vissa fall möjlighet att överklaga en polismyndighets beslut till Rikspolisstyrelsen. Detsamma gäller för Statens kriminaltekniska laboratoriums beslut i administrativa ärenden. Dessa överklagandemöjligheter försvinner som en konsekvens av en myndighetsreformen.

I vissa ärenden överklagas en polismyndighets beslut istället till länsstyrelsen. I dag överensstämmer polismyndigheternas organisation med länsindelningen. Med den nya organisation som vi föreslår kommer så inte längre vara fallet. Bestämmelserna om överklagande av en polismyndighets beslut till länsstyrelsen kommer att behöva anpassas till den nya organisationen med avseende på vilken länsstyrelse som ska pröva ett överklagande.

I en del ärendetyper kommer reformen inte att innebära någon skillnad vad gäller forumfrågorna. I vissa ärendetyper överklagas en polismyndighets beslut hos allmän förvaltningsdomstol enligt förvaltningsrättsliga regler. I kommitténs fortsatta arbete med följdändringar i en rad författningar med anledning av organisationsförändringen (dir. 2012:13) kommer en mängd överväganden att behöva göras vad gäller överklagandemöjligheter och forumfrågor.

12.4.13 Internationellt samarbete

Kommittén bedömer även att den föreslagna organisationen ger bättre förutsättningar för internationellt samarbete. En enmyndighetsorganisation bidrar till ett enhetligt uppträdande i olika internationella sammanhang. I den nya Polismyndigheten kommer en

nationell kontaktpunkt för det internationella polissamarbetet att kunna direkt representera svensk polis i sin helhet.

Detta kommer också att medföra att den svenska polisen i större utsträckning än hittills kommer att kunna agera samordnat och mer enhetligt i samarbetet med kollegor från andra länder.

Större och mer bärkraftiga polisregioner kommer att kunna upprätthålla en högre internationell kompetens, vilket bör bidra till ett bättre utnyttjande av de möjligheter som det internationella samarbetet erbjuder, främst i operativt hänseende. Den föreslagna organisationen kommer troligen också att underlätta rekrytering till internationella uppdrag samt omhändertagande av förvärvade kunskaper och erfarenheter.

12.5 Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området

12.5.1 Personalpolitisk framförhållning krävs

Den föreslagna organisationen innebär att den nya myndigheten kommer att vara en sammanhållen arbetsgivare för hela landet. Det ställer stora krav på arbetsgivarpolitisk enhetlighet innefattande bland annat nationell lönekartläggning och nationella kravprofiler för rekrytering.

Ett omfattande arbete behöver utföras på det personalpolitiska området innan den nya myndigheten kan inrättas. För att en övergång till den nya organisationen ska gå så smidigt som möjligt är det viktigt att parterna snarast inleder diskussioner med anledning av inrättandet av den nya myndigheten.

Den nya myndigheten måste ha ett tydligt ansvar för t.ex. personalregister, personalsituation, bevakning av lediga anställningar etc. Kommittén vill framhålla att det är viktigt att genomförandeorganisationen inför inrättandet av den nya myndigheten ser till att det finns fungerande rutiner även för dessa arbetsuppgifter som kan tas i bruk så snart Polismyndigheten inrättats.

En tidsmässigt god framförhållning krävs för att säkerställa hög tillförlitlighet på det personalstatistiska området. Det kommer att krävas enhetliga definitioner och enhetlig tillämpning av begreppen anställning, funktion, befattningsnomenklatur och tjänstebenämning.

12.5.2 Personalpolitisk enhetlighet

Personalpolitiken i en enmyndighetsorganisation kräver ett enhetligt arbetssätt till skillnad från nuvarande situation där personalpolitiken alltjämt i stora delar är myndighetsspecifik. Inför organisationsförändringen krävs ett omfattande och aktivt utvecklingsarbete och en inte obetydlig harmoniseringsprocess för att åstadkomma en enhetlig personalpolitik. Särskilda svårigheter kan uppkomma i de fall personalpolitiska riktlinjer innehåller värden som kan liknas vid ingångna kollektivavtal, till exempel friskvårdspeng eller andra skattefria förmåner.

12.5.3 Arbetsgivaren och personalorganisationerna

Övergången till en arbetsgivare och motsvarande anpassning för personalorganisationerna (SACO-S, ST, Polisförbundet och SEKO) kommer inledningsvis att kräva arbete såväl partsenskilt som partsgemensamt. Det bör även noteras att hälften av polismyndigheterna har ingått samverkansavtal medan resterande polismyndigheter tillämpar medbestämmandelagen.

En förutsättning för relationen till personalorganisationerna är att arbetsgivaren tydliggör sina beslutsnivåer och vilka beslut som fattas på vilken nivå. Under en övergångsperiod krävs särskilda insatser till undvikande av tvister om brott mot förhandlingskyldigheten eller utebliven samverkan.

En trolig konsekvens kopplad till arbetsgivaransvaret/arbetsgivarrollen är att fler beslut om verksamhet, ekonomi och kompetens kommer att fattas på nationell nivå. Detta förhållande kräver en tydlighet i förhållande till personalorganisationerna. Olika regler kommer att gälla beroende på om samverkansavtal eller medbestämmandelagen är styrande.

12.5.4 Arbetsmiljöarbetet

Det systematiska arbetsmiljöarbetet regleras i arbetsmiljölagen. Konsekvensen av organisationsförändringen är att arbetsmiljöarbetet måste få en enhetlig hantering grundad på den nya organisationen. Skyddsorganisationen ska struktureras efter arbetsgivarens organisation och de fysiska arbetsplatserna. Skyddskommittéer, huvudskyddsombud och skyddsombud ska följa den nya

organisationen och säkerställa att det systematiska arbetsmiljöarbetet genomförs.

12.6 Konsekvenser för personalen

12.6.1 Allmänna konsekvenser

I samband med att den nya Polismyndigheten bildas behöver en del förändringar i organisationen ske genast, som t.ex. att Rikspolisstyrelsen ombildas till ett huvudkontor och att den regionala nivån förändras genomgripande. I avsnitt 11.2 redovisas kommitténs utgångspunkter för behovet av bärkraftiga polisregioner och andra övergripande strukturreformer som medför att vissa uppgifter kan lösas mer effektivt om de görs samlat i polisregionen eller på nationell nivå.

Att yrkesrollerna förändras eller utvecklas har inte varit ovanligt i samband med tidigare enmyndighetsreformer. Det är därför nödvändigt att värdera organisationens kompetens, särskilt i de fall viss verksamhet ska koncentreras eller flyttas från ett ställe till ett annat. Det avser såväl kärnkompetens som stödkompetens.

En mer koncentrerad eller specialiserad verksamhet ställer t.ex. högre krav på kvalificerad kompetens på vissa områden. Ett av argumenten för att kommittén föreslagit att Polismyndigheten ska underindelas i bärkraftiga polisregioner är att skapa förutsättningar att i högre grad än i dag klara uppgifter i polisregionerna som kräver specialistkompetens, särskild utrustning eller dygnet-runtbemanning.

Behovet av kompetensutveckling, omställningsåtgärder och eventuell nyrekrytering är beroende av vilka ställningstaganden och beslut som genomförandeorganisationen fattar i dessa avseenden. Det finns, enligt kommittén, olika handlingsalternativ. Ett alternativ är att en viss verksamhet bedrivs nationellt, ett annat att denna bedrivs i polisregionen. Ett tredje alternativ är att verksamheten bedrivs i polisregionen, men med nationellt ansvar. Konsekvenserna för de polisanställda påverkas beroende på val av alternativ. Förändringarna kommer främst att påverka personalen vid Rikspolisstyrelsen samt på de orter där länspolismästaren, länsgemensamma enheter och specialistfunktioner i dag är placerade. Kommitténs bedömning är att ett inte obetydande antal medarbetare kommer att påverkas av förändringarna.

Det är angeläget för den nya myndigheten att kunna ha den kompetensprofil av polisanställda som bedöms ge bäst kostnads-effektivitet och kvalitet i verksamheten. Även om Polismyndigheten, så långt det är möjligt, arbetar med omställningsåtgärder och kompetensväxling går det inte att bortse från det faktum att med nuvarande ambition om 20 000 poliser och en begränsad ekonomisk ram kan en viss övertalighet av anställda med annan kompetens än polisiär uppstå. Föreslagen organisation kommer också att innebära en övertalighet av chefer, framför allt på den strategiska nivån. Åtgärder behöver påbörjas i god tid för att möta denna förändring. Åtgärderna kommer att innefatta såväl förberedande organisationslösningar som individlösningar inom ramen för det statliga trygghetsavtalet.

Verksamhet och uppgifter kan också komma att flyttas från Rikspolisstyrelsen till polisregionerna. I avsnitt 11.2.5 har kommittén visat på sådana exempel. Det skulle innebära möjlighet för fler medarbetare att kunna specialisera sig. Det är utvecklande för den personal som får fördjupa sina kunskaper inom specialområden. Genom att arbetsuppgifterna måste preciseras blir arbetsuppgifterna och målen tydligare för medarbetarna samtidigt som den höjda kompetensen i ärendehantering är till gagn för dem som kommer i kontakt med polisen av en eller annan anledning. Kommittén utgår ifrån att den nya Polismyndigheten, så långt tillgängliga resurser tillåter det, kommer att utnyttja denna möjlighet att skapa karriärer med mer inslag av expertfunktioner för hela landet och därigenom göra det lättare att såväl behålla personal som att rekrytera ny.

I andra fall kan emellertid effekten från den anställdes perspektiv bli den motsatta, dvs. att den anställde förlorar de uppgifter han eller hon utför genom att uppgifterna förs över till en specialistfunktion inom polisregionen. I dessa fall bör myndigheten, om den anställde vill det, eftersträva en lösning där den anställde om möjligt erbjuds medflyttning eller på annat sätt får användning för sin erfarenhet och kompetens så att uppsägning av personal så långt som möjligt kan undvikas.

En enmyndighetsorganisation kommer också att underlätta den interna personalrörligheten. Allt fler polisanställda uppfattar nuvarande begränsningar som negativt. Önskemål om att få arbeta i en annan del av landet kommer att kunna tillgodoses lättare i den föreslagna organisationen.

12.6.2 Tjänstgöring efter order och ingripanden på ledig tid

Med nuvarande ordning är anställda inom polisen skyldiga att efter order tjänstgöra utanför polisdistriktet.⁵ Enmyndighetsorganisationen får till följd att denna tjänstgöringsskyldighet – efter order – gäller i hela landet. Polismän har också en skyldighet att i vissa situationer ingripa när de är lediga för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten.⁶ Skyldigheten är nu begränsad till polisdistriktet men denna begränsning försvinner naturligt i en sammanhållen myndighet för hela landet.

12.7 Anställningsavtal och andra avtal

12.7.1 Anställningsavtal

I 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) sägs bl.a. att vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de *rättigheter* och *skyldigheter* på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Detta gäller även arbetstagare i allmän tjänst. Anställningsavtalet och anställningsförhållandet ska dock inte övergå till en ny arbetsgivare, om arbetstagaren motsätter sig detta.

I samband med att Skatteverket bildades anförde regeringen att den verksamhet som fördes över från skattemyndigheterna och Riksskatteverket till det nya Skatteverket, bevarade sin identitet vid övergången varför reglerna i 6 b § LAS var tillämpliga. Regeringen gjorde bedömningen att dessa regler innebar att anställningsavtalen automatiskt skulle komma att föras över till Skatteverket, om inte arbetstagaren motsatte sig övergången.⁷

Enligt kommitténs mening bör ett liknande resonemang kunna föras även vad gäller överföring av de polisanställdas anställningsavtal till den nya Polismyndigheten. Konsekvenserna av att anställningsavtalen förs över till den nya Polismyndigheten måste emellertid utredas vidare. I en myndighetsorganisation finns t.ex. inte den geografiska begränsning som följer av dagens indelning i

⁵ Se 4 kap. 8 § polisförordningen (1998:1558).

⁶ Se 4 kap. 10 § polisförordningen (1998:1558).

⁷ Prop. 2002/03:99 *Det nya Skatteverket*.

polismyndigheter. Det är något som sannolikt påverkar arbetstagarernas geografiska arbetskyldighet. Frågan om arbetstagarernas arbetskyldighet kräver dock ytterligare överväganden vilka bör hanteras inom ramen för genomförandeorganisationen. Ytterligare en fråga som genomförandeorganisationen måste ta ställning till är hur stor arbetsgivarens omplaceringsskyldighet är vid arbetsbristsituationer.

12.7.2 Civilrättsliga avtal

Civilrättsliga avtal som ingåtts av en polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen kan också, enligt kommitténs uppfattning, föras över till den nya myndigheten. Detta är primärt en fråga om information till avtalsparterna. I en del fall kan det emellertid behövas ändringar i avtalsinnehållet eller att avtalen sägs upp. Återkrav och fordringar får hanteras på motsvarande sätt. Detta bör vara en uppgift för Rikspolisstyrelsen inom ramen för genomförandeorganisationens förberedelsearbete.

12.8 Konsekvenser för Regeringskansliet

Konsekvenserna av de framlagda förslagen kan för Regeringskansliets, Justitiedepartementets, del förväntas bli relativt omfattande. Under en övergångsperiod kommer arbetsbelastningen att öka, bl.a. beroende på arbetet med författningar, tillsättningsförfarande och det merarbete som bildandet av ett fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten och ombildningen av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet innebär.

Regeringskansliet behöver enligt kommitténs bedömning också analysera vilka nya möjligheter den nya organisationen för polisverksamheten ger för ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Det kan enligt kommitténs uppfattning finnas anledning för regeringen att i dialog med Polismyndigheten överväga en förändring av resultatuppföljningen av den polisiära verksamheten så att den i större omfattning än i dag speglar resultaten av verksamheten i relation till verksamhetens mål. Det finns anledning att balansera nuvarande redovisning utifrån ett i huvudsak prestationsinriktat produktionsperspektiv till ett perspektiv där tjänsternas kvalitet, värde och effekter för samhället och medbor-

garna betonas. Härvidlag bör resultaten inte enbart för polisen utan för rättskedjan i sin helhet om möjligt beaktas. Detta kan komma att påverka Justitiedepartementets kompetens- och resursbehov.

Den finansiella styrningen kommer inte att förändras nämnvärt. Polisen har redan i dag ett samlat anslag som Rikspolisstyrelsen disponerar. Rikspolisstyrelsen svarar för fördelningen av medel till polismyndigheterna. Kommitténs förslag om särskilda medel för avdelningen för särskilda utredningar inom Polismyndigheten bör kunna ta sig formen av en separat anslagspost inom ramen för anslaget till Polismyndigheten.

Antalet befattningshavare som ska utses av regeringen kommer enligt kommitténs förslag att minska. Detta innebär en något minskad arbetsbelastning på Regeringskansliet än nuvarande ordning. Regeringen fattar i dag beslut om cirka 25 anställningar för Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Statens kriminaltekniska laboratorium och polismyndigheterna sammantaget. Ett genomförande av kommitténs förslag innebär att detta antal reduceras.

Totalt förordnas nu cirka 490 ledamöter och suppleanter till polisstyrelser efter varje riksdagsval. Dessutom sker kontinuerligt under mandatperioden förordnanden av nya ledamöter och suppleanter. Denna verksamhet försvinner helt med kommitténs förslag, vilket innebär minskad arbetsbelastning för Regeringskansliet. Regeringen kommer, enligt kommitténs förslag, att utse ledamöter i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden vilka sammanlagt är klart färre.

12.9 Ekonomiska konsekvenser

Som vi beskrivit i avsnitt 12.1.1 är de förslag som kommittén lämnar i kapitel 9 av mer övergripande karaktär. De ekonomiska konsekvensbeskrivningarna kan därför inte vara mer detaljerade än förslagen. Avgörande i detta avseende är t.ex. hur många polisregioner som bildas, vilka övergripande strukturreformer som genomförs och hur beslutsbefogenheter delegeras i organisationen. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska de ekonomiska konsekvenserna av förslagen beräknas och redovisas. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för stat, kommuner, landsting, företag och andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Såvitt kommittén kan bedöma kommer förslagen att ha ekonomiska konsekvenser endast för staten. Framförallt handlar det om ekonomiska konsekvenser för polisverksamheten. Ett av syftena med framlagda förslag är emellertid att de ska leda till ett effektivare polisarbete vilket kan ge ökad arbetsbelastning för flera andra myndigheter i rättskedjan. Det gäller såväl Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Den ökade belastningen kan komma att leda till behov av effektiviseringsåtgärder, alternativt resursförstärkning, hos dessa myndigheter. Kommitténs förslag bedöms förutom det här angivna inte ha några samhällsekonomiska konsekvenser.

Övergången till en myndighet kommer att innebära att en del av den verksamhet som nu bedrivs vid 21 fristående polismyndigheter kommer att bedrivs på färre platser. I huvudsak gäller detta ledningsfunktioner av olika slag, men även annan verksamhet kan bedrivs vid polisregionerna eller nationellt. De ekonomiska konsekvenserna blir som ovan nämnts beroende av den kommande genomförandeorganisationens ställningstagande till antalet polisregioner och till vilka orter ledningen av dessa lokaliseras.

På många håll är polismyndigheternas ledningsfunktion och annan verksamhet inrymd i lokaler som hyrs genom långtidskontrakt, vilket kan komma att innebära att polisen på flera orter åtminstone övergångsvis kan komma att disponera onödigt stora lokaler, medan det kan komma att finnas behov av att utöka lokalerna på de nya centralorterna. I takt med att nuvarande hyresavtal kan lösas för de lokaler som kan avvecklas kan en viss nerdragning av lokalkostnaderna förväntas.

Utöver lokalkostnader kommer omorganisationen att innebära behov av kompetensutveckling, nyrekrytering och i vissa fall omplaceringsåtgärder. Som en konsekvens av kommitténs förslag om en sammanhållen myndighet är det i övrigt ett stort antal aktiviteter som måste genomföras innan den nya myndigheten kan "sjösättas". Det gäller bl.a. anpassning och utveckling av it-systemen. För att klara dessa åtgärder kommer polisen sannolikt behöva utnyttja extern kompetens med engångskostnader som följd. Kommittén bedömer att omställningskostnaderna, som är av engångskaraktär, kan uppskattas till omkring 200 mnkr. I huvudsak belastar dessa kostnader åren 2014-2015.

För den av kommittén föreslagna genomförandeorganisationen kommer vissa särskilda kostnader att tillkomma. Hit hör framför allt personalkostnader för den särskilda utredaren och övriga per-

soner som ingår i genomförandeorganisationen samt ersättning för särskilda konsulttjänster i den mån sådana behöver anlitas utanför polisens organisation. Även lokalkostnader kan bli aktuellt. Kostnaden för genomförandeorganisationen kan uppskattas till omkring 30 mnkr. Även denna kostnad är av engångskaraktär och avser perioden 2013–2014.

Kommittén kan konstatera att de nämnda genomförande- och omställningskostnaderna inte ryms inom nuvarande anslagsram för polisen med mindre än att detta medför negativa konsekvenser för såväl förslagets genomförande som för polisverksamheten i stort. För att undvika en sådan utveckling krävs alternativ finansiering av genomförande- och omställningskostnaderna.

Kommitténs samlade bedömning är att verksamheten, med oförändrad ambitionsnivå vad gäller uppdrag och kapacitet, långsiktigt kan finansieras inom given anslagsram också när polisen går in i en sammanslagen organisation.

Regeringens ambition är att medborgare i hela landet, oavsett bostadsort, ska känna sig förvissade om att polisens verksamhet leder till trygghet och att polisen prioriterar också sådana mängdbrottsproblem som ofta finns i lokalsamhället. Som kommittén tidigare framhållit innebär våra förslag inte en generell centralisering av polisens verksamhet, arbetsuppgifter eller ledningsfunktioner. Tvärtom har ett tydligt fokus för kommittén varit att skapa förutsättningar för att utveckla och förstärka polisverksamheten på lokal och regional nivå. De förslag som kommittén lämnar skapar förutsättningar för en effektivitetsökning, vilket bland annat kan användas till att målmedvetet förstärka den lokala polisiära närvaron i såväl glesbygd som i brottsutsatta områden i landets tätortskommuner. Effektivitetsökningen bör också leda till att polisen väsentligt förbättrar sina resultat vad avser brottsutredningar i allmänhet och mängdbrottsutredningar i synnerhet, samtidigt som polisen fortsätter att förstärka sin förmåga att bekämpa grov och organiserad brottslighet. I vilken mån kommitténs förslag ger ett tillräckligt utrymme för att på sikt nå uppsatta mål och eftersträvarde ambitionsnivåer på dessa områden kan Polismyndigheten få anledning att återkomma till.

12.10 Övriga konsekvenser

Av 15 § kommittéförordningen framgår att kommittén har att bedöma även andra konsekvenser av förslagen än de ekonomiska, t.ex. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, konsekvenser för jämställdheten och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Enligt kommitténs bedömning har de framlagda förslagen inte några konsekvenser i dessa avseenden.

Huvuddelen av den polisiära verksamheten kommer även fortsättningsvis att bedrivas lokalt och i huvudsak med stöd av nuvarande antal poliser och civilanställda. I den mån som uppgifter koncentreras inom en polisregion eller flyttas från nuvarande Rikspolisstyrelsen till polisregioner, som en följd av omorganisationen, uppstår givetvis sysselsättningspolitiska effekter. Förändringarna bedöms dock i ett bredare samhällsperspektiv ha en marginell regional- och sysselsättningspolitisk betydelse.

Ett huvudsyfte med förslagen är att polisverksamheten, i enlighet med regeringens ambition, ska uppnå högre kvalitet och bli mer effektiv. I detta ligger att övergången till en myndighet ska få effekter på brottsligheten och leda till både att brottsligheten minskar och att fler anmälda brott utreds och leder till lagföring. Detta bör i sin tur leda till att människors rädsla för att utsättas för brott minskar och att tryggheten i samhället ökar, vilket är ett av målen med kriminalpolitiken och polisens verksamhet.

12.11 Organisationsförändringen behöver följas upp

I rapporten *När flera blir en* konstaterar Statskontoret att uppföljningen och utvärderingen av enmyndighetsreformerna i allmänhet har varit svag.⁸ Reformerna har sällan följts upp eller utvärderats på ett systematiskt sätt. Det finns dock undantag från bristen på analys och uppföljning. Inför bildandet av enmyndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården genomfördes externa granskningar av styrning och organisation. Regeringen lät även genomföra externa uppföljningar av reformerna. Statskontoret konstaterar att sådana analyser och uppföljningar inte är någon garanti för att förändringarna lyckas, men förutsättningarna ökar sannolikt för att regeringen vid behov ska kunna

⁸ Statskontoret, 2010. *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

vidta åtgärder för att rätta till eventuella negativa konsekvenser av reformerna.

Kommittén förordar att en systematisk utvärdering av reformen genomförs. En sådan granskning bör göras med beaktande av såväl medborgarperspektivet som verksamhetsperspektivet och rättskedjeperspektivet.

13 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens ansvarsområden

4 § Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör tillsammans polisen. Polismyndigheten ansvarar för polisverksamheten i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för enligt vad som anges i 7 §.

Polismännen är tjänstemän hos Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

De föreslagna ändringarna i paragrafen är en följd av kommitténs förslag att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet (Polismyndigheten) samt att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet. Förslagen behandlas i avsnitten 9.1 och 9.2.

I *första stycket* har bestämmelsen om länsvisa polisdistrikt och polismyndigheter tagits bort.

En ny bestämmelse med innebörden att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tillsammans utgör polisen har införts i första stycket. Det görs tydligt vad som efter reformen avses med begreppet *polisen*. Detta begrepp förekommer i flera författningar, bl.a. i polislagens bestämmelser om polisverksamhetens ändamål (1 §) och polisens uppgifter (2 §). Vidare har införts en bestämmelse om att Polismyndigheten har ett nationellt ansvar för polisverksamheten i hela landet, med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för.

Ändringarna i *andra stycket* gör det tydligt att polismännen är tjänstemän hos antingen Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är i övrigt redaktionella.

7 § Säkerhetspolisen ansvarar för den polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen får uppdraga åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet.

När Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen.

Den nuvarande bestämmelsen i första stycket om Rikspolisstyrelsens ställning och uppgifter har tagits bort. Den nya Polismyndighetens roll framgår i stället av dess instruktion.

I första stycket har införts en bestämmelse som reglerar Säkerhetspolisens ansvarsområde. I dag framgår ansvarsområdet av det nuvarande andra stycket i paragrafen jämfört med förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens ansvarsområde kommer även fortsatt att vara sådan polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Den nya bestämmelsen innebär således inte någon ändring i sak, utan endast att en uttrycklig reglering av detta införs i polislagen. Vidare ges regeringen möjlighet att uppdraga åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet. En motsvarande bestämmelse finns i nuvarande lydelse av andra stycket i paragrafen.

I andra stycket görs tydligt att när Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen.

Förslagen behandlas i avsnitt 9.2.

7 a § En arbetstagare som är anställd vid Säkerhetspolisen får förflyttas till en annan statlig anställning enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En arbetstagare hos Säkerhetspolisen som är polisman får förflyttas endast till en annan anställning som polisman.

Förflyttning enligt första stycket till en anställning hos en myndighet inom något annat verksamhetsområde får ske endast om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.

I mål eller ärenden om förflyttning ska 36 § andra stycket, 37 och 39 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning tillämpas.

Bestämmelsen reglerar förflyttningsskyldighet för anställda hos Säkerhetspolisen.

I det *första stycket* har benämningen *anställd vid Rikspolisstyrelsen för arbete i polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet* ersatts av benämningen *anställd vid Säkerhetspolisen*. Den förändrade lydelsen innebär ingen ändring i sak utan är en följd av ombildandet av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet. I övrigt har ett par redaktionella ändringar gjorts.

Det *andra stycket* är oförändrat.

I det *tredje stycket* har endast en redaktionell ändring gjorts.

Referenser

Regeringens propositioner och skrivelser m.m.

Proposition 1980/81:13, *Om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.*

Proposition 1983/84:89, *Om polisens organisation m.m.*

Proposition 1983/84:111, *Med förslag till ny polislag*

Proposition 1984/85:81, *Om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering*

Proposition 1988/89:108, *Om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.*

Proposition 1989/90:155, *Om förnyelse inom polisen*

Proposition 1991/92:100, *Budgetproposition för 1992*

Proposition 2002/03:99, *Det nya Skatteverket*

Proposition 2003/04:69, *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*

Proposition 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008*

Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

Proposition 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag*

Regeringen, direktiv 2009:62, *Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*

Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom regeringskansliet*

Proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*

Proposition 2010/11:116, *Genomförande av tredje sjösäkerhetspaketet – del 2*

Proposition 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*

Regeringens skrivelse 2011/12:39, *Hemlig telefonavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2010*

Departementspromemorior, Ds-serien

Justitiedepartementet (1982:10), 1981-års Polisberedning, *Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation*

Justitiedepartementet (1983:10), Polisberedningen, *Polisorganisationen*

Justitiedepartementet (2004:34), *Strukturella brister inom polisen*

Justitiedepartementet (2011:44), *Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten*

Statens offentliga utredningar, SOU

1967-års Polisutredning (1970:32), *Polisen i samhället*

1975-års Polisutredning (1979:6), *Polisen*

1981-års Polisberedning (1982:63), *Polislag*

1981-års Polisberedningen (1985:62), *Inriktningen av polisverksamheten*

SÄPO-kommittén (1988:16), *Säkerhetspolisens inriktning och organisation*

RPS-utredningen (1993:92), *Den centrala polisorganisationen*

Förvaltningspolitiska kommissionen (1997:57), *I medborgarnas tjänst*

Polisledningskommittén (1998:74), *Styrningen av polisen*

Polisverksamhetsutredningen (2001:87), *Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet*

Polisverksamhetsutredningen (2002:117), *Polisverksamheten i förändring – del 2*

11 september-utredningen (2003:32), *Vår beredskap efter den 11 september*

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare (2003:41), *Förstärkt granskning av Polis och åklagare*

- Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen, ANSA (2003:106), *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*
- SÄPO/Rikskrim-kommittén (2005:25), *Den centrala polisen*
- RMV/SKL-utredningen (2006:63), *Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri*
- Internutredningsutredningen (2007:5), *Summa summarum*
- Ansvarskommittén (2007:10), *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*
- Utredningen om den framtida polisutbildningen (2007:39), *Framtidens polis*
- Styrtutredningen (2007:75), *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*
- Förvaltningskommittén (2008:118), *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*
- Servicecenterutredningen (2011:38), *Ett gemensamt servicecenter*
- Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer (2011:81), *Myndighetschefers villkor*

Övriga utredningar och rapporter m.m.

- Balvik et al (2011), *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007–2011.*
- Brottsförebyggande rådet (2005), *Ett steg på vägen. Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden*, Rapport 2005:15.
- Brottsförebyggande rådet (2007), *Nationell trygghetsundersökning 2006. De första resultaten om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2007:14.
- Brottsförebyggande rådet (2009), *Nationella trygghetsundersökningen 2008. Om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2009:2.
- Brottsförebyggande rådet (2009), *Tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet*, Rapport 2009:20.
- Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (2009), *Samverkan i lokalt förebyggande arbete.*

- Brottsförebyggande rådet (2010), *Platsens betydelse för polisarbetet. Empiriskt stöd och policyrekommendationer*, Rapport 2010:11.
- Brottsförebyggande rådet (2010), *NTU 2009. Om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2010:02.
- Brottsförebyggande rådet (2010), *Personer lagförda för brott*.
- Brottsförebyggande rådet (2011), *Handläggningstider i rättskedjan. Resultat för några centrala brott*, Rapport 2011:3.
- Brottsförebyggande rådet (2011), *NTU 2010. Om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2011:1.
- Brottsförebyggande rådet (2011), *Utsatthet för brott år 2010. Resultat från nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2011*.
- Brottsförebyggande rådet (2011), *Kriminalstatistik 2010*.
- Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Samverkan i lokalt förebyggande arbete. Handbok*.
- Den finska regeringen (2009), *Proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av vissa lagar i samband med den*, RP 58/2009 rd.
- Den holländska regeringen (2010), *Freedom and Responsibility. Coalition Agreement*.
- Den brittiska tillsynsmyndigheten HMIC (2010), *Valuing the Police. Policing in an age of austerity*.
- Det brittiska Home Office (2010), *Policing in the 21st century: Reconnecting police and the people*. Home Office CM 7925.
- Det brittiska Home Office (2011), *A new approach to fighting Crime*.
- Det brittiska Home Office (2011), *The National Crime Agency, a plan for the creation of a national crime-fighting capability*.
- Det danska Justitsministeriet (2005), *Resumé af forslaget til en politireform og en domstolsreform*.
- Det holländska ministeriet för Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Inrikesministeriet", (2004), *Policing in the Netherlands*.
- Det norska Kongelige justis- og politidepartement (2000–2001), *Politireform 2000 et tryggere samfunn*, St.meld. nr. 22.
- Det norska Kongelige justis- og politidepartement, Politidirektoratet (2006), *Sluttevaluering Politireform 2000*.

- Det norska Kongelige justis- och politidepartement, Politidirektoratet (2011), *Inspill til st.meld. om vidareutvikling av politi- og lensmannsetaten*.
- Ekonomistyrningsverket (2009), *Polisen, styrningen och uppföljningen*, Rapport 2009:6.
- Enhancer (2009), *Organisationskartläggning av Polisen. Ändamålsenlig delegering, struktur och bemanning*.
- Enhancer (2010), *Organisationskartläggning av Polisen i Kalmar och Kronoberg. Ändamålsenlig delegering, struktur och bemanning*.
- Eurostat (2008), *Crime and criminal justice*. Table 9 Number of police officers. Statistics in focus 58/2010.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (2010), *Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet*, ESO 2010:3.
- Furuhagen, B. (2009), *Från fjärdingsman till närpolis – en kortfattad svensk polishistoria*.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2008), *Individuella arbetsprestationer i uniformerat polisarbete*, Växjö universitet nr 003–2008.
- Holgersson, S. (2008), *Spelar skillnader i arbetsprestation mellan poliser någon egentlig roll?* Växjö universitet nr 006–2008.
- Holmberg, S & Weibull, L (2011), *Förtroendesiffrorna pekar uppåt, ingår i Lycksalighetens ö*. SOM-institutet.
- Lindahl, C. (2001, uppdaterad 2009), *Att mäta kostnadseffektivitet. En guide för Olof Palmes Internationella Center*.
- Lindström, P. (2002), *Fler poliser – färre brott?* Apropå 2/2002.
- Polismyndigheterna i Blekinge, Kalmar, Kronobergs och Skåne län. Sydsamverkan (2009), *Slutrapport – Översyn och utvärdering av Sydsamverkans strukturer och arbetsformer*, Polismyndigheten i Kronoberg APG-160-5459/08.
- Polismyndigheten i Kronobergs län (2010), *Skrivelse till Rikspolisstyrelsen angående Hemställan om att Polismyndigheterna i Kalmar län och Kronobergs län slås samman till en gemensam polismyndighet* (APG 126-6382/10).
- Polismyndigheten i Skåne (2011), *Genomförd trygghetsundersökning vid polismyndigheten i Skåne* (AA-480-2219/11).
- Rikspolisstyrelsen (2000), *Budgetunderlag för 2002–2004*.

- Rikspolisstyrelsen (2008), *Utvärdering och analys av EA-projektet – en koncentrerad ekonomiadministration inom Polisen*.
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Nationella servicemål för polisen* (POA 190-3308/09).
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Översyn av PKC-verksamheten och hanteringen av ärenden från PKC* (POA-190-3773/09).
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Nationell IT-strategi – utvecklingsområdet för Polisens IT 2010–2015* (ITS-170-5180/09).
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Beslut om indelning av polisen i samverkansområden* (STA-124-898/09).
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Polisens årsredovisning 2009*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten – delredovisning*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Redovisning av utvecklingen av antalet poliser och civilanställda inom polisen under perioden december 2006 till juni 2010*. (HR-710-2026/10).
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Nationell IT-strategi – utvecklingsområdet för polisens IT 2010–2015*
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Nationell IT-handlingsplan – genomförande av Polisens IT 2010–2015*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Polisens tidredovisning enligt PRR för 2011*. (EA-900-3226/2010).
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor*, Inspektionsrapport 2010:3.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Ärendebalanser i utredningsverksamheten*, Inspektionsrapport 2010:5.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Rapport avseende uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Polisens nationella brottsofferundersökning*, Rapport 2010:3.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Redovisning av utvecklingen av antalet poliser och civilanställda inom Polisen under perioden december 2006 till juni 2010*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Förslag avseende styrningen av PKC-verksamheten*, Remiss till polismyndigheterna. (POA-190-373/09).

- Rikspolisstyrelsen (2011), *Polisens it-sourcingstrategi – för en ökad och kostnadseffektiv leveransförmåga*, ITS-170-5180/09).
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Polisens service i PKC*, POA-142-633/11.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Polisens verksamhetsstyrning. Dokumentation*, RPS-rapport 2011.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Polisens årsredovisning 2010*.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Serviceundersökningar 2010/2011*. (POA-159-4866/10).
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Så styrs polisen*, RPS-rapport 2011.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Kvalitetssäkring av Polisens verksamhetsredovisning – etapp 1*, Rapport april 2011.
- Kvalitetssäkring av Polisens verksamhetsredovisning – etapp 2*, Rapport maj 2011.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Rapport avseende uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare*.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Beslutsprotokoll*. (A-121-754/11).
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2005), *Polisens grafiska profil*, RPSFS 2005:6.
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2008), *Polisens kontaktcenter (PKC)*, RPSF 2008:4.
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2009), *Polisens informationsbehandling med stöd av IT*, RPSF 2009:4.
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2010), *Om radioutrustning och kommunikationscentraler*, RPSF 2010:4.
- Rikspolisstyrelsens internrevision (2009), *Polisens system för verksamhetsuppföljning – VUP 2008-02-07 med uppföljning 2009-12-30*.
- Rikspolisstyrelsens internrevision (2010):
*Mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet,
Styrning och kontroll av polisens administrativa center, PAC.
Tillämpning av Polisens nationella utredningskoncept, PNU.
Polisens verksamhetsstöd, PVS, ur ett ägarperspektiv.
Granskning av lednings- och styrningsprocessen vid polismyndigheterna.*
- Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket (2010), *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott. Redovisning i maj 2010 av ett regeringsuppdrag*.

- Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket (2011), *Förbättrad hantering av mängdbrott – redovisning av uppdrag i regleringsbrevet för 2011*.
- Riksrevisionen (2005), *Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna*.
- Riksrevisionen (2010), *Polisens årsredovisning 2009*, Revisionsrapport 2010-05-12.
- Riksrevisionen (2010), *Revisionsrapport. Polisens årsredovisning 2009*.
- Riksrevisionen (2010), *Fler mängdbrott kan klaras upp snabbare*.
- Riksrevisionen (2010), *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*, RiR 2010:3.
- Riksrevisionen (2010), *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*, RiR 2010:10.
- Riksrevisionen (2010), *Polisens förebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* RiR 2010:23.
- Riksrevisionen (2011), *Att hantera brottmål effektivt – en utmaning för regeringen och rättsväsendet*, RiR 2011:27.
- Sherman, L et al. (1997), *Preventing crime: What works, What doesn't, What's promising?*
- Socialstyrelsen (2006), *”God vård på lika villkor”. Geografi, demografi, volym och kvalitet*, Ingår i Ansvarsnämndens skriftserie.
- Statistiska centralbyrån, SCB (2011), *Befolkningsstatistik*.
www.scb.se.
- Statskontoret (2010), *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010*.
- Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.
- Statskontoret (2010), *Statens regionala företrädare- trender och scenarier*.
- Statskontoret (2011), *Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*.
- Statskontoret (2011), *Ska vi blanda in polisen?* (Rapport 2011:1).
- Statskontoret (2011), *Polisens förtroendemannaorganisation* (Rapport 2011:12).
- Statskontoret (2011), *Riksdagens och regeringens styrning av polisen* (Rapport 2011:20).

- Westin C, Nilsson A. (2009), *Attityd- och bemötandeproblem inom polisen. Rapport till Rikspolisstyrelsen.*
- Åklagarmyndigheten (2010), *Åklagarmyndigheternas rättsliga tillsyn.*

Kommittédirektiv



En ny organisation för polisen?

Dir.
2010:75

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juli 2010

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén finner att nuvarande organisationsform utgör ett hinder i dessa avseenden ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation för polisen som undanröjer hindren lämnas.

Kommittén ska också föreslå hur ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet kan tydliggöras. Vidare ska kommittén ta ställning till och lämna förslag i frågor om polisens tillgänglighet, synlighet och polisens samarbete med andra.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Framväxten av polisens nuvarande organisation

Polisens organisation har vuxit fram genom ett flertal reformer de senaste decennierna. År 1965 övergick polisen från kommunal verksamhet till statlig. Innan dess var det riksdagen och regeringen som lade fast riktlinjer för polisen men kommunerna som bedrev verksamheten. Polisen förstatligades för att bli mer effektiv och enhetlig. Samtidigt bildades den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen, men länsstyrelserna hade kvar sin roll som polismyndigheternas högsta polisorgan.

Modernisering har skett i flera steg

Polisens organisation moderniserades i flera steg under 1970-, 1980- och 1990-talen. Syftet var att effektivisera polisen genom att minska detaljstyrningen och öka det lokala självbestämmandet. Bland annat fick polisstyrelserna 1984 ökade befogenheter att fatta beslut om den övergripande inriktningen av verksamheten. Vidare fattade riksdagen 1990 beslut om den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) som innebar en fortsatt decentralisering av polisen. Tyngdpunkten i den operativa polisverksamheten placeras därmed på regional och lokal nivå. I samband med förändringen renodlades Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet. Den så kallade länspolismästarmodellen med 21 myndighetschefer länsvist fördelade infördes successivt med utgångspunkt i förslagen i 1975 års polisutredning (SOU 1979:6). Modellen innebar att den regionala polischefen inte längre var en del av länsstyrelsen utan blev chef för länets polismyndighet. Denna ordning infördes som en generell organisationsmodell i hela landet 1992 och var helt införd 1998. Då fick också polisstyrelserna den roll de har i dag.

Under 2000-talet har omfattande verksamhetsutveckling pågått inom organisationen. Samtidigt har riksdagen och regeringen fortsatt att modernisera polisen, men polisens organisation har i allt väsentligt varit oförändrad. De senaste åren har polisen även tillförts mycket omfattande ekonomiska resurser i syfte att möjliggöra en kraftig ökning av antalet poliser. Sedan halvårsskiftet 2010 finns det fler än 20 000 poliser. Dimensioneringen av polisen är därmed den största i modern tid.

Polisens grundläggande uppdrag att förebygga och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet har dock sedan förstatligandet 1965 varit detsamma.

Förändringar i omvärlden har påverkat polisen

De senaste decennierna har det skett stora förändringar i omvärlden som ändrat förutsättningarna för att bedriva polisverksamhet. Sveriges befolkning har ökat, och tendensen har samtidigt varit att små kommuner och landsbygdsområden blivit glesare befolkade medan befolkningen i de större städerna har ökat. Ökad befolkning leder vanligtvis till fler anmälda brott. Ungdomsåren är den gene-

rellt mest brottsaktiva perioden. Befolkningsstorleken och ungdomskullarnas storlek påverkar alltså den rapporterade brottsligheten och därmed också polisens uppgift. Antalet anmälda brott har ökat sedan 1950-talet fram till i dag. Brottslighetens sammansättning har förändrats, med en ökning av bl.a. anmäld våldsbrottslighet och bedrägeribrott under senare tid.

Samhället har också utvecklats när det gäller användning av teknik och nya kommunikationsformer. Det har lett till att nya brott tillkommit men också att väl kända brottstyper som t.ex. bedrägerier genomförs med ny teknik. Polisen har samtidigt fått nya, viktiga verktyg för att bekämpa brott, bl.a. genom utökade rättsliga befogenheter, IT-utveckling och stora framsteg i forensisk verksamhet. Polisen har även rekryterat specialister med civil kompetens för att möta denna utveckling.

Sveriges medlemskap i EU och därefter inträde i Schengensamarbetet har medfört nya förutsättningar för polisen när det gäller bl.a. gränskontroll och internationellt samarbete. Svensk polis är i dag mer beroende av ett gott samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder än vad den har varit tidigare.

Kvaliteten i polisens verksamhet behöver höjas

Hur förändringar i samhället påverkar polisen har de senaste decennierna varit föremål för flera statliga utredningar. Det grundläggande uppdraget att förebygga och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet är dock i allt väsentligt desamma. Däremot har förändringarna skapat nya förutsättningar för att bedriva polisverksamhet.

Polisen har under senare år tillförts omfattande resursökningar. All statlig verksamhet förväntas använda medel effektivt oavsett anslagets storlek och kraven är desamma även när anslagen ökar. Regeringen gör emellertid bedömningen att polisen inte fullt ut lever upp till de krav som ställs på ett effektivt resursutnyttjande. Ett tecken på det är att verksamhetsresultatet varierar kraftigt mellan de olika polismyndigheterna. Kvaliteten behöver höjas i polisens verksamhet och det samlade resultatet förbättras. Polisens organisation behöver bli mer flexibel så att resurserna snabbt kan flyttas dit där de behövs mest, på både kort och lång sikt.

Polisens organisation har sedan slutet av 1990-talet i allt väsentligt varit densamma. Därför är det angeläget att utreda om polisen har en organisation som är ändamålsenlig och som ger förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

Uppdraget att klargöra om polisen behöver en ny organisation

Polisen ska vara organiserad så att den kan bedriva en rättssäker, flexibel och kostnadseffektiv verksamhet av hög kvalitet. Polisen ska kunna prestera ett väsentligt bättre verksamhetsresultat än i dag och dess organisation ska snabbt kunna anpassa sig till de behov som uppstår till följd av förändringar i samhället. Polisens uppdrag enligt 1 och 2 §§ polislagen (1984:387) ska dock vara oförändrat liksom Säkerhetspolisens organisation och uppdrag enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

En parlamentarisk kommitté får därför i uppdrag att förutsättningslöst analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder när det gäller kraven på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade verksamhetsresultat.

Med utgångspunkt i vilka väsentliga hinder som identifierats ska ett fullständigt förslag till en helt eller delvis ny organisation som undanröjer hindren lämnas.

Oavsett resultatet av hinderanalysen ska förslag som rör dels styrningen av polisens verksamhet, dels polisens tillgänglighet, synlighet och samarbete med andra lämnas.

Tydligare ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet

Regeringen styr polisorganisationen genom bl.a. förordningar, beslut om regleringsbrev och anställning av rikspolischef, överdirektör, rikskriminalchef och länspolismästare. Därtill finns förtroendemannainflytande i polisen. På central nivå sker inflytandet genom att regeringen förordnar ledamöter i Rikspolisstyrelsens styrelse och två ledamöter i Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. På lokal nivå sker inflytandet genom att regeringen förordnar ledamöter i polismyndigheternas polisstyrelser och genom polisnämnderna i vissa av storstädernas polisområden.

En av Rikspolisstyrelsens uppgifter är enligt 1 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten och att förmedla detta till polisorganisationen. Rikspolischefen i sin tur ansvarar inför regeringen för verksamheten vid Rikspolisstyrelsen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Rikspolisstyrelsens styrelse ska i detta avseende pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

Länspolismästarna är ansvariga för respektive polismyndighets verksamhet. De ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Till polismyndigheternas styrelser uppgifter hör att se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten.

Styrkedjan i polisen är i förhållande till andra statliga myndigheter komplex genom att regeringen förordnar chefer och förtroendemän, och därigenom fördelar ansvar, i flera olika instanser. Bland annat Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten Polisen – styrning och uppföljning (ESV 2009:6) konstaterat att fördelningen av ansvar och befogenheter inom polisorganisationen inte är helt tydlig och uppfattas olika inom organisationen. En orsak till det är att myndighetsförordningen (2007:515) i relevanta delar inte tillämpas för polisorganisationen. Enligt ESV behöver regeringen förtydliga uppdrag, ansvar och befogenheter för Rikspolisstyrelsen, rikspolischefen, Rikspolisstyrelsens styrelse, länspolismästarna och polisstyrelserna.

Företaget Enhancer har i rapporten Organisationskartläggning Polisen (dnr Ju2009/954/PO) framfört att den befintliga organisationsstrukturen med en blandning av stora och små polismyndigheter gör det svårt att styra och samordna verksamheten på ett effektivt sätt. Enhancer har även föreslagit att de högsta chefernas ansvar och befogenheter ska förtydligas.

Utgångspunkter för kommittén ska vara dels de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet, och tillväxt (prop. 2009/10:175) dels att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för polisen. Ledningens ansvar för polisverksamheten i hela landet ska vara tydligt reglerad. Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan de högsta cheferna inom polisen ska vara tydlig och främja ett effek-

tivt och enhetligt arbetssätt. Även delegeringen inom polisorganisationen av polisens övergripande uppdrag enligt lag, förordning och regleringsbrev ska vara tydlig.

Förtroendemannainflytandet i polisorganisationen är en central del av den demokratiska insynen och den lokala förankringen av polisens verksamhet och ska därför finnas kvar i någon form. Det är samtidigt angeläget att den roll som förtroendemännen har är väl avvägd i förhållande till det uppdrag och de befogenheter som polisledningen har på central och lokal nivå.

Kommittén ska därför

- föreslå ledningsform för den eller de polismyndigheter som föreslås,
- lämna förslag på fördelning av ansvar och befogenheter för de högsta cheferna inom polisen när det gäller styrningen av polisens verksamhet,
- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilka nivåer förtroendemannainflytande ska förekomma för att säkerställa demokratisk insyn och lokal förankring i polisorganisationen, och
- lämna förslag på vilken roll förtroendemännen ska ha.

Förslaget om förtroendemännens roll ska vara väl avvägt i förhållande till polisledningens uppdrag och befogenheter på central respektive lokal nivå i polisorganisationen.

En tillgänglig och synlig polis med befogenhet och kompetens att bekämpa brott i hela landet

Polisen ska vara närvarande i hela landet. Enligt 6 § polisförordningen (1998:1558) bör polisen utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande till allmänheten. Polisen bör se till att vara tillgänglig och synlig.

Brottsligheten ser olika ut i och utanför större städer. Polismyndigheter i glesare befolkade delar av landet rapporterar ett lägre antal brott per invånare. Det rapporteras t.ex. i det närmaste dubbelt så många brott per invånare i Stockholms län och Skåne län som i Västerbottens län och Norrbottens län (Brottsförebyggande rådet, officiell kriminalstatistik 2008). Den nationella trygghetsundersökningen (NTU, Brottsförebyggande rådet 2010) visar att

rädslan och oron för att utsättas för brott är lägre i små kommuner och i landsbygdsområden. De ibland stora avstånden i landsbygdsområden gör förutsättningarna för att bedriva polisverksamhet annorlunda där jämfört med i större städer. Samtidigt ställer människorna utanför de större städerna krav på en tillgänglig och trygghetsskapande polis.

I dagens polisorganisation är ansvaret för brottsbekämpning uppdelat mellan den nationella och den lokala nivån. Enligt gällande reglering i polislagen leder polismyndigheterna polisverksamheten i sitt geografiska ansvarsområde, men regeringen kan i vissa fall uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet på nationell nivå. Styrelsen leder, med stöd av bestämmelser i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen, polisverksamhet bl.a. för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och för att bekämpa terrorism. Polisverksamheten leds i sådana fall av Säkerhetspolisen. Rikspolisstyrelsen får också leda polisverksamhet i vissa andra fall, t.ex. om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller har internationell anknytning. Polisverksamheten leds i sådana fall av Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisens roll är i övrigt bl.a. att ansvara för de internationella kontakterna, samordna kriminalunderrättelseverksamheten och insatserna mot grov organiserad brottslighet och att förstärka polismyndigheterna vid särskilda händelser. Förstärkningen sker främst genom att polismyndigheterna begär biträde av specialistkompetens inom olika områden. Rikskriminalpolisens roll som en kvalificerad förstärkning av polismyndigheterna har förändrats i takt med att länskriminalpolisavdelningar med egen specialistkompetens har byggts upp, framför allt i storstäderna.

Dagens polisorganisation har 21 polismyndigheter som i stor utsträckning själva ansvarar för brottsbekämpningen inom det egna geografiska ansvarsområdet. Rikskriminalpolisen har en i huvudsak stödjande roll i förhållande till polismyndigheterna. Det kan ibland bidra till att polisen inte är tillräckligt flexibel och effektiv när det gäller bekämpningen av t.ex. rörlig seriebrottslighet, där varje enskilt brott kan betraktas som ett mindre allvarligt brott i mängden, men där en samlad analys visar att det är fråga om grov och organiserad brottslighet.

Polisens brottsbekämpning ska vara lokalt förankrad. En utgångspunkt ska samtidigt vara att polisen har en organisation där det finns förutsättningar för att brott ska kunna bekämpas med

hög effektivitet, med tillräcklig uthållighet och med den kompetens som krävs, oavsett var i landet det sker. Allmänheten ska kunna ställa krav på en tillgänglig polis oavsett var i landet man bor.

Kommittén ska därför

- föreslå en organisation för polisen som är väl avvägd när det gäller kraven på dels specialisering och kraftsamling mot brottslighet som kräver spetskompetens och uthållighet, dels lokalt förankrad brottsbekämpning,
- föreslå en organisation som är väl avvägd när det gäller dels kravet på att polisen ska ha organisatoriska förutsättningar att kunna arbeta effektivt, dels kravet på att polisen ska vara tillgänglig och synlig i hela landet, och
- föreslå en organisation som ger polisen en flexibilitet när det gäller att snabbt omfördela polisens resurser dit de behövs mest.

En organisation för ett effektivare samarbete med andra, både nationellt och internationellt

Polisorganisationen är beroende av ett nära samarbete och en nära samverkan med andra myndigheter och organisationer för att kunna fullgöra sitt uppdrag. I vissa fall är polisens samarbete med andra reglerat i författning. Enligt t.ex. 3 § polislagen ska polisen samarbeta med åklagarmyndigheterna. Vidare ska polisen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt är polisen skyldig att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Polisen samarbetar i dag med ett stort antal myndigheter och organisationer, utöver åklagarmyndigheterna och socialtjänsten. Samverkan med flera myndigheter sker inom ramen för samarbetet mot grov organiserad brottslighet t.ex. strategiskt i det nationella underrättelsecentret (NUC) och på operativ nivå inom ramen för åtta regionala underrättelsecentra (RUC). Ett organ för samarbete på lokal nivå är de lokala brottsförebyggande råden. Rådets ledamöter är lokalt förankrade och består ofta av företrädare för kommunstyrelsen, polisen, frivilligorganisationer och det lokala näringslivet.

Flera viktiga samarbetsparter har de senaste åren genomgått omfattande organisatoriska förändringar. Till exempel har Åklagar-

myndigheten, Tullverket och Kriminalvården gjorts om till s.k. enmyndigheter. Vidare har regeringen nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att utreda om bekämpningen av ekonomisk brottslighet kan bli mer effektiv och rättssäker genom att Ekobrottsmyndigheten tilldelas ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som myndigheten handlägger (dir. 2010:33). Förutsättningarna för samverkan och samarbete mellan polisen och flera viktiga samarbetsparter har därmed förändrats.

För att utveckla polisen och nå framgång i kampen mot gränsöverskridande och organiserad brottslighet är det också viktigt med ett effektivt samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder och internationella polisorganisationer. Samarbetsformerna har blivit allt fler och det polisiära samarbetet har under de år som gått sedan dagens polisorganisation fick sin form ökat väsentligt i omfattning och betydelse.

Den operativa delen i det internationella samarbetet är i stor utsträckning koncentrerad till Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen). Där hanteras i enlighet med 2 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen bl.a. samarbete inom ramen för Interpol, Europol, Schengens datasystem SIS/Sirene, EU:s gränskontrollbyrå Frontex, det nordiska polis- och tullsamarbetet samt Östersjösamarbetet mot organiserad brottslighet. Det ligger också på Rikskriminalpolisen att organisera en styrka inom polisen för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarsmakten och andra berörda.

En viktig orsak till att det internationella polisiära samarbetet vuxit i omfattning och betydelse under senare tid är att gemensam lagstiftning inom vissa områden och verktyg för att underlätta operativt samarbete vuxit fram inom EU. Polisen har därigenom fått förutsättningar för att effektivare bekämpa brott. Polisen har t.ex. fått utökade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter i andra EU-länder. Dessutom har sättet som information utbyts på effektiviserats.

Utvecklingen inte minst inom EU pekar på att både omfattningen och betydelsen av det internationella polisiära samarbetet kommer att fortsätta att öka.

Kommittén ska därför

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar för ett effektivt samarbete med övriga rättsväsendet, statliga

myndigheter, kommuner och organisationer i Sverige vars verksamhet berör polisverksamheten, och

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar på såväl central som lokal nivå för att effektivt och flexibelt delta i och tillgodogöra sig det internationella samarbetet.

Samråd och konsekvensbeskrivning

Kommitténs uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Vidare ska kommittén samråda med utredningen En samlad ekobrottshantering? (dir. 2010:33) och med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62).

Kommittén ska inhämta synpunkter från Statskontoret och Riksrevisionen och därigenom ta tillvara de erfarenheter som finns från när andra statliga myndigheter organiserats om till s.k. enmyndigheter.

Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittén ska bedöma vilken påverkan på andra myndigheter och organisationer som de lämnade förslagen får om de genomförs. Om målkonflikter uppstår med anledning av förslagen, ska en redovisning lämnas över vilka intressen som behöver vägas samman.

Kommittén ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

I den utsträckning kommittén lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska också fullständiga författningsförslag lämnas.

Kommittén ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska kommittén föreslå en finansiering av dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

(Justitiedepartementet)

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 anförtrots 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 integritetsskyddsnämnden 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)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt
vid sjötransporter – Atenförordningen och
försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande
och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med
assistansersättning. [6]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom
utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global
utblick. [7]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldrapenning. [9]