

Polis i framtiden

– polisutbildningen som högskoleutbildning

Betänkande av Polisutbildningsutredningen

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:39

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24456-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Ygeman

Regeringen beslutade den 19 mars 2015 kommittédirektiven En förändrad polisutbildning. Enligt direktiven ska en särskild utredare lämna förslag till hur den grundläggande utbildningen till polisman kan omformas till en högskoleutbildning (dir. 2015:29).

Samma dag förordnades som särskild utredare lagmannen i Södertörns tingsrätt och ordföranden i Överklagandenämnden för högskolan Petra Lundh.

Den 13 april 2015 förordnades som sekreterare i utredningen handläggaren vid Försvarshögskolan, Frédérique Lémercy. Frédérique Lémercy entledigades från uppdraget som sekreterare den 7 mars 2016. Den 28 januari 2016 förordnades ämnesrådet vid Justitiedepartementet Monika Olsson som huvudsekreterare i utredningen.

Den 15 april 2015 förordnades följande experter i utredningen om en förändrad polisutbildning: rektorn vid högskolan i Halmstad Mikael Alexandersson, departementssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Lovisa Hellberg, polismästaren vid Polismyndigheten, tillika chef för HR/kompetensförsörjningsenheten Max Lutteman, ämnesrådet vid Justitiedepartementet Monika Olsson, utbildningschefen vid Linnéuniversitetet Betty Rodhin, verksjuristen vid Universitetskanslersämbetet Marie Stern Wärn, ämnesrådet vid Utbildningsdepartementet Ann-Charlotte Wallin och departementssekreteraren vid Finansdepartementet Anna Zeidler. Den 28 januari 2016 entledigades Monika Olsson som expert i utredningen och ersattes av departementssekreteraren Susanna Herrera. Den 3 mars entledigades Anna Zeidler från utredningen och ersattes av departementssekreteraren Filip Kollén. Den 16 mars 2016 förordnades rättschefen vid Polismyndigheten Monica Nibelius som expert i utredningen.

Den 25 februari 2016 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2016:16).

Utredningen, som har antagit namnet Polisutbildningsutredningen (Ju 2015:03), överlämnar härmed betänkandet *Polis i framtiden – polisutbildningen som en högskoleutbildning* (SOU 2016:39).

Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2016

Petra Lundh

Monika Olsson

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	21
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	23
1.3 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	24
1.4 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	25
1.5 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)	31
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	32
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.....	33
1.8 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	34
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.....	36
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten	37

1.11	Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)	38
1.12	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman	42
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.....	43
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	47
2.1	Utredningens uppdrag	47
2.2	Genomförandet av uppdraget.....	48
2.2.1	Vårt arbete	48
2.2.2	Referensgruppen	49
2.2.3	Avgränsningar	50
2.3	Betänkandets fortsatta disposition.....	50
3	Tidigare utredningar.....	53
3.1	Inledning	53
3.2	Polisutredningen 1979.....	53
3.3	En ny polisutbildning 1998	54
3.4	Polisutbildningsutredningen 2006.....	56
3.5	Utredningen om den framtida polisutbildningen 2006–2008	56
3.5.1	Framtidens polis.....	57
3.5.2	Framtidens polisutbildning	60
3.5.3	Remissinstansernas synpunkter på förslagen i Framtidens polisutbildning	66
4	Polismyndigheten och utbildningen till polisman i dag	69
4.1	Inledning	69
4.2	Polismyndighetens verksamhet i dag	69

4.2.1	Regleringen	69
4.2.2	Organisationen	73
4.2.3	Uppdrag och verksamheter.....	75
4.3	Polismyndigheten i framtiden.....	77
4.4	Utbildningen till polisman i dag	80
4.4.1	Regleringen	80
4.4.2	Lärosäten.....	81
4.4.3	Volymer.....	82
4.4.4	Antagning och urval	83
4.4.5	Distansutbildning	84
4.4.6	Närmare om polisprogrammet	84
4.4.7	Särskilt om uppdragsutbildningarna vid Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Södertörns högskola	86
4.4.8	Examen.....	88
4.4.9	Disciplinära åtgärder och avskiljande	88
4.4.10	Den funktionsinriktade utbildningen	89
5	Polisutbildning i Norden	91
5.1	Inledning	91
5.2	Polisutbildning i Danmark	91
5.2.1	Polisen	91
5.2.2	Polisutbildningen.....	92
5.2.3	Tillträde till polisutbildningen	93
5.2.4	Vetenskaplig grund.....	94
5.2.5	Nyligen beslutad förändring.....	94
5.3	Polisutbildning i Finland	95
5.3.1	Polisen	95
5.3.2	Polisutbildningen.....	95
5.3.3	Tillträde till polisutbildningen	96
5.3.4	Vetenskaplig grund.....	97
5.4	Polisutbildning i Norge	97
5.4.1	Polisen	97
5.4.2	Polisutbildningen.....	98
5.4.3	Tillträde till polisutbildningen	98
5.4.4	Vetenskaplig grund.....	99

6	Grundutbildningen till polisman som högskoleutbildning.....	101
6.1	Inledning.....	101
6.2	Vad karaktäriserar högskoleutbildning?	102
6.2.1	Reglering av högskoleutbildning.....	102
6.2.2	Högskoleutbildningens nivåer och mål	104
6.2.3	Tillstånd att utfärda examen.....	105
6.2.4	Tillträde till utbildning på högskola.....	106
6.2.5	Uppdragsutbildning.....	109
6.2.6	Resurstilldelning till lärosäten och utbildningar	110
6.3	Varför ska grundutbildningen till polisman vara en högskoleutbildning?	111
6.4	Vad krävs för att göra grundutbildningen till polisman till en högskoleutbildning?	113
7	Vetenskaplig grund och forskningsanknytning	117
7.1	Inledning.....	117
7.2	Vetenskaplig grund och forskningsanknytning.....	117
7.2.1	Polisutbildningens vetenskapliga grund	118
7.2.2	Forskningsanknytning och beprövad erfarenhet.....	119
7.2.3	Forskningsanknytning i utbildningen: en förutsättning för forskning	120
7.3	Dagens polisforskning	121
7.4	Polisiärt arbete som huvudområde på högskolan.....	124
7.5	Lärarnas kompetens.....	125
7.6	Våra slutsatser.....	127
7.6.1	Att knyta samman polisutbildning och polisforskning.....	128
7.6.2	En forskarskola i polisiärt arbete.....	129

8	En utbildning som leder till polisexamen	133
8.1	Inledning	133
8.2	Vilken examen ska polisutbildningen leda till?	133
8.2.1	Våra överväganden och förslag	133
8.3	Polisexamens omfattning	135
8.3.1	Den nuvarande polisutbildningens omfattning ...	135
8.3.2	Polisutbildningens omfattning i andra nordiska länder	136
8.3.3	Polismans befogenheter och skyldigheter och kraven i det yrkesområde utbildningen ska leda till	137
8.3.4	Tidigare utredningar	139
8.3.5	Det internationella perspektivet	140
8.3.6	Treåriga utbildningar som norm på grundnivå	140
8.3.7	Våra överväganden och förslag	141
8.4	Examensbeskrivning	143
8.4.1	Överväganden och förslag	143
9	Tillträde till utbildningen.....	149
9.1	Inledning	149
9.2	Gällande ordning.....	150
9.2.1	Krav för behörighet till grundutbildningen till polisman	150
9.2.2	Urvalsprocessen till grundutbildningen till polisman	151
9.2.3	Krav för behörighet till högskoleutbildning på grundnivå	154
9.2.4	Regler för urval till högskoleutbildning på grundnivå	154
9.2.5	Prövning av laglydighet	155
9.2.6	Säkerhetsskydd	158
9.3	Behörighetskrav för tillträde till högskoleutbildning som leder till polisexamen – överväganden och förslag.....	161
9.3.1	Utgångspunkter.....	161
9.3.2	Krav på grundläggande behörighet.....	162

9.3.3	Krav på grundläggande behörighet, utöver dem som följer av högskolelagen och högskoleförordningen	163
9.3.4	Krav på särskild behörighet	177
9.4	Urval av sökande till utbildningen.....	182
9.5	Överklagande.....	183
10	Verksamhetsförlagd utbildning	185
10.1	Inledning	185
10.2	Gällande ordning	186
10.2.1	Verksamhetsförlagd utbildning för polisstuderande i dag.....	186
10.2.2	Verksamhetsförlagd utbildning i några högskoleutbildningar	189
10.3	Överväganden och förslag	190
10.3.1	Utredningen om den framtida polisutbildningen	190
10.3.2	Verksamhetsförlagd del av utbildningen?	191
10.3.3	Omfattningen av den verksamhetsförlagda utbildningen	193
10.3.4	Förläggning och upplägg av den verksamhetsförlagda utbildningen.....	194
10.4	Befogenheter under och villkor för att få genomföra den verksamhetsförlagda delen av utbildningen vid Polismyndigheten.....	196
10.4.1	Studenternas befogenheter.....	196
10.4.2	Hantering av sekretess.....	198
10.4.3	Villkor för att Polismyndigheten ska ta emot studenter för den verksamhetsförlagda delen av utbildningen.....	200
10.4.4	Polismyndighetens handläggning av ärenden om brott under den verksamhetsförlagda utbildningen vid myndigheten	202

10.5	Handledning och samverkan mellan Polismyndigheten och lärosätena.....	204
10.5.1	Säkerhet för studenten	206
10.5.2	Hinder att fortsätta utbildningen	206
11	Disciplinära åtgärder och avskiljande	209
11.1	Inledning	209
11.2	Gällande ordning.....	209
11.2.1	Grundutbildningen till polisman	209
11.2.2	Reglerna för högskoleutbildning	211
11.3	Våra överväganden och förslag.....	213
11.3.1	Disciplinära åtgärder	213
11.3.2	Avskiljande.....	214
12	Styrning och dimensionering av utbildningen	219
12.1	Inledning	219
12.2	Styrning av antalet lärosäten med utbildning som leder till polisexamen	220
12.2.1	Våra överväganden och förslag	220
12.3	Styrning av antalet studenter och finansiering av polisutbildningen	223
12.3.1	Gällande bestämmelser för styrning av antalet studenter	223
12.3.2	Överväganden och förslag	224
12.4	Styrning av utbildningsinnehåll.....	226
12.4.1	Gällande bestämmelser.....	226
12.4.2	Styrning av officersutbildningen	227
12.4.3	Överväganden och förslag	228
13	Jämställdhet och mångfald.....	231
13.1	Inledning	231
13.2	Allmänt.....	231
13.2.1	Jämställdhet	231
13.2.2	Mångfald	232

13.2.3	Diskrimineringslagen.....	233
13.3	Jämställdhet och mångfald inom högskolan.....	234
13.3.1	Högskolan i siffror vad gäller jämställdhet och mångfald	234
13.3.2	Jämställdhet	236
13.3.3	Breddad rekrytering	237
13.4	Jämställdhet och mångfald på Polismyndigheten.....	238
13.4.1	Polismyndigheten och grundutbildningen till polisman i siffror vad gäller jämställdhet och mångfald	238
13.4.2	Jämställdhet	240
13.4.3	Mångfald	240
13.4.4	Arbete för att öka jämställdheten och mångfalden på grundutbildningen till polisman.....	241
13.5	Hur våra förslag förväntas påverka jämställdheten och mångfalden på polisutbildningen.....	242
14	Polisutbildning för specialister	247
14.1	Inledning	247
14.2	Gällande ordning	247
14.2.1	Reglering.....	248
14.2.2	Anställda inom polisverksamheten och fördelningen av arbetsuppgifter mellan anställda	249
14.3	Tidigare utredningar om polisutbildning för specialister ..	249
14.3.1	Utredningen om framtidens poliser	249
14.3.2	Regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen	250
14.4	Förändringar under senare tid	251
14.5	Våra överväganden och förslag	252
15	Genomförande.....	255

16	Konsekvensanalys.....	259
16.1	Inledning	259
16.2	Samhällsekonomiska effekter.....	260
16.3	Offentligfinansiella effekter	261
16.4	Känslighetsanalys.....	268
16.5	Övriga konsekvenser	273
16.6	Förslag till finansiering.....	273
17	Författningskommentar	275
17.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	275
17.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	276
17.3	Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	276
17.4	Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	277
17.5	Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)	281
17.6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	281
17.7	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.....	282
17.8	Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	283
17.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.....	284
17.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten	284

17.11 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)	284
17.12 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman	288
17.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.....	288

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:29.....	291
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:16.....	299
Bilaga 3	Dagens polisforskning – en presentation	301

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att föreslå hur den grundläggande utbildningen till polisman kan omformas till en ändamålsenlig högskoleutbildning. I uppdraget har bl.a. ingått att

- redovisa olika alternativ för utformningen av en högskoleutbildning till polisman och föreslå det mest lämpliga alternativet
- föreslå vilken examen utbildningen ska leda till och ta fram förslag på en examensbeskrivning
- klargöra hur vetenskaplig grund ska kunna säkerställas i utbildningen
- med utgångspunkt i gällande regelverk för högskoleutbildning och med hänvisning till utbildningens innehåll och det framtida yrke den syftar till, analysera om det behövs särskilda regler för tillträde till respektive avskiljande från utbildningen
- analysera förutsättningarna för polisutbildningens praktiska färdighetsträning och föreslå lämplig utformning av den
- föreslå en ändamålsenlig dimensionering av utbildningen och hur den ska styras.

Våra bedömningar och förslag

Polismännens yrkesroll har med tiden blivit alltmer komplex och kraven på polisverksamheten ökar ständigt. För att möta dessa krav måste polismän i framtiden i högre utsträckning än i dag ha förmåga att ta till sig och analysera kunskap, att självständigt och

kritiskt göra egna bedömningar, urskilja problem och föreslå lösningar. En högskoleutbildning kommer att medföra en polisutbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och utbildningen kommer att ha en stark koppling till forskning.

Genom en starkare polisforskning ökas och breddas kunskaperna kring det polisiära arbetet vilket i sin tur gör att polisyrket utvecklas kontinuerligt i takt med det övriga samhället. Andra fördelar med en högskoleutbildning är att en oberoende kvalitetsgranskning av utbildningen sker, dels då lärosätet söker tillstånd att utfärda examen och dels i form av kontinuerlig utvärdering. Vi tror dessutom att en högskoleutbildning skulle kunna locka fler personer, både kvinnor och män, med olika bakgrund att söka polisutbildning. Ett alltmer utvecklat och fördjupat internationellt polisiärt samarbete ställer också stora krav på svensk polis. I många länder, däribland de nordiska, är polisutbildningen redan en högskoleutbildning.

En utbildning som leder till polisexamen

Vi föreslår att den nuvarande grundutbildningen till polisman ska omformas till en högskoleutbildning som leder till en yrkesexamen som ska benämnas polisexamen. Polisexamen ska avläggas på grundnivå. Omfattningen ska vara 180 högskolepoäng, motsvarande tre års heltidsstudier.

Vi föreslår vidare att en examensbeskrivning för polisexamen införs i bilaga 2 till högskoleförordningen och att den följer samma struktur som övriga examensordningar i bilagan.

Vetenskaplig grund och forskningsanknytning

För att stärka den nya polisutbildningens vetenskapliga grund och forskningsanknytning anser vi att regeringen bör ge Brottsförebyggande rådet i uppdrag att dels göra en kartläggning av polisforskningen i Sverige sedan 2010, dels överväga möjligheterna till en bibliografisk databas över polisforskningen, som ska vara tillgänglig för aktiva inom området.

Regeringen bör också i kommande budgetproposition föreslå medel för att bygga upp polisforskningen i Sverige och stärka

möjligheterna för svenska forskare på området att samverka med forskare i andra nordiska och övriga europeiska länder. Frågan bör behandlas i den kommande forskningspolitiska propositionen. Vi anser att en satsning på en nationell forskarskola i polisiärt arbete skulle vara ett bra sätt att stärka forskningsanknytningen i utbildningen på grundnivå och rekryteringsgrunden för lärare och forskare. Regeringen bör ge Vetenskapsrådet i uppdrag att föreslå en programformulering för en sådan forskarskola.

De lärosäten som ska bedriva utbildning som leder till polisexamen bör vidare ta fram en gemensam strategi för hur polisforskningen på lärosätena ska kunna utvecklas och för hur behovet av olika sorters kompetens hos lärarna på utbildningen ska kunna säkras.

Tillträde till utbildningen

De regler som gäller för krav på grundläggande behörighet för tillträde till högskoleutbildning generellt anser vi ska gälla som utgångspunkt för tillträdeskraven också till den nya polisutbildningen. Därutöver bör vissa ytterligare tillträdeskrav ställas upp. Dessa bör regleras i högskoleförordningen och inte i en särskild förordning.

Vi anser att svenskt medborgarskap ska vara ett krav för tillträde till den nya polisutbildningen. Den som ska antas till utbildningen bör bedömas vara laglydig och även i övrigt lämplig för utbildningen och för yrkesområdet som utbildningen leder till. Vid prövningen av laglydigheten bör uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret kontrolleras. Universitets- och högskolerådet ska få besluta om särskilda föreskrifter när det gäller enligt vilka kriterier laglydighet och lämplighet ska bedömas. Myndigheten bör i det arbetet höra Polismyndigheten.

De lärosäten som får tillstånd att utfärda polisexamen bör också ha rätt att besluta om placering av utbildningen i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddsförordningen. Den nya polisutbildningen bör vara placerad i säkerhetsklass eftersom den även fortsättningsvis kommer att innehålla moment som Polismyndigheten i dag bedömt som skyddsvärda. Vi föreslår alltså att ett krav på att den som söker till utbildningen som leder till polisexamen har

genomgått säkerhetsprövning ska ställas upp. Kravet på säkerhetsprövning innefattar en registerkontroll om utbildningen är säkerhetsklassad, och ska liksom kraven på medborgarskap, laglydighet och lämplighet vara krav för grundläggande behörighet enligt högskoleförordningen.

Vi anser också att vissa krav på särskild behörighet ska ställas upp. De sökande bör ha minst betyget godkänd på de kurser som ingår i nuvarande områdesbehörigheten A1. Enligt vår bedömning är det vidare nödvändigt att studenterna uppfyller vissa andra krav för att de ska kunna tillgodogöra sig utbildningen som leder till polisexamen. De bör uppfylla vissa medicinska krav, ha en viss fysisk förmåga, vara simkunniga och inneha giltigt svenskt B-körkort. Universitets- och högskolerådet bör därför ta fram en ny områdesbehörighet för utbildningen som leder till polisexamen. Universitets- och högskolerådet bör också föreskriva vilka kriterier som ska gälla för prövning av de sökandes särskilda behörighet.

Högskoleförordningens regler för urval av sökande och för överklagande i fråga om antagning till utbildning på grundnivå bör gälla även för utbildningen som leder till polisexamen.

Verksamhetsförlagd utbildning för polisstudenter

Vi föreslår att studenter på en utbildning som leder till polisexamen ska genomföra en verksamhetsförlagd del av utbildningen. Denna ska vara lika lång som den nuvarande aspiranttjänstgöringen och omfatta 37,5 högskolepoäng vilket motsvarar 25 veckors studier.

Studenterna ska under den verksamhetsförlagda delen av utbildningen inte som i dag vara anställda av Polismyndigheten och erhålla lön utan den delen ska, i likhet med resten av utbildningen, berättiga till studiestöd.

En eventuell uppdelning av den verksamhetsförlagda utbildningen i flera perioder ska inte regleras. På samma sätt som för övriga högskoleutbildningar kommer utbildningsanordnaren att kunna besluta om detta.

Den del av den verksamhetsförlagda utbildningen som lärosätena i överenskommelse med Polismyndigheten anser ska fullgöras av studenter som har befogenheter som polisman ska förläggas i tiden efter det att studenten med godkänt resultat har

genomfört två års studier motsvarande minst 120 högskolepoäng från utbildningen som leder till polisexamen.

Vi föreslår vidare att Polismyndigheten, innan den tar emot en student från utbildningen som leder till polisexamen för att denne ska genomföra den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, ska kontrollera att studenten fortsatt uppfyller de krav på laglydighet och övrig lämplighet som ställdes upp i samband med antagningen till utbildningen. Eftersom verksamheten hos Polismyndigheten är placerad i säkerhetsklass, kommer en förnyad säkerhetsprövning med registerkontroll då också göras.

Disciplinära åtgärder och avskiljande

Vi föreslår att de bestämmelser om disciplinära åtgärder och avskiljande av studenter som gäller för universitet och högskolor också ska gälla för högskoleutbildningen som leder till polisexamen.

Styrning och dimensionering av utbildningen

Vi föreslår att Universitetskanslersämbetet, i likhet med vad som gäller för nästan alla statliga lärosäten, beslutar om vilket eller vilka lärosäten som ska få tillstånd att utfärda polisexamen.

Vi avfärdar tanken på att polisutbildningen ska bedrivas vid en egen högskola. Regeringen bör i stället genom medelstillelning styra vilka lärosäten som efter examenstillstånd ska ges förutsättningar att bedriva polisutbildning. Antalet lärosäten bör vara begränsat. I första hand bör de lärosäten som redan i dag bedriver polisutbildning komma i fråga.

Genomförande och ekonomiska konsekvenser

Vi gör bedömningen att det är mest fördelaktigt om den nya ordningen för polisutbildning som vi föreslår börjar gälla så fort det är praktiskt genomförbart. Vi anser att den första antagningen till den nya utbildningen som leder till polisexamen bör kunna ske

under den första delen av 2018 så att de första studenterna kan påbörja sin utbildning höstterminen 2018.

En polisutbildning som högskoleutbildning blir något dyrare än dagens utbildning. Vi är dock övertygade om att reformen på det sätt vi föreslår på sikt är samhällsekonomiskt lönsam och kostnads-effektiv.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 12 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

10 §¹

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt

¹ Senaste lydelse 2015:982.

fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polisprogrammet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter i ärenden om avskiljande från grundutbildning till polisman.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 23 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

6 §²

Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning *eller från polisprogrammet* för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter i ärenden om avskiljande från grundutbildning till polisman.

² Senaste lydelse 2014:633.

1.3 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 6 kap. 15 § patient-
säkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

15 §³

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso-
och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om
uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, en åklagar-
myndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogde-
myndigheten eller Skatteverket,

2. behövs i verksamhet för personskydd för riksdagens leda-
möter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd,
statssekreterare och kabinettssekreterare, om uppgifterna i ett
enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska
frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en stude-
rande från högskoleutbildning
eller polisprogrammet, eller

5. behövs för prövning av ett
ärende om att avskilja en stude-
rande från högskoleutbildning,
eller

6. behövs för prövning av någons lämplighet att ha körkort,
traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen
(2012:211).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter i ärenden
om avskiljande från grundutbildning till polisman.

³ Senaste lydelse 2014:768.

1.4 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Regeringen föreskriver i fråga om högskoleförordningen (1993:100) dels att bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 7 §, av följande lydelse.

7 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §⁴

För att bli antagen till en utbildning som leder till polisexamen som anges i bilaga 2 till denna förordning krävs, utöver vad som gäller för grundläggande behörighet enligt 5, 6 och 24 §§, att sökanden

- 1. är svensk medborgare,*
- 2. är lämplig för utbildningen med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter och*
- 3. har genomgått säkerhetsprövning enligt säkerhetskylslagen (1996:627) och säkerhetskylsförordningen (1996:633).*

Universitets- och högskolerådet får, efter att ha hört Polismyndigheten, meddela närmare föreskrifter om vad som ska avses med lämplighet med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

⁴ Tidigare 7 kap. 7 § upphävd genom 2007:644.

*Bilaga 2⁵***EXAMENSORDNING****EXAMENSORDNING****3. Förteckning över examina****3. Förteckning över examina****Examina på grundnivå****Examina på grundnivå***Yrkesexamina**Yrkesexamina*

Arbetsterapeutexamen

Arbetsterapeutexamen

Audionomexamen

Audionomexamen

Biomedicinsk analytikerexamen

Biomedicinsk analytikerexamen

Brandingenjörsexamen

Brandingenjörsexamen

Dietistexamen

Dietistexamen

Folkhögskollärarexamen

Folkhögskollärarexamen

Fysioterapeutexamen

Fysioterapeutexamen

Förskollärarexamen

Förskollärarexamen

Högskoleingenjörsexamen

Högskoleingenjörsexamen

Optikerexamen

Optikerexamen

Ortopedingenjörsexamen

Ortopedingenjörsexamen

Polisexamen

Receptarieexamen

Receptarieexamen

Röntgensjuksköterskeexamen

Röntgensjuksköterskeexamen

Sjuksköterskeexamen

Sjuksköterskeexamen

Sjöingenjörsexamen

Sjöingenjörsexamen

Sjökaptensexamen

Sjökaptensexamen

Socionomexamen

Socionomexamen

Studie- och yrkesvägledarexamen

Studie- och yrkesvägledarexamen

Tandhygienistexamen

Tandhygienistexamen

Tandteknikerexamen

Tandteknikerexamen

Yrkeslärarexamen

Yrkeslärarexamen

4. Examensbeskrivningar**4. Examensbeskrivningar****EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ****EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ****YRKESEXAMINA****YRKESEXAMINA**⁵ Senaste lydelse 2016:154.

Övrigt

För ortopedingenjörsexamen *skall* också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Övrigt

För ortopedingenjörsexamen *ska* också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Polisexamen

Omfattning

Polisexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 180 högskolepoäng.

Mål

För polisexamen ska studenten visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som polisman.

Kunskap och förståelse

För polisexamen ska studenten
– visa kunskap om områdets vetenskapliga grund och kännedom om aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete samt kunskap om sambandet mellan vetenskap och beprövad erfarenhet och sambandets betydelse för yrkesutövningen,

– visa kunskap om och förståelse för samhällets uppbyggnad och utveckling inklusive relevanta författningar samt polisens grundläggande uppgifter i samhället,

– visa kunskap om och förståelse för krishantering och krisreaktioner,

– visa kunskap om och förståelse för samspelet mellan individers och gruppers sociala situation, levnadsvillkor, fysiska och psykiska hälsa samt funktionsförmåga i förhållande till samhälleliga och andra bakomliggande faktorer, och

– visa kunskap om polisiära metoder för brottsutredning.

Färdighet och förmåga

För polisexamen ska studenten

– visa förmåga att med en helhetssyn och med adekvata metoder planera, leda och utföra polisiärt arbete,

– visa förmåga att tillämpa sitt kunnande för att hantera olika situationer, företeelser och frågeställningar utifrån kvinnors, mäns, barns och gruppers behov,

– visa förmåga att tillämpa polisiär konflikthantering i ingripandesituationer med respekt för grundläggande demokratiska värderingar och rådande reglering,

– visa förmåga att kritiskt och systematiskt granska, bedöma och använda relevant kunskap och information i ett polisiärt sammanhang,

– visa förmåga att tillämpa relevanta författningar särskilt inom det polisiära området,

– visa förmåga att muntligt och skriftligt klart redogöra för situationer och bedömningar, och

– visa förmåga till lagarbete och samverkan med andra yrkesgrupper och enskilda.

Värderingsförmåga och förhållningssätt

För polisexamen ska studenten

– visa självkännet och empatisk förmåga samt förmåga att reflektera över sin egen roll,

– visa förmåga till ett professionellt bemötande och förhållningssätt,

– visa förmåga att inom yrkesutövningen göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga, samhällliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna, och

– visa förmåga att identifiera behov av ytterligare kunskap och fortlöpande utveckla sin kompetens.

Självständigt arbete (examensarbete)

För polisexamen ska studenten inom ramen för kursfordringarna ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 15 högskolepoäng.

Övrigt

För polisexamen ska studenten ha fullgjort verksamhetsförlagd utbildning om 37,5 högskolepoäng.

För polisexamen ska också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Receptarieexamen

1.5 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

Regeringen föreskriver att bilagan till säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

Bilaga⁶

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Följande statliga myndigheter beslutar om placering i säkerhetsklasser och registerkontroll i enlighet med vad som anges i 18 och 19 §§.

Transportstyrelsen,
Tullverket,
Valmyndigheten, och
Åklagarmyndigheten.

Transportstyrelsen,
Tullverket,
*Universitet och högskolor som
har tillstånd att utfärda polis-
examen enligt bilaga 2 till hög-
skoleförordningen (1993:100),*
Valmyndigheten, och
Åklagarmyndigheten.

⁶ Senaste lydelse 2015:725.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Regeringen föreskriver att 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §⁷

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

22. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen.

23. ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434) i fråga om ärenden om antagning till utbildning som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

Uppgifter om någon annan än den som provningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

⁷ Senaste lydelse 2015:654.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (1999:1135) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁸

Uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av

10. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

11. ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434) i fråga om ärenden om antagning till utbildning som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

Uppgifter om någon annan person än den som prövningen gäller enligt första stycket 8 ska begränsas till uppgifter om misstanke som avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

⁸ Senaste lydelse 2014:1159.

1.8 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Regeringen föreskriver att bilagan till studiestödsförordningen (2000:655) ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studerande på polisprogram och på Polishögskolan inom ramen för uppdragsutbildning.

Nuvarande lydelse

B1

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

- påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer,
- tvåårig utbildning i skydd mot olyckor som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete,
- utbildning som leder fram till examen som skorstensfejare,
- vidareutbildning som leder fram till examen som skorstensfejartekniker, och
- vidareutbildningarna systematiskt säkerhetsarbete, räddningstjänst samt tillsyn och olycksförebyggande arbete

Föreslagen lydelse

B1

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

- påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer,
- tvåårig utbildning i skydd mot olyckor som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete,
- utbildning som leder fram till examen som skorstensfejare,
- vidareutbildning som leder fram till examen som skorstensfejartekniker, och
- vidareutbildningarna systematiskt säkerhetsarbete, räddningstjänst samt tillsyn och olycksförebyggande arbete

Bilaga⁹

⁹ Senaste lydelse 2015:509.

*Polishögskolan, polis-
programmet*

*Polisprogrammet, uppdrags-
utbildning vid Umeå universitet*

*Polisprogrammet, uppdrags-
utbildning vid Linnéuniversitetet*

*Polisprogrammet, uppdrags-
utbildning vid Södertörns hög-
skola*

Skandinaviska	Naprapat-	Skandinaviska	Naprapat-
högskolan AB,	fyraårig	högskolan AB,	fyraårig
naprapatutbildning		naprapatutbildning	

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

Regeringen föreskriver att 3 a § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

Regeringen föreskriver att en ny paragraf 25 a § ska införas i förordningen (2014:1102) med instruktion för polisen, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 a §

Polismyndigheten ska samverka med de lärosäten som anordnar utbildning som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), särskilt vad gäller planering och genomförande av den vid Polismyndigheten verksamhetsförlagda delen av utbildningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

1.11 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)

Regeringen föreskriver i fråga om polisförordningen (2014:1104)

dels att 2–5 och 20 §§ och rubriken närmast före 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 19 a–19 d §§, och närmast före 19 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller förordning rikspolischefen, säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent. Detsamma gäller en *polisaspirant under tjänstgöringstid* vid Polismyndigheten.

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller förordning rikspolischefen, säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent. Detsamma gäller en *student som fullgjort kursfordringar om minst 120 högskolepoäng från utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), under den vid Polismyndigheten verksamhetsförlagda delen av utbildningen.*

Om någon som anges i första stycket inte uppehåller sin befattning som polisman, gäller inte bestämmelser om polisman honom eller henne. Sådana bestämmelser gäller inte heller den som anställs enligt 5 § 1 innan han eller hon har genomgått den utbildning som föreskrivs där.

Av 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen följer att det som föreskrivs om polisman också tillämpas på den som fullgör uppgifter som militärpolisman.

Behörighet för anställning**Behörighet för anställning och verksamhetsförlagd utbildning vid Polismyndigheten**

3 §

Av 5 § förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman framgår vem som är behörig att anställas som polisaspirant.

Endast den som Polismyndigheten bedömer fortsatt uppfyller de krav som ställs för grundläggande behörighet enligt 7 kap. 7 § 2 högskoleförordningen (1993:100) får genomföra den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) vid Polismyndigheten.

4 §

Behörig att anställas som poliskommissarie, polisinspektör eller polisassistent är den som har

1. grundutbildning till polisman eller polisutbildning för specialister enligt förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman, eller

2. motsvarande utbildning enligt äldre bestämmelser.

1. polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), eller polisutbildning för specialister enligt 19 c §.

2. grundutbildning till polisman eller polisutbildning för specialister eller motsvarande utbildning enligt äldre bestämmelser.

Om det finns särskilda skäl får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i ett enskilt fall medge undantag från det som föreskrivs i första stycket.

5 §

Behörig att anställas som polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polissekreterare är den som

1. har lämplig akademisk examen och är beredd att genomgå den särskilda chefsutbildning enligt förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer,

2. har genomgått grundutbildning till polisman enligt förordningen om utbildning till polisman, eller motsvarande utbildning enligt äldre bestämmelser, och är beredd att genomgå den ytterligare utbildning som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer, eller

3. har genomgått sådan utbildning som anges i 1 eller 2 eller annan motsvarande utbildning och i övrigt uppfyller kraven där.

1. har lämplig examen från högskoleutbildning och är beredd att genomgå den särskilda chefsutbildning enligt 19 b § som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer,

2. har polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) eller har genomgått grundutbildning till polisman, eller motsvarande utbildning enligt äldre bestämmelser, och är beredd att genomgå den ytterligare utbildning som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer, eller

*Funktionsinriktad utbildning**19 a §*

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ansvarar för funktionsinriktad utbildning.

19 b §

Behöver någon som anges i 5 § polisförordningen (2014:1104) och ska anställas vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen behörighet som polisman och har han eller hon inte polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen

(1993:100), inte genomgått grundutbildning till polisman eller motsvarande utbildning, ska myndigheten se till att han eller hon får den utbildning som behövs för anställningen (särskild chefsutbildning).

19 c §

Behöver en anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen behörighet som polisman och har han eller hon inte polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) eller inte har genomgått grundutbildning till polisman eller motsvarande utbildning, ska myndigheten se till att den anställde får den utbildning som behövs (polisutbildning för specialister).

19 d §

Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen beslutar i fråga om utbildning enligt 19 b § eller 19 c § vilka kurser som den anställde ska genomgå och vilka krav i övrigt som den anställde ska uppfylla för att få behörighet som polisman.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.
 2. Bestämmelserna i 2 och 3 §§ ska tillämpas i sin äldre lydelse för den som före den 1 juli 2018 påbörjat grundutbildning till polisman.

1.12 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman

dels att 6–8 §§ och rubriken före 6 § ska upphöra att gälla den 30 juni 2017,

dels att förordningen ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare

Regeringen föreskriver att 1, 4, 7 och 11 §§ förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om Polismyndighetens handläggning av vissa ärenden som gäller anställda inom polisen, vissa uppdragstagare vid Polismyndigheten och den som *genomgår grundutbildning till* polisman. Av 6 § framgår att förordningen i vissa delar gäller även vid handläggningen av ärenden om brott av vissa andra befattningshavare.

Denna förordning innehåller bestämmelser om Polismyndighetens handläggning av vissa ärenden som gäller anställda inom polisen, vissa uppdragstagare vid Polismyndigheten och den som *vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning* som polisman. Av 6 § framgår att förordningen i vissa delar gäller även vid handläggningen av ärenden om brott av vissa andra befattningshavare.

2 §

Förordningen gäller vid handläggning av ärenden där

1. det i en anmälan har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med anställningen eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning

2. en person har skadats allvarligt antingen under vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i anställningen, eller

3. det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med anställningen.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även en uppdragstagare som med stöd av ett särskilt förordnande från Polismyndigheten utför arbete för myndigheten under ledning av en polisman.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även en uppdragstagare som med stöd av ett särskilt förordnande från Polismyndigheten utför arbete för myndigheten under ledning av en polisman *och för den som vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning som polisman.*

4 §

Förordningen gäller också vid handläggning av ärenden där fråga har väckts om

1. en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som inte har samband med anställningen, eller

2. den som *genomgår grundutbildning till polisman* har gjort sig skyldig till något brott.

2. den som *vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning som polisman* har gjort sig skyldig till något brott.

7 §

Förordningen gäller också vid verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka om en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som avses i 2 § andra stycket eller den som genomgår grundutbildning till polisman utövar eller kan komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.

Förordningen gäller också vid verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka om en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som avses i 2 § andra stycket eller den som vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning som polisman utövar eller kan komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.

11 §

En förundersökning enligt denna förordning ska bedrivas med särskild skyndsamhet.

Förhör med en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som anges i 2 § andra stycket eller den som genomgår grundutbildning till polisman ska hållas av en åklagare eller en polisman vid Avdelningen för särskilda utredningar.

Förhör med en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som anges i 2 § andra stycket eller den som vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning som polisman ska hållas av en åklagare eller en polisman vid Avdelningen för särskilda utredningar.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Bestämmelserna ska tillämpas i sin äldre lydelse för den som före den 1 juli 2018 påbörjat grundutbildning till polisman.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 19 mars 2015 kommittédirektiven En förändrad polisutbildning. Direktiven finns bifogade som bilaga 1.

Utredningens uppdrag är enligt direktiven att föreslå hur den grundläggande utbildningen till polisman kan omformas till en ändamålsenlig högskoleutbildning. Regeringen konstaterar att syftet med reformen är säkerställa att Polismyndigheten har den kompetens som krävs för att utföra sitt uppdrag i ett allt mer komplext samhälle. För att stärka polisens förmåga att bekämpa en brottslighet som ständigt finner nya former, krävs en polisutbildning med tydlig förankring i vetenskap och beprövad erfarenhet. Utredningen ska enligt direktiven

- redovisa olika alternativ för utformningen av en högskoleutbildning till polisman och föreslå det alternativ som bedöms mest lämpligt
- föreslå vilken examen utbildningen ska leda till och ta fram förslag till en examensbeskrivning för den
- klargöra hur vetenskaplig grund ska kunna säkerställas i utbildningen
- med utgångspunkt i gällande regelverk för högskoleutbildning och med hänvisning till utbildningens innehåll och det framtida yrke den syftar till, analysera om det behövs särskilda regler för tillträde till respektive avskiljande från utbildningen till polisman och i så fall föreslå utformning av sådana regler

- analysera förutsättningarna för polisutbildningens praktiska färdighetsträning och föreslå lämplig utformning av den
- ta ställning i frågan om särskilda befogenheter för studenterna i samband med den praktiska färdighetsträningen och i så fall föreslå vilka
- klargöra frågan om studenternas behov av tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess och föreslå hur det behovet ska tillgodoses med bibehållet sekretesskydd för uppgifterna
- föreslå en ändamålsenlig dimensionering av utbildningen och hur den ska styras
- föreslå hur en polisutbildning för specialister kan utformas
- utarbeta nödvändiga författningsförslag
- bedöma och utförligt beskriva de ekonomiska konsekvenserna av det alternativ för en högskoleutbildning till polisman som föreslås. Om förslaget kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska också förslag till finansiering av dessa tas fram.

Regeringen beslutade den 25 februari 2016 tilläggsdirektiv till utredningen. Tilläggsdirektiven finns bifogade som bilaga 2.

2.2 Genomförandet av uppdraget

2.2.1 Vårt arbete

Utredningsarbetet har genomförts under tiden april 2015–maj 2016. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna, som står bakom förslagen och bedömningarna. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Vi har under arbetets gång sammanträffat vid nio tillfällen, varav ett i form av ett tvådagars internatsammanträde.

Utredningen har även biträtts av en referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna. Vår samverkan med denna grupp beskrivs närmare nedan.

I våra direktiv anges att utredningen ska samråda med de myndigheter som i dag har ansvar för högskoleutbildning och

grundutbildningen till polisman, de lärosäten som i dag bedriver polisutbildning och andra berörda myndigheter. Detta samråd har främst skett genom att flera av de närmast berörda myndigheterna funnits representerade i expertgruppen. Polismyndigheten, Universitetskanslersämbetet och Linnéuniversitetet har således deltagit med experter i utredningen. Utredningen har därutöver haft omfattande kontakter med företrädare för myndigheter och andra verksamheter som på olika sätt har ansvar för eller kunskap om utbildningen till polismän, högskoleutbildning i allmänhet och andra relaterade områden. Det gäller t.ex. Universitets- och högskolerådet, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och Försvarshögskolan. På detta sätt har kunskaper, erfarenheter och synpunkter under arbetets gång inhämtats som underlag för utredningens analyser och överväganden.

Utredningen har även medverkat vid ett av Polisförbundet, Socialdemokraterna och Miljöpartiet anordnat seminarium i riksdagen om polisforskning och vid ett seminarium om polisen i nutid och framtid, anordnat av juridiska institutionen vid Umeå universitet.

Därutöver har utredaren och sekretariatet besökt polisutbildningarna vid Linnéuniversitetet, Umeå universitet respektive Södertörns högskola samt polisutbildningarna i Norge, Finland och Danmark.

Vidare har utredningen haft två möten med Polisförbundet samt haft kontakt med Sveriges förenade studentkårer.

Lektorn vid polisutbildningen vid Linnéuniversitetet, fil.dr. Rolf Granér, har för utredningens räkning gjort en sammanställning om polisforskning i Sverige i dag. Sammanställningen bifogas som bilaga 3.

2.2.2 Referensgruppen

I våra direktiv anges som nämnts att en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna skulle inrättas som stöd för vårt arbete med förslagen.

Den 24 april 2015 förordnades Christina Davidsson (C), Kent Ekeröth (SD), Hanna Gedin (V), Roger Haddad (L), Ellen Juntti (M),

Ola Kronqvist (MP), Elin Lundgren (S) samt Erik Slottnér (KD) som ledamöter i referensgruppen.

Utredningen har sammanträffat med referensgruppen vid fyra tillfällen. Samarbetet har gått till så att vi i de olika frågorna presenterat underlag i form av beskrivningar av nuvarande svenska och nordiska förhållanden, rättsutredningar m.m. Därefter har frågan diskuterats, varvid varje ledamot har fått ge sin syn på den. Frågorna har ibland diskuterats innan diskussioner har förts i utredningen och ibland därefter. Av detta följer att det endast är utredningen som svarar för förslagen i detta betänkande.

2.2.3 Avgränsningar

Enligt direktiven är utredningens uppdrag avgränsat till att analysera förutsättningarna för och föreslå hur grundutbildningen till polisman bör omformas till en högskoleutbildning. Vi har därför inte granskat eller analyserat alternativa förslag till en omformning av polisutbildningen.

Vår uppfattning är dock att det finns ett stort antal fördelar med att omforma den nuvarande polisutbildningen till en högskoleutbildning och vi redovisar därför dessa översiktligt i kapitel 6.

Enligt direktiven skulle uppdraget i mån av tid också få omfatta de vidareutbildningar som bedrivs inom polisen. Det har dock inte varit möjligt att på den tid som stått utredningen till buds göra detta.

2.3 Betänkandets fortsatta disposition

Kapitel 3–5 är rent deskriptiva och de innehåller således inte några överväganden. I kapitel 3 redovisas de tidigare utredningar som gjorts om grundutbildningen till polisman. Kapitel 4 och 5 beskriver nuvarande förhållanden vad gäller grundutbildningen till polisman i Sverige och i Norden.

I kapitel 6 redogörs för vad som karakteriserar en högskoleutbildning i Sverige i dag. Vidare beskriver vi vilka fördelar vi anser det innebära om grundutbildningen till polisman omformas till en högskoleutbildning. Vi redogör också kortfattat för vilka förändringar som krävs för att omforma den nuvarande grundutbildningen till polisman till en högskoleutbildning.

I kapitel 7 diskuterar vi hur den vetenskapliga grunden ska kunna säkerställas i en ny polisutbildning. Där tas också frågor om polisforskning och lärarkompetens upp.

Kapitel 8 innehåller resonemang om vilken examen polisutbildningen bör leda till och examens omfattning. Där finns också ett förslag till examensbeskrivning.

I kapitel 9 redogörs för de krav som vi anser bör gälla för tillträde till en ny polisutbildning.

I kapitel 10 tas den verksamhetsförlagda utbildningen och färdighetsträningen upp samt därmed sammanhängande frågor.

Kapitel 11 innehåller frågor om disciplinära åtgärder och avskiljande av polisstudenter.

I kapitel 12 redovisas våra överväganden i frågor som rör styrning och dimensionering av en ny polisutbildning.

Frågor om jämställdhet och mångfald i polisutbildningen diskuteras i kapitel 13.

I kapitel 14 finns våra överväganden rörande polisutbildning för specialister.

Vi belyser genomförandefrågor och förslagets konsekvenser i kapitel 15 och 16.

Slutligen återfinns i kapitel 17 en författningskommentar.

3 Tidigare utredningar

3.1 Inledning

Polisutbildningen har utretts vid ett flertal tillfällen. Bland annat har frågan om polisutbildningens närmande till högskolan ofta diskuterats. I detta kapitel redogör vi kortfattat för de tidigare utredningar som har behandlat frågan om polisutbildningens utformning och förutsättningar.

3.2 Polisutredningen 1979

Det första förslaget efter polisens förstatligande, lades fram av Polisutredningen redan 1979 i betänkandet *Polisen*, SOU 1979:6. Det innebar att polisutbildningen skulle samordnas med den allmänna högskolan. Polisutredningen lämnade även förslag till en förändrad grundutbildning. Efter att utredningens förslag remissbehandlats föreslog regeringen genomgripande förändringar av polisutbildningen. Utbildningen skulle, enligt förslaget, ges en mer högskoleinriktad prägel med ett ökat inslag av psykologi och samhällsorienterade ämnen. Vidare föreslogs att den grundläggande polisutbildningen skulle förändras till en sammanhållen utbildningsgång med praktik såväl i polisdistrikt som vid andra samhällsorgan, till exempel inom socialtjänsten.

Efter att riksdagen godkänt riktlinjerna för utbildningen och frågorna beretts ytterligare av den så kallade Polisberedningen genomfördes under 1984 det första steget i polisreformen. Förändringarna innebar bland annat att den centrala utbildningsverksamheten inom polisen sammanfördes i en gemensam organisation, Polishögskolan, som organisatoriskt fick ställning som en byrå vid Rikspolisstyrelsen. Polisutbildningen kom därmed inte att

bli någon högskoleutbildning. Vidare infördes en ny inriktning och organisation av rekryteringsverksamheten.

Som ett andra steg i polisreformen genomfördes under 1985 en ny utbildningsordning. Polisutbildningen kom dock inte heller nu att bli någon högskoleutbildning.

För grundutbildningens del innebar förändringarna att praktiktiden kortades till 18 månader och att den teoretiska delen förlängdes med sex månader. Grundutbildningen kom då att omfatta tio månaders teoretisk utbildning, vilken följdes av 18 månaders praktik. I denna praktik ingick tjänstgöring vid en kriminalavdelning och en ordningsavdelning med minst sex månader vid varje avdelning samt samhällspraktik om två månader. Samhällspraktiken skulle fullgöras vid två myndigheter utanför polisväsendet. Utbildningen avslutades med ytterligare fem månaders teoretisk utbildning.

3.3 En ny polisutbildning 1998

Under 1995 tillkallade Justitiedepartementet en arbetsgrupp för att se över rekryteringen och utbildningen av poliser. Målet för arbetsgruppens arbete var att utarbeta förslag till sådana förändringar i fråga om rekrytering och utbildning inom polisen som skulle behövas för att polisen på effektivast möjliga sätt skulle kunna utvecklas och lösa sina uppgifter också i framtiden. Uppdraget genomfördes etappvis.

I den första promemorian, Rekrytering och grundutbildning av poliser, Ds 1996:11, konstaterade arbetsgruppen att det var önskvärt att framtidens poliskår hade en sådan bakgrund att den bättre speglade den samhällsstruktur i vilken den verkade. Olika åldersgrupper med olika arbets- och livserfarenhet borde därför, enligt arbetsgruppen, finnas representerad inom poliskåren. Arbetsgruppen föreslog att åtgärder borde vidtas för att öka andelen kvinnor och personer med invandrarbakgrund inom polisen.

I fråga om behörighetskraven till polisyrket föreslog arbetsgruppen att samma krav som då gällde för anställning som polis också borde gälla för antagning till polisutbildningen. Arbetsgruppens förslag till ny grundutbildning innebar bland annat att den kursbundna utbildningen skulle förlängas något och att

praktiktjänstgöringen skulle minskas från arton till sju månader. Det inledande studieåret föreslogs bli förlagt till den allmänna högskolan och omfatta studier i juridik, beteendevetenskap och kommunikation.

Resterande del av utbildningen skulle enligt förslaget ske i Polishögskolans regi. Den delen av utbildningen skulle bestå av dels en polisiär basutbildning om cirka tre månader, dels olika påbyggnadskurser om sammanlagt cirka fyra månader. Utbildningen föreslogs avslutas med praktiktjänstgöring vid en polismyndighet. Praktiktjänstgöringen föreslogs få ett delvis nytt innehåll.

Arbetsgruppen lämnade även förslag om utbildning och direktrekrytering av specialister till polisväsendet. Bland annat angavs att polisens behov av specialister till viss del borde kunna lösas genom extern rekrytering. I ett andra steg hade den ovan nämnda arbetsgruppen att se över rekrytering och utbildning av polischefer samt vidareutbildningen av poliser.

Arbetsgruppen presenterade även förslag till en delvis ny chefsrekrytering och ny chefsutbildning inom polisen samt dessutom förslag om Polishögskolans organisation och framtida uppgifter.

I december 1996 beslutade regeringen att uppdra åt Rikspolisstyrelsen att detaljplanera en ny grundutbildning för poliser med utgångspunkt i utredningen Rekrytering och grundutbildning av poliser och remissyttrandena med anledning av denna. Rikspolisstyrelsen tillsatte en särskild arbetsgrupp för detta arbete.

Gruppen lade i maj 1997 fram promemorian Ny grundutbildning för poliser. Efter det nyss nämnda förslaget från Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp fastställde regeringen under 1997 riktlinjer för en ny grundutbildning för poliser, Polisprogrammet. I juni 1997 fick Polishögskolan i uppdrag av Rikspolisstyrelsen att utveckla en ny polisutbildning enligt riktlinjerna. Den nya polisutbildningen startade i januari 1998. Samtidigt infördes en central rekrytering till polisutbildningen. Umeå universitet startade polisutbildningen 2000, Linnéuniversitetet startade utbildningen 2001 och Södertörns högskola startade utbildningen 2015.

3.4 Polisutbildningsutredningen 2006

Agneta Stark fick i början av 2006 i uppdrag att leda utredningen ”En ny polisutbildning”. Det huvudsakliga syftet med utredningen var att undersöka hur polisutbildningen skulle kunna infogas i högskolesystemet. Utredningen avslutades i samband med regeringskiftet 2006 och visst material redovisades i en promemoria till Justitiedepartementet. I promemorian framgår att utredaren förespråkade att polisutbildningen borde drivas som en högskoleutbildning. Detta bland annat med hänsyn till att en sådan utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i enlighet med högskolelagen skulle vara en garant för att blivande poliser lärde sig arbeta självständigt och reflekterande samt till följd av det bli rustade att möta förändringar. Lösningen att låta polisutbildningen bli en högskoleutbildning öppnade också för att studenterna kunde söka sig andra karriärvägar utanför polisyrket, till exempel som forskare.

3.5 Utredningen om den framtida polisutbildningen 2006–2008

Den 21 december 2006 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till hur den dåvarande polisutbildningen borde reformeras. Utredningen antog namnet Utredningen om den framtida polisutbildningen och överlämnade två betänkanden, delbetänkandet Framtidens polis och slutbetänkandet Framtidens polisutbildning.¹

Utredningen hade till uppdrag att kartlägga och analysera hur kraven på polisverksamheten och därmed på poliserna kunde komma att förändras. Utredningen skulle också kartlägga och analysera de behov och förväntningar som fanns på polisorganisationen i fråga om etnisk mångfald, jämställdhet, polisverksamhet i glesbygd och i storstad samt en breddad rekrytering till polisyrket. Delbetänkandet Framtidens polis tog enbart sikte på de sistnämnda frågorna. Därefter genomförde utredningen en

¹ Framtidens polis. Delbetänkande av utredningen om den framtida polisutbildningen, SOU 2007:39 respektive Framtidens polisutbildning. Slutbetänkande av utredningen om den framtida polisutbildningen, SOU 2008:39.

granskning av dåvarande polisutbildning vad avsåg antagningskrav, rekryteringsprocess och grund- och vidareutbildningen samt lämnade förslag till hur denna borde reformeras och hur förändringarna skulle genomföras. De frågorna behandlades i slutbetänkandet, Framtidens polisutbildning.

3.5.1 Framtidens polis

I det nämnda delbetänkandet konstaterade utredningen att det var en omöjlig uppgift att bedöma hur polisen och dess omvärld skulle se ut.

Utredningen konstaterade att det ändå var möjligt att för vissa områden beskriva samhällsutvecklingen. Utredningen identifierade ett antal kravställare av betydelse för polisen och dess verksamhet, nämligen medborgarna, statsmakterna, kommunerna, näringslivet och rättsväsendets övriga aktörer. Också de internationella arbeten som Sverige deltog i innebar att det ställdes krav på polisen. Kravställarna och polisen påverkades av hur samhället såg ut och hur det utvecklades. I syfte att beskriva utvecklingstendenserna identifierade utredningen ett antal drivkrafter som påverkade samhället och polisen på olika sätt och i olika grad. De drivkrafterna var demografi, ekonomi, integration, teknologi, forensisk verksamhet, globalisering, internationalisering, politik, miljöfrågor, media, sociala faktorer och extraordinära händelser.

Tidsperspektivet sträckte sig i huvudsak fram till 2020, men när det gällde demografi och ekonomi kunde trenderna ses i ett längre perspektiv. Med kunskap om kravställarna och drivkrafterna framträdde enligt utredningen följande relativt säkra trender:

- en allt äldre befolkning
- en allt glesare glesbygd med en ökad koncentration av äldre och samtidigt en växande befolkning kring storstäderna
- en fortsatt segregation, framför allt i utsatta bostadsområden i storstäderna
- en fortsatt globalisering och internationalisering

- ett ökat ifrågasättande från medborgarnas sida i kontakterna med myndigheterna och en ökad intolerans mot störningar i samhället
- en fortsatt snabb utveckling av ny teknik.

De nu beskrivna drivkrafterna innebar enligt utredningen att det skapades förutsättningar för nya typer av brott, men också att polisen genom framför allt den forensiska verksamheten gavs nya möjligheter att bekämpa brott. Vidare var av betydelse för de framtida kraven på polisen att det bedömdes finnas begränsade möjligheter att skattevägen finansiera morgondagens välfärds-system. Växande förväntningar hos medborgarna betydde att det demokratiska uppdraget kunde komma att kräva svårare prioriteringar än i dag.

Utredningens bedömning var att det under den närmaste framtiden, det vill säga inom en tidsperiod om 10–20 år, knappast skulle ske några stora förändringar av brottsligheten. Den traditionella brottsligheten kunde till och med minska något, medan den grova och organiserade brottsligheten med största sannolikhet skulle internationaliseras ytterligare och bli allt mer sofistikerad. En allt större del av brottsligheten skulle på ett eller annat sätt relateras till Internet och andra elektroniska kommunikationssystem. Anmälningar om så kallade offerlösa brott, till exempel trafikbrott, bedrägerier och andra brott mot offentlig verksamhet samt miljöbrott, skulle kunna komma att öka, liksom anmälningar om våldsbrott, inklusive sexualbrott.

Enligt utredningen saknades det skäl att utgå från annat än att den så kallade akutverksamheten även i framtiden utgjorde kärnan i det polisiära uppdraget. De trender som beskrivits ovan kom emellertid självfallet att påverka polisen och dess verksamhet på olika sätt. En allt äldre befolkning och en glesare glesbygd kunde förväntas sätta trygghetsfrågor alltmer i fokus. En fortsatt segregation i framför allt storstadsområdena ställde krav på ett långsiktigt och effektivt brottsförebyggande arbete i samverkan med andra. Internationaliseringen och globaliseringen kom att kräva att svensk polis kunde agera i en internationell miljö och att samarbetet med polis från andra länder utvecklades. Teknikutvecklingen medförde att polisen bekämpade nya typer av brottslighet, till exempel gärningar som var Internetrelaterade. Samtidigt innebar den nya

tekniken att polisen fick nya verktyg i sin brottsbekämpande verksamhet, exempelvis genom att i allt större utsträckning utnyttja DNA-tekniken. Ny teknik ställde i båda fallen krav på kompetens inom polisorganisationen. I det mer långsiktiga brottsförebyggande arbetet krävdes att polisen arbetade kunskapsbaserat. Polisen borde därför på ett bättre sätt ta till sig den forskning som fanns på området och ständigt utvärdera sina egna metoder för att kunna bedöma vilken typ av insatser som gav bäst resultat. I den utredande verksamheten kom, framför allt vad gäller den grova och organiserade brottsligheten samt andra grova brott, att krävas en tydligare specialisering för att uppnå tillfredsställande resultat. Vidare borde organisationen i denna typ av ärenden ha förmåga till uthållighet i arbetet.

Förutom den typ av relativt säkra trender som nu har beskrivits fanns ett antal faktorer som enligt utredningen inte var möjliga att förutse. Det gällde exempelvis förändringar på den politiska dagordningen, nya hotbilder som presenterades från olika aktörer i samhället samt frågor som fick en stark belysning i media. Polisen borde ha en beredskap att möta de krav som från tid till annan ställdes på organisationen, ibland med relativt kort varsel. Polisen var, enligt utredningens konstaterande, i genomförandet av sitt uppdrag beroende av allmänhetens förtroende. Kravet på ett korrekt och bra bemötande från polisens sida var därmed centralt. Att möta ungdomar som levde i utanförskap i stora, segregerade storstadsområden krävde en viss typ av bemötande, medan kontakter med en allt äldre befolkning i en allt glesare glesbygd krävde ett annat. Mer pålästa, högre utbildade och ifrågasättande medborgare ställde ytterligare krav på kompetens och kunskap. Ingenting tydde på att invandringen till Sverige skulle minska framöver och polisen hade därför att möta allt fler människor från andra kulturer och som hade ett annat modersmål än svenska. Polisen borde enligt utredningen vidare ha förankring i befolkningen. De polisanställda fick därför inte, såvitt avsåg exempelvis kön och etnisk bakgrund, på ett tydligt sätt avvika från befolkningen i stort. Med en bred rekrytering och en representativ sammansättning av de anställda fick organisationen samtidigt en ökad samlad kunskap. Såväl mångfald som jämställdhet var således både utbildnings- och rekryteringsfrågor. Polisen skulle enligt utredningens uttalanden vara tillgänglig för alla. Tillgänglighet skulle

emellertid inte betyda att den lokala polisen svarade för allt. Med de allt knappare resurser, som kunde förutses generellt i samhället, var specialisering ett måste för att möta kraven på professionalism. En rimlig avvägning mellan en lokalt tillgänglig polis, inte minst i glesbygden, och en förmåga att ställa spetskompetens till förfogande vid behov var nödvändig. Samhället förändrades i snabb takt och det fanns ingen möjlighet att med säkerhet uttala sig om framtiden. Det var därmed avgörande att polisen i framtiden hade en förmåga att, i bland med kort varsel, förändra sin kompetens, verksamhet och organisation i takt med att omvärlden förändrades.

3.5.2 Framtidens polisutbildning

I slutbetänkandet beaktade utredningen slutsatserna av de resonemang som fördes fram i delbetänkandet och konstaterade att de krav som skulle komma att ställas på framtidens poliser och brister i den dåvarande utbildningen medförde att polisutbildningen borde reformeras.

Den framtida polisutbildningen borde syfta till att den som genomgått utbildningen skulle behärska de arbetsuppgifter som rymdes inom den så kallade akutverksamheten. Begreppet akutverksamhet gavs en vidare definition än den verksamhet som traditionellt benämndes "blåljusverksamhet". I begreppet inkluderades enligt utredningen, en inte ringa del av det brottsförebyggande arbetet och kriminalunderrättelsearbetet, det vill säga att mot bakgrund av kunskap styra polisresurserna till de platser och tidpunkter där de bäst behövdes, och att vid varje tillfälle tillämpa de mest framgångsrika metoderna. I begreppet ingick vidare utryckningsverksamheten och arbetet i kommunikationscentralerna, det vill säga polisens reaktion kring pågående brott eller andra händelser. Även de första- och andrahandsåtgärder i utredningsverksamheten som utfördes av poliser i yttre tjänst och i kriminaljourerna omfattades av begreppet. Här avsågs att påbörja och i många fall också slutföra en utredning i nära anslutning till brott genom att hålla förhör med målsägande, vittnen och en eller flera misstänkta gärningsmän samt att säkra spår av betydelse vid en framtida lagföring. Slutligen omfattades den polisverksamhet i övrigt som bedrevs inom ramen för närpolisverksamheten, till

exempel kontaktskapande verksamhet mot kommuner och andra aktörer som polisen samarbetade med. Den framtida utbildningen och rekryteringen av poliser borde gagna en ökad jämställdhet och en ökad etnisk mångfald inom polisen. Därtill skulle rekryteringen av poliser till glesbygdsområden underlättas.

Polisutbildning som högskoleutbildning

Grundutbildningen borde vara densamma för alla studerande. Att inom ramen för akutverksamheten utbilda och anställa olika typer av poliser med olika kunskaper och befogenheter skulle motverka den rörlighet och flexibilitet som var en förutsättning för en effektiv verksamhet. I den delen av polisverksamheten som inte kunde hänföras till akutverksamheten, den mer kvalificerade brottsförebyggande och brottsutredande verksamheten, fanns däremot ett behov av personer med spetskompetens. För den typen av specialister var heller inte alltid sådana kunskaper som förvärvats inom ramen för en polisiär grundutbildning nödvändiga fullt ut. Det fanns slutligen ett behov av att på ett annat sätt än i dag varva praktik med teori.

Till följd av utredningens slutsatser, som redovisats här, föreslogs att dagens grundutbildning till polis borde ersättas med en högskoleutbildning. Polisycket krävde, och kom i framtiden än tydligare att kräva, en utbildning som vilade på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Kraven på enskilda polisers kunskaper och förmåga skulle komma att öka. En förmåga hos varje polisman till helhetssyn när det gällde polisens verksamhet och hur den verksamheten påverkade andra delar av samhället var nödvändig. Framtidens poliser borde därtill ha en förmåga att ta till sig och analysera kunskap och kunna omsätta den kunskapen i praktiskt polisarbete. Polisen skulle vidare kunna verka med en stor grad av flexibilitet och ha en förmåga att ständigt anpassa sig efter förändringar. Varje polisman skulle ha en individuell förmåga att självständigt och kritiskt göra bedömningar, urskilja problem och föreslå lösningar. Poliserna skulle också ges en grund att själva fortsätta sitt lärande efter avslutad utbildning och ges de metoder som krävdes för egen kompetensutveckling. Även att skapa en naturlig grund för forskning och forskarutbildning på polisområdet

talade starkt för att göra polisutbildningen till en högskoleutbildning.

En allmän uppfattning var att forskningen på polisområdet i Sverige länge varit eftersatt och att en naturlig plattform för sådan forskning saknades samt att Sverige låg efter andra jämförbara länder. En högskoleutbildning borde också gynna strävandena att skapa en poliskår som på ett bättre sätt än i dag speglade befolkningen i fråga om kön och etnisk mångfald. Vad gällde glesbygdsproblematiken fanns förutsättningar att sprida utbildningen geografiskt på ett bättre sätt och att på ett bättre sätt utnyttja möjligheten till distansutbildning.

Enligt vad som uttalas i utredningens slutbetänkande borde polisutbildningen anordnas av universitet och högskolor under Utbildningsdepartementet. Alternativet till en sådan lösning var att skapa en vad utredningen kallade sektorshögskola, en typ av högskola som Försvarshögskolan var ett exempel på. Fördelen med det sistnämnda alternativet var möjligheten att skapa särregler för utbildningen i förhållande till övriga utbildningar vid universitet och högskolor samt att en formell koppling mellan utbildningsanordnaren och polisen skulle kunna bevaras. Fördelarna med att fullt ut utnyttja det befintliga högskolesystemet övervägde emellertid fördelarna med en sektorshögskola.

De högskolor eller universitet som skulle komma att bedriva utbildningen fanns redan liksom det regelverk som skulle komma att styra utbildningen. Utbildningen skulle förmodligen kunna komma att bedrivas på flera orter i landet, vilket borde kunna leda till en bred rekrytering. Förutsättningarna skulle därmed öka för att skapa en poliskår som i än högre grad präglades av jämställdhet och etnisk mångfald. Även rekryteringen till glesbygden borde komma att underlättas. Det var därtill en fördel att studenterna på polisutbildningen studerade i en miljö som främjade kontakterna med studerande på andra utbildningar, i stället för i en isolerad miljö med enbart polisstuderande som vid Polishögskolan i Sörentorp.

Polismyndigheten skulle även med en sådan lösning komma att ha inflytande över utbildningen, om än mer indirekt. Polisen var den ende avnämaren av polisutbildningen och bedömdes även med en högskoleutbildning vara den allt igenom dominerande rekryteraren av examinerade studenter. De universitet och högskolor som anordnade en grundutbildning för poliser borde därför själv-

fallet utbilda sina studenter med en sådan kvalitet och med ett sådant innehåll att polisen var beredd att anställa studenterna efter godkänd utbildning.

Det fanns vidare möjlighet för högskolorna att låta externa ledamöter, till exempel representanter för Polismyndigheten, delta i de organ vid högskolorna som hade ansvaret för utbildningen. Det var också praxis att Högskoleverket i den tillsyn verket bedrev över utbildningen samarbetade med avnämare och berörda myndigheter.

En ny högskoleexamen – polisexamen

Polisutbildningen borde enligt utredningen leda till en ny högskoleexamen, polisexamen. Examen skulle vara en yrkesexamen på högskolans grundnivå. Utbildningen skulle vara treårig, 180 högskolepoäng, och därmed att ha samma omfattning som exempelvis de utbildningar som ledde till sjuksköterske- och socionomexamen. Utbildningen föreslogs innehålla två praktikperioder, så kallad verksamhetsförlagd utbildning, om en termin, motsvarande 30 högskolepoäng vardera. Den delen av utbildningen borde förläggas till någon polisregion. Den praktiska delen av utbildningen skulle därmed fördubblas jämfört med vad som gällde när utredningen presenterade sina förslag. De teoretiska studierna skulle varvas med den verksamhetsförlagda utbildningen. Utbildningen inleddes med ett års, motsvarande 60 högskolepoäng, teoretiska studier vid en högskola. Därefter varvades verksamhetsförlagd utbildning och teoretiska studier terminsvis. Utbildningen avslutades med ett självständigt examensarbete. Studenterna föreslogs varken under den teoretiska delen av utbildningen eller under den verksamhetsförlagda utbildningen ha någon anknytning till polisen i form av anställning och därmed inte heller ha några polisiära befogenheter.

En utgångspunkt för förslaget var att utbildningsreformen skulle genomföras med så få särregler för polisutbildningen som möjligt i förhållande till andra utbildningar vid universitet och högskolor. Polisutbildningen och polisyrket kunde emellertid inte i alla delar behandlas som vilken utbildning eller vilket yrke som helst. Därtill fanns redan under utbildningen en säkerhetsaspekt genom att utbildningen till polis självfallet skulle tillföra studenterna en avsevärd insikt i hur polisen arbetar och, i vart fall

under den verksamhetsförlagda utbildningen, en insyn i polisens register. För den föreslagna polisutbildningen borde mot denna bakgrund gälla särskilda krav på laglydnad, vissa medicinska krav och krav på körkort för personbil. Vidare borde gälla särskilda krav på studier i svenska och samhällskunskap på gymnasienivån.

Vissa av de krav som gällde vid antagningen till polisutbildningen kunde emellertid slopas. Hit hörde de nuvarande kraven på svenskt medborgarskap, de fysiska kraven i form av styrka, kondition och simning, de personliga egenskaperna samt svenskprovet. Genom att ta bort dessa krav borde skapas större förutsättningar att rekrytera kvinnor och personer med utländsk bakgrund. Det borde framhållas att vad gäller svenskt medborgarskap fanns alltså ett sådant krav för att bli anställd som polis.

För polisutbildningen fanns en särskild ordning för frågor om avskiljande av studenter från utbildningen och för disciplinära påföljder. Sådana frågor föreslogs framledes i stället avgöras i den ordning som gällde för universitet och högskolor.

Med dagens utbildningssystem fanns enligt utredningen en nära koppling mellan antagningen till polisutbildningen och den kommande anställningen som polis. Med en högskoleutbildning var det i stället de universitet och högskolor som anordnade utbildningen som antog studenterna.

Rekrytering och anställning inom polisen kom därmed att se ut på samma sätt som för andra jämförbara yrkesområden. Studenter hade att efter avslutad utbildning söka sig till de polismyndigheter där det fanns behov av arbetskraft och hade i fråga om en specifik utlyst tjänst att konkurrera med sina medsökande. Polisens insatser kom därmed att behöva inriktas på en allmän marknadsföring av polisyrket och att locka studenter att söka de anställningar som var aktuella. Den föreslagna ordningen kom att leda till en sund konkurrens om anställningarna som polis, en konkurrens som saknades. En än större konkurrens kunde uppnås genom att utbilda ett något större antal personer än vad det finns behov av i polisverksamheten. Ett ytterligare skäl för en överutbildning skulle vara att den föreslagna utbildningen skulle kunna komma att locka studenter som genomgick hela eller delar av utbildningen utan att ha för avsikt att ta anställning som polis.

Utgångspunkten för den föreslagna polisutbildningen var att grundutbildningen till polis skulle vara gemensam för alla studerande. Centralt för det ställningstagandet var att grundutbildningen skulle syfta till att den som anställts som polis efter godkänd polisexamen skulle vara verksam inom den så kallade akutverksamheten.

En specialistutbildning

Inom ramen för polisverksamheten fanns emellertid en rad arbetsuppgifter som inte rymdes inom begreppet akutverksamhet. Hit hörde särskilt kvalificerad brottsförebyggande verksamhet och särskilt kvalificerad utredningsverksamhet. Den kompetens som krävdes för att lösa sådana arbetsuppgifter kunde inte tillgodoses enbart genom rekrytering av personer med en polisiär grundutbildning.

Behovet av specialister borde tillgodoses dels genom att personer med polisexamen gavs möjlighet att studera vidare på en högre nivå inom högskolan, dels genom att personer med redan befintliga specialistkunskaper gavs den utbildning som behövs för att arbeta inom polisen. Genom en specialistutbildning tillgodosågs polisens behov av kvalificerad kompetens inom områden som exempelvis underrättelseverksamhet och utredningsverksamhet avseende miljöbrottslighet, ekonomisk brottslighet, kriminalteknik samt förundersökningsledning. Specialistutbildningen föreslogs bli en ettårig, motsvarande 60 högskolepoäng, högskoleutbildning på avancerad nivå med en särskild examen, specialistpolisexamen. För de studerande som saknade polisexamen skulle utbildningen därtill omfatta en halv termins studier, motsvarande 15 högskolepoäng, vid den grundläggande polisutbildningen. För tillträde till utbildningen skulle krävas en tidigare högskoleexamen, antingen i form av en polisexamen eller en annan examen med exempelvis samhällsvetenskaplig, juridisk, ekonomisk eller teknisk inriktning. De tillträdeskrav som föreslogs gälla för polisutbildningen på grundnivå gjorde sig inte gällande för specialistutbildningen. Det skulle således inte ställas upp några medicinska krav eller krav på körkort för personbil. Däremot borde samma krav på laglydnad gälla även för tillträde till specialistutbildningen. De som genomgått specia-

listutbildningen utan en tidigare polisexamen borde kunna anställas som poliser, naturligtvis med de begränsningar i fråga om arbetsuppgifter som följde med en specialiserad utbildning. Med förslaget skulle därmed i Sverige kunna rekryteras den första polismannen med funktionshinder eller en kronisk sjukdom, omständigheter som annars hade utgjort hinder för en anställning som polis.

Med det förslag som redogjorts för här skapades enligt utredningen möjlighet till en ny plattform för den framtida polisforskningen. Förutom att forskningen var eftersatt saknades en naturlig koppling mellan forskningen och polisutbildningen samt därmed i förlängningen till polisverksamheten. Det var därför i samband med utvecklingsarbete inom polisen svårt att som stöd i arbetet använda vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Exempel på tänkbara områden för sådan forskning var effekter av olika typer av polisiära åtgärder, polisens arbetsmiljö och polisorganisationers utveckling och karaktär.

Möjligheter att komplettera en äldre polisutbildning

Vad gällde värdet av en äldre polisutbildning inom ramen för ett högskolesystem borde det enligt utredningen vara möjligt för en polis med en äldre polisutbildning att genom kompletterande studier vid högskolan erhålla den föreslagna polisexamen. De kunde därigenom också få tillträde till den föreslagna specialistutbildningen. Den nuvarande polisutbildningen framstod vid en jämförelse med motsvarande högskoleutbildningar som en relativt dyr utbildning. Utbildning av poliser inom ramen för högskolan borde därmed kunna ske till en lägre kostnad jämfört med dagens polisutbildning, trots att utbildningstiden föreslogs bli längre.

3.5.3 Remissinstansernas synpunkter på förslagen i Framtidens polisutbildning

En övervägande del av remissinstanserna ställde sig bakom de analyser som presenterades i delbetänkandet och de förslag som las fram i slutbetänkandet. En övervägande del av remissinstanserna tillstyrkte också förslaget på att polisutbildningen skulle vara en högskoleutbildning. I det sammanhanget anslöt sig majoriteten av

remissinstanserna till utredningens bedömning att ett genomförande av polisutbildningen som högskoleutbildning skulle leda till en bredare rekrytering som skulle ge en högre grad av jämställdhet och ökad mångfald.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte utredarens förslag att införa en treårig yrkesexamen på grundnivå. Flertalet av remissinstanserna tillstyrkte även förslaget att utöka praktikperioden och att denna skulle varvas med teori. Även om remissutfallet var starkt för förslaget framförde flera instanser att denna förändring kom att ställa stora krav på den mottagande myndigheten och att det kvarstod frågor kring bland annat innehållet under praktikperioder. Exempelvis polisstyrelsen i Stockholms län och Rikspolisstyrelsen ansåg att förslagen om den verksamhetsförlagda utbildningen borde utredas vidare.

Även förslaget om specialistutbildning tillstyrktes av majoriteten.

Utredningens förslag kom inte att genomföras.

4 Polismyndigheten och utbildningen till polisman i dag

4.1 Inledning

I direktiven till utredningen slår regeringen fast att Polismyndigheten har ett unikt och samhällsbärande uppdrag och därför har långtgående befogenheter, bl.a. genom polisens befogenhet att använda våld och tvång.

I direktiven konstateras vidare att polisens arbete över tid har blivit alltmer omfattande och komplext och att såväl polisutbildningen som svensk polis som helhet genomgått omfattande förändringar sedan den senaste utredningen föreslog att polisutbildningen skulle bli en högskoleutbildning.¹

I det här kapitlet redogör vi kortfattat för Polismyndighetens uppdrag och organisation samt för Polismyndighetens strategiska initiativ. Vi redogör också kort för hur polisutbildningen i dag är organiserad och genomförs.²

4.2 Polismyndighetens verksamhet i dag

4.2.1 Regleringen

Enligt 1 § polislagen (1984:387) ska polisverksamhetens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs förutom av Polismyndigheten också av Säkerhetspolisen.³

¹ Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39).

² Vi begränsar oss till att diskutera den delen av polisverksamheten som Polismyndigheten ansvarar för.

³ 1 §.

Till Polismyndighetens huvuduppgifter hör, enligt 2 § samma lag, att

- förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat
- utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen
- fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.

Polismyndigheten har dessutom ett antal andra arbetsuppgifter enligt särskilda bestämmelser. Det handlar t.ex. om att pröva ansökningar om tillstånd av olika slag, att svara för tillsyn eller utredning av viss verksamhet och att ge andra myndigheter handräckning i vissa fall.

Nya uppgifter kan tillkomma beroende på hur samhället utvecklas och vilka åtgärder riksdag eller regering anser att polisen behöver bidra med i anledning av det.⁴

Polismyndigheten får också, enligt 2 a §, bedriva särskilt person- och säkerhetsarbete när det gäller vittnen och andra hotade personer. Enligt 6 § ska Polismyndigheten samarbeta med Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, myndigheterna inom socialtjänsten och med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

Som allmänna principer för polisinsatser stadgas i 8 § att en polisman som ska verkställa en tjänsteuppgift ska, med iakttagande av vad som föreskrivs i författningar, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till syftet med åtgärden och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas, ska det ske bara i den form och den utsträckning som behövs för att nå det avsedda resultatet. En polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, måste, enligt 9 §, så snart som möjligt rapportera det till sin

⁴ 2 § 1 st. 5 polislagen.

förman. En polisman i Sverige får lämna rapporteftergift ”om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter”.

I 10–24 d §§ regleras vissa befogenheter för polismännen. Det handlar om

- användning av våld
- tillfälliga omhändertaganden, avlägsnanden m.m.
- kroppsvisitation m.m.
- särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder
- särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten.

På vilket sätt dessa åtgärder ska dokumenteras, och vad innehållet ska vara i dokumentationen regleras i 27–28 §§.

I polisförordningen (2014:1104) regleras vilka som är behöriga att anställas som polisman, hur ledning och delegering av polisverksamheten ska gå till och vilka skyldigheter som en anställd vid Polismyndigheten har när det gäller kontakter med allmänheten, rapporteringsskyldighet, arbetsskyldighet och skyldigheter under ledig tid.

I kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen regleras under vilka förutsättningar och i vilka situationer en polisman får använda skjutvapen, vilken sorts skjutvapen som får användas och hur rapporteringen efter användning av skjutvapen ska gå till.

En särskild förordning reglerar handläggningen av ärenden som rör brott som anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare (bland andra polisaspiranter) misstänks för.⁵

Även enligt vissa andra författningar har polismän och Polismyndigheten särskilda befogenheter och skyldigheter. Det gäller t.ex. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

⁵ Förordning (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.

Polismyndighetens instruktion ger anvisningar om hur viss verksamhet ska bedrivas, bl.a. information till regeringen, den forensiska verksamheten, samordning, det internationella samarbetet, samverkan med andra myndigheter och organ, ledning och organisation m.m.⁶

Begreppet polisman och vissa andra relaterade begrepp

Polisorganisationskommittén gjorde en genomgång av vilka begrepp som användes i lagstiftning som rör polisen och identifierade en rad begrepp som man ansåg behövde ersättas.⁷

Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag att begreppen polisen, polis och polisväsendet, som dittills använts i olika betydelser, skulle ersättas med begreppen Polismyndigheten (eller Säkerhetspolisen) respektive polisman i de fall där det var uppenbart att något av dessa senare begrepp skulle användas.⁸ Begreppet polisen används i dag sparsamt i officiell text och ska då beteckna Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Begreppet polisverksamhet ska användas för den verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och av Säkerhetspolisen.

En polisman är, enligt 4 § polislagen (1984:387), en tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. I polisförordningen (2014:1104) föreskrivs att polisman är rikspolischefen, säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent samt en polisaspirant under tjänstgöringstid vid Polismyndigheten.⁹

Begreppet polisman är centralt i regleringen av polisens befogenheter. Endast den som är polisman har enligt 10 § polislagen t.ex. rätt att bruka våld eller att gripa personer, beslagta föremål etc.

Frågan om begreppet polisman bör bytas ut mot ett ord som är könsneutralt har diskuterats, senast i samband med de omfattande förändringar som gjordes av berörda författningar i samband med

⁶ Förordningen (2014:1103) med instruktion för Polismyndigheten.

⁷ En sammanhållen svensk polis. Betänkande av Polisorganisationskommittén SOU 2012:13.

⁸ Prop. 2013/14:110 s. 401.

⁹ 2 §.

ombildningen av polisen. Regeringen ansåg att begreppet polisman borde behållas i författningstext eftersom det just är en tjänstetitel som är bärare av de mycket ingripande befogenheter som vissa polisiära befattningshavare har. Det är viktigt att det inte råder någon tvekan om vem som på statens vägnar har rätt att bl.a. utöva våld mot medborgare.

Det har vidare framhållits att begreppet polisman i mer än femtio år har använts som yrkesbeteckning på såväl män som kvinnor inom polisen som har en viss utbildning och tjänsteställning. Det finns många yrkesbeteckningar som avslutas med -man. Även om dessa från början endast avsåg män, beroende på att yrkena utövades av män, har de flesta med tiden kommit att bli könsneutrala beteckningar, det gäller t.ex. tjänsteman, ombudsman, rådman och nämndeman. Det har inte ansetts finnas något ord som på ett enkelt och klarläggande sätt skulle kunna ersätta polisman i all författningstext. Ordet polis, som används i allmänt språkbruk betecknar ömsom organisationen, anställda vid polisen och enskilda polismän. Det har med andra ord inte ansetts ha den stringens som krävs i författningstext. Av dessa skäl ansågs det att ordet polisman skulle behållas.

4.2.2 Organisationen

Förutom Polismyndighetens huvuduppgifter enligt gällande författningar ska myndigheten under 2016 fortsätta med genomförandet av den stora ombildning som påbörjades 2015.¹⁰

Fram till och med den 31 december 2014 bestod Polisen av 21 polismyndigheter med geografiska ansvarsområden som motsvarade länsindelningen samt Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen var chefsmyndighet för det kriminaltekniska laboratoriet. Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen utgjorde delar av Rikspolisstyrelsen även om Säkerhetspolisen i praktiken fungerade som en egen myndighet.

Den 1 januari 2015 ombildades de 21 polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen till en myndighet, Polismyndigheten. Vidare inrättades Säkerhetspolisen som en fristående myndighet. Statens

¹⁰ Polisens årsredovisning 2015.

kriminaltekniska laboratorium blev en avdelning inom Polismyndigheten och benämns nu Nationellt forensiskt centrum. Polismyndigheten inrymmer också den Nationella operativa avdelningen, NOA.

NOA har ett nationellt ansvar för att styra, utveckla och följa upp verksamheten och säkerställa enhetlighet. NOA ska fungera som stöd för polisregionerna i olika typer av verksamheter och har mandat att besluta om insatser och resursförstärkningar i hela landet. NOA ansvarar också för samordning och uppföljning av den myndighetsgemensamma särskilda satsningen mot grov och organiserad brottslighet. NOA har flera viktiga arbetsuppgifter och det finns inom Polismyndigheten även flera andra avdelningar med för myndigheten viktig verksamhet.

Polismyndigheten delas in i sju polisregioner med totalt 27 polisområden och 95 lokalpolisområden. Varje region har en huvudort som utgör ett administrativt centrum.

Polisregionerna har ett helhetsansvar för polisverksamheten inom sina respektive geografiska områden. Den operativa enheten i polisregionen ansvarar för den regionala krisberedskapen, insatsförmågan, ledningscentralen och för Polisens kontaktcenter. Ansvaret omfattar såväl utredningsverksamhet som brottsförebyggande verksamhet och service, om inte annat bestäms i särskild ordning.

Var och en av de 27 polisområdena ska leda, samordna, följa upp och analysera den operativa verksamheten i området. Bland polisområdets ansvarsområden finns utredningsverksamhet som inte bör handläggas i lokalpolisområdena, t.ex. familjevåldsåreanden och hatbrott samt samordning av planering av personal till ingripande verksamheten och andra gemensamma åtaganden i regionen. De 95 lokalpolisområdena ska fungera som basen för polisens verksamhet. Enligt målsättningen ska minst hälften av polisregionernas verksamhet bedrivas i lokalpolisområdena, nära medborgarna.

Anställda vid Polismyndigheten

Under 2015 var totalt 28 264 personer, varav 11 892 kvinnor och 16 372 män anställda vid Polismyndigheten. Endast 8 procent av dessa hade utländsk bakgrund.¹¹

Av Polismyndighetens anställda per den 31 januari 2015 hade 19 903 grundutbildning till polisman eller motsvarande enligt äldre bestämmelser, medan 8 638 hade annan utbildning. Av polismännen var 31 procent kvinnor och 69 procent män. Bland övriga anställda var förhållandet det omvända: 68 procent kvinnor och 32 procent män.

Av polismännen hade 6 procent utländsk bakgrund. Andelen personer med utländsk bakgrund bland de civilanställda var knappt 13 procent jämfört med 22 procent i befolkningen i sin helhet. Av polisaspiranterna hade 2015 knappt 9 procent utländsk bakgrund. Andelen kvinnor av samtliga polisaspiranter var 39 procent.

Andelen kvinnor av samtliga med chefsansvar har ökat sedan 2011 och uppgick 2015 till 27 procent.¹²

4.2.3 Uppdrag och verksamheter

Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2016, där regeringen slår fast att Polismyndigheten har en central roll i arbetet för att nå målet att Sverige ska vara ett tryggt land att leva i.¹³ Det bästa sättet att minska det lidande som brottslighet leder till är att förhindra att brott begås. Detta kräver enligt regeringen ett strategiskt och målmedvetet brottsförbyggande arbete. Samtidigt är det centralt att fler brott ska klaras upp.

Ett antal för regeringen viktiga insatsområden, där Polismyndighetens arbete spelar en viktig roll pekas ut i budgetpropositionen för 2016, nämligen

- åtgärder mot den växande it-relaterade brottsligheten
- intensifierade åtgärder mot organiserad brottslighet

¹¹ Den definition som används är den som Statistiska centralbyrån använder sig av: Personer med utländsk bakgrund är utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.

¹² Den korrekta termen som Polismyndigheten använder är ”i ledningskompetens”.

¹³ Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

- arbete i socialt utsatta områden, bl.a. för att motverka rekryteringen av unga personer till de kriminella nätverken och motverka den negativa utvecklingen genom samarbete mellan olika myndigheter
- ett strategiskt arbete mot terrorism
- bemötandet av personer som utsatts för brott
- förstärkta insatser för att motverka våld, hot och förföljelse
- förbättrat skydd mot sexualbrott
- insatser mot människohandel
- åtgärder mot hatbrott och brott mot yrkesgrupper av särskild betydelse för demokratin.

Regeringen menar, i sin analys av verksamhetsresultaten för 2014, att det går att utveckla arbetet för att åstadkomma förbättrade verksamhetsresultat. Det gäller bl.a. det brottsförebyggande arbetet, uppföljning och utvärdering av de insatser som genomförs, insatserna på brottsutredningsområdet och insatserna för information och stöd till brottsdrabbade. Polismyndigheten har en stor och viktig del i detta arbete.

Vidare, menar regeringen enligt nämnda proposition, måste rättsväsendets arbete med att förebygga och beivra brott utvecklas kontinuerligt, med kunskap som grund. Verksamheterna måste anpassas efter de förändrade förutsättningar som teknikutvecklingen och den ökade globaliseringen medför. För att säkerställa att Polismyndigheten har den kompetens som krävs för att utföra sitt uppdrag behövs en utbildning med tydlig förankring i vetenskap och beprövad erfarenhet, påpekar regeringen.

Arbetet på Polismyndigheten i praktiken

Variationen inom polisyrket är stor och arbetsuppgifterna många. De flesta polismän arbetar antingen i yttre tjänst eller inom den brottsutredande verksamheten.

Inom ingripandeverksamheten arbetar poliser i yttre tjänst med att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, omhänderta de larm som inkommer från allmänheten, ingripa mot pågående

brottslighet, vidta utredningsåtgärder och hålla förhör, ge brottsoffer hjälp och stöd samt bedriva planlagt brottsförebyggande arbete.

Kommunpolis och områdespolis arbetar långsiktigt och kontaktskapande inom ett givet närsamhälle för att förebygga och bekämpa brott i nära kontakt med medborgarna och andra samverkanspartner såsom kommuner, föreningar, skolor etc.

Polismän i yttre tjänst arbetar vanligtvis i uniform och patrullerar i bil eller till fots med uppgift att bland annat vara synliga och tillgängliga för medborgarna.

Polismän som arbetar inom den brottsutredande verksamheten arbetar primärt med att utreda brott. I arbetet kan ingå att leda förundersökningar, hålla förhör med vittnen, målsäganden och misstänkta och hantera annan bevisning. Den brottsutredande verksamheten omfattar också forensiska undersökningar, brottsplatsundersökningar, spaningsverksamhet etc.

Inom Polismyndigheten förekommer också ett stort antal polismän med specialistkompetenser. Där ingår hundförare, polisflyget, nationella bombskyddet, finanspolisen, insatsverksamheten, fjällräddare, dialogpolis, supporterpolis, polisrytteriet, riksmordkommissionen, gärningsmannagruppen, krigsbrottskommissionen, sjöpolisen och supporterpolisen.

Polismyndigheten bedriver också internationell verksamhet, som innefattar operativt polissamarbete inom ramen för brottsutredningar, strategiskt polissamarbete på övergripande nivå, utvecklingssamarbete som innebär att svensk polis inom ramen för internationella insatser stödjer utländska polisorganisationer under utveckling, freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet och så det nyss nämnda arbetet med internationellt efterlysta. Säkerhetspolisen anställer också personer med grundutbildning till polisman.

En enskild polisman har alltså ett mycket stort potentiellt arbetsområde som utbildningen ska förbereda denne för.

4.3 Polismyndigheten i framtiden

Som vi redogjort för i kapitel 3, gjorde Utredningen om den framtida polisutbildningen en analys av vilka krav som i framtiden skulle ställas på polisen och polismännen, vilket de redovisade i

delbetänkandet Framtidens polis (SOU 2007:39). Analysen fokuserade på hur kraven på polisverksamheten och därmed polisen skulle kunna komma att förändras jämfört med situationen 2007.

Utredningens tidsperspektiv sträckte sig till 2020 men när det gällde demografi och ekonomi skulle analysen, menade man, ses i ett längre perspektiv. Däremot, påpekade man, var det inte möjligt att på vissa områden bedöma samhällsutvecklingen och därmed inte heller förbereda sig inför kommande förändringar.

Utredningen tyckte sig dock med relativ säkerhet kunna urskilja några trender

- en allt äldre befolkning
- en allt glesare glesbyggd med ökad koncentration av äldre och samtidigt en växande befolkning kring storstäderna
- en fortsatt segregation, framför allt i utsatta bostadsområden i storstäderna
- en fortsatt globalisering och internationalisering
- medborgare som i allt högre utsträckning blir ifrågasättande i sina kontakter med myndigheterna och allt mer intoleranta mot störningar i samhället
- en fortsatt utveckling av ny teknik i snabb takt.

Utredningen bedömde också att det i framtiden skulle finnas begränsade möjligheter att skattevägen finansiera morgondagens välfärdssystem. Växande förväntningar hos medborgarna skulle också innebära att det demokratiska uppdraget skulle medföra svårare prioriteringar än i dag. Den traditionella brottsligheten bedömdes t.o.m. kunna minska något medan den grova och organiserade brottsligheten med största sannolikhet skulle komma att internationaliseras ytterligare och bli mer sofistikerad. Enligt utredningen skulle också den s.k. akutverksamheten¹⁴ i framtiden komma att utgöra själva kärnan i det polisiära uppdraget.

¹⁴ Med akutverksamhet menade utredningen inte bara utryckningsverksamheten och arbetet i kommunikationscentralerna utan också en stor del av det brottsförebyggande arbetet och kriminalunderrättelsearbetet, och även första- och andrahandsåtgärder i utredningsverksamheten som utförs av poliser i yttre tjänst, samt arbetet i kriminaljourerna.

Utvecklingen under 2015 och 2016

Utvecklingen under 2015 och 2016 har tydligt visat att förändringar i omvärlden kan ha en oväntat stark påverkan på Polismyndigheten och att myndigheten och dess anställda behöver ha beredskap, bl.a. i form av kunskap, för att kunna anpassa sin verksamhet.

Myndigheten och dess anställda har till exempel, bara under det senaste året, behövt anpassa sig till den stora ökningen av antalet migranter som söker sig till Sverige. Det har inneburit tillkommande arbetsuppgifter som bland annat gränskontroller och ordningshållning och tillsyn vid asylboenden. Det förhöjda terrorhotet har ökat kraven på både Polismyndigheten och dess anställda, bl.a. när det gäller bättre insatsförmåga för att kunna förebygga och avvärja terrorhot och värna mänskliga fri- och rättigheter.¹⁵

Även i andra delar har polisverksamheten enligt Polismyndigheten påverkats, med t.ex. ökade krav på handräckningar, insatser mot människosmuggling och lokalt brottsförebyggande arbete. I utredningsverksamheten ställs ökade krav på språkkompetens och förmåga att utreda okända identiteter. Samtidigt ska satsningen på arbetet mot den allvarliga och organiserade brottsligheten och för medborgarnas trygghet fortgå och utredningsarbetet utvecklas och effektiviseras. Det är enligt vår mening tydligt att polisverksamheten i dag har större behov än tidigare av välutbildade och kompetenta polismän och övriga anställda.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten menar i sitt budgetunderlag för de närmaste åren att förutsättningarna för polisens arbete påverkas av en mängd olika faktorer, som sammantaget ställer nya och högre krav på polisen.¹⁶ De faktorer man pekar på är osäkerheten i omvärlden, befolkningsökning och migration, internationalisering, urbanisering och utanförskap och teknisk utveckling.

Polismyndigheten sammanfattar i sin strategiska inriktning för de kommande tre åren de utmaningar som myndigheten står inför. Des innefattar dels utmaningar som kommer av externa beroenden

¹⁵ Polismyndighetens budgetunderlag 2017–2019.

¹⁶ Polismyndighetens budgetunderlag 2017–2019. Polismyndigheten, Ekonomiavdelningen.

såsom brottslighetens utveckling, dels krav på organisationen som kommer från beslut fattade av regering och riksdag.

Krav som ställs av riksdag, regering eller den egna organisationen är

- en tillgänglig polis nära medborgarna – vilket bl.a. innebär mer resurser nära medborgarna, ökade krav på lokal närvaro och synlighet, lokal samverkan och inrättandet av kommunpolis och områdespoliser
- medarbetardrivet utvecklingsarbete, vilket bl.a. innebär att beslutsbefogenheter flyttas ut i organisationen till lägsta lämpliga nivå och att medarbetare ges större mandat än tidigare
- utveckling av relevanta it-stöd för en effektiv polis och rättskedja
- en enhetlig, effektiv och ändamålsenlig utredningsprocess. Ökat fokus på hatbrott och utveckling av den forensiska verksamheten.

Krav som betingas av omvärlden är

- hantering av migrantsituationen, med inre och yttre gränskontroll, verkställighetsarbete samt upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten, bland annat vid asylboenden
- bekämpning av terrorism
- bekämpning av allvarlig och organiserad brottslighet
- brottsbekämpning i särskilt prioriterade områden
- bekämpning av IT-relaterad brottslighet
- internationell verksamhet.

4.4 Utbildningen till polisman i dag

4.4.1 Regleringen

Den nuvarande utbildningen till polisman regleras genom förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman (hädanefter polisutbildningsförordningen). Polismyndigheten har, i samråd med Säkerhetspolisen, rätt att meddela föreskrifter för verk-

ställigheten av förordningen. Föreskriftsrätten har dock inte utnyttjats, så antagningsproceduren regleras enbart av vad förordningen anger. Förordningen reglerar också den s.k. funktionsinriktade utbildningen, vilket redovisas sist i avsnittet.

Enligt 2 § är det Polismyndigheten som ansvarar för grundutbildningen till polisman och beslutar om antagning, utbildningsplan, betyg och examination.

Utbildningen till polisman, förutom den del som utgörs av aspirantutbildning, bedrivs som uppdragsutbildning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Bestämmelsen i 2 § andra stycket polisutbildningsförordningen hänvisar till den bestämmelse i förordningen om uppdragsutbildning, av vilken det framgår att regeringen beslutar vid vilka universitet och högskolor utbildningen får bedrivas som uppdragsutbildning.

Enligt vad som anges i 4 § polisutbildningsförordningen ska grundutbildningens längd vara fem terminer, som ska bestå av polisprogrammet och sex månaders aspirantutbildning vid Polismyndigheten. Polismyndigheten beslutar i samråd med Säkerhetspolisen vilka kurser som utbildningen omfattar, vilka närmare krav som ställs för att antas till polisprogrammet och vad som krävs för att få påbörja aspirantutbildningen.

Sedan 1994 är polisutbildningen studiemedelsfinansierad, vilket framgår av bilagan till studiestödsförordningen (2000:655). I förteckningen över de läroanstalter och utbildningar vid vilka studiestöd kan lämnas räknas de läroanstalter som bedriver grundutbildning till polisman upp. Studenterna är berättigade till studiemedel under sammanlagt två år av utbildningen. Under aspirantutbildningen är studenterna anställda av Polismyndigheten och de erhåller då lön.

4.4.2 Lärosäten

Utbildningen har i många år genomförts i Polismyndighetens (tidigare Rikspolisstyrelsens) regi på Polishögskolan i Sörentorp, Solna.¹⁷

¹⁷ Denna är trots sitt namn inte en högskola i högskolelagens mening.

Från 2000 genomförs den även i form av uppdragsutbildning vid Umeå universitet och från 2001 vid Linnéuniversitetet (tidigare Växjö universitet). Polismyndigheten är uppdragsgivare och de universitet och högskolor som, enligt avtal mellan dem och Polismyndigheten, bedriver utbildningen är huvudmän för respektive utbildning.

Fram till årsskiftet 2014/15 utbildades cirka hälften av studenterna vid Polishögskolan och 25 procent vardera vid Umeå universitet respektive Linnéuniversitetet. I december 2012 beslutade regeringen att ge dåvarande Rikspolisstyrelsen i uppdrag att förändra grundutbildningen till polisman. Ett led i detta förändringsarbete var att avveckla grundutbildningen vid Polishögskolan i Sörentorp och ersätta den med en uppdragsutbildning vid ett universitet eller en högskola i eller nära Stockholmsregionen.

Universitet och högskolor inbjöds att göra en intresseanmälan och efter en urvalsprocess beslutade Rikspolisstyrelsen att förlägga den tredje grundutbildningen vid Södertörns högskola. De första studenterna på polisprogrammet vid Södertörns högskola började studera i januari 2015.

Parallellt med uppbyggnaden av utbildningen på Södertörns högskola fasas grundutbildningen vid Polishögskolan i Sörentorp ut. De sista studenterna som antogs till utbildningen vid Polishögskolan höstterminen 2014 tar examen höstterminen 2016.

Överenskommelser avseende uppdraget har träffats för en period av tre år för Linnéuniversitet respektive Umeå universitet. För Södertörns högskola har en överenskommelse träffats för en tvåårsperiod i syfte att synkronisera sluttidpunkt för alla avtal.

4.4.3 Volymer

Vid varje terminstillfälle antas sedan ett par år cirka 350 studenter per termin, eller omkring 700 studenter per år för hela landet. Polismyndigheten beslutar mot bakgrund av bl.a. pensionsavgångar och andra resursbehov och möjligheterna att finansiera anställning av de färdigutbildade hur många studenter som kan antas vid respektive tillfälle. Under kommande år har Polismyndigheten beslutat att öka antagningen till polisutbildningen, för att man ska kunna rekrytera så många polismän som man anser sig ha behov av

framöver. Höstterminen 2016 ska 550 studenter antas och för vårterminen 2017 cirka 800.

Vid de två senaste ansökningstillfällena, till vårterminen respektive höstterminen 2016, sökte cirka 4 500 respektive 6 500 personer. Till vårterminen 2016 kunde ändå inte, enligt Totalförsvarets rekryteringsmyndighets och Polismyndighetens bedömning, tillräckligt många antas för att fylla de då planerade 300 platserna.

Genomströmningen i utbildningen är hög och över 90 procent av studenterna avslutar utbildningen inom stipulerad tid.

4.4.4 Antagning och urval

Enligt 4 § polisutbildningsförordningen får den som av Polismyndigheten bedöms vara lämplig antas till polisprogrammet. Polismyndigheten beslutar om vilka närmare krav som ställs för att antas till grundutbildningen till polisman. Ansökan och antagning till grundutbildningen till polisman sker två gånger per år.

Med början våren 2014 beslutade dåvarande Rikspolisstyrelsen att uppdra åt Totalförsvarets rekryteringsmyndighet att genomföra antagningsprocessen. Vid samma tillfälle förändrades också urvalskriterierna och själva processen förkortades avsevärt.

De olika provningarna inför antagningen till polisutbildningen genomförs av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet i Stockholm, Göteborg och Karlstad. Provningarna utgår från de antagningskrav som gäller enligt förordning och de som polisen beslutat om. Antagningskraven utgår i sin tur från kravprofilen för en nyutbildad polis.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet gör en sammanvägd bedömning av varje sökandes resultat och skickar en lista över godkända i meritordning till Polismyndigheten, som därefter beslutar vilka personer som preliminärt kan antas och som därför ska kallas till intervju.

De som bedömts kunna antas ombeds ge sitt medgivande till att en registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) genomförs. Säkerhetsprovningen är ett krav för att kunna antas, eftersom Polismyndigheten har beslutat att utbildningen är placerad i säker-

hetsklass.¹⁸ Polismyndigheten tar också inför intervjun ut utdrag ur misstanke- och belastningsregistren för att kontrollera eventuell brottslighet hos de sökande.¹⁹ Polismyndigheten beslutar sedan vilka som ska antas. Polismyndighetens beslut om antagning till utbildningen får inte överklagas (14 § polisutbildningsförordningen).

4.4.5 Distansutbildning

Polismyndigheten har tidigare erbjudit en form av distansutbildning för vissa studenter. Efter att beslut fattats om att flytta utbildningen från Polishögskolan i Sörentorp har distansutbildningen inte haft någon antagning på två år. Distansutbildningen ska nu återupptas från höstterminen 2016 på Linnéuniversitetet och från vårterminen 2017 också vid Umeå universitet. Detta sker mot bakgrund av de behov som Polismyndigheten, enligt sitt budgetunderlag för perioden 2017–2019, har identifierat.

4.4.6 Närmare om polisprogrammet

Allmänt

Som nämnts ovan är grundutbildningen till polis fem terminer och omfattar polisprogrammet och sex månaders aspirantutbildning vid Polismyndigheten. De fem terminerna är sedan vårterminen 2015 förlagda med 3,5 termin heltidsstudier på utbildningsorten, därefter 6 månaders aspirantutbildning i polisverksamheten någonstans i landet samt avslutande en halv termins heltidsstudier på utbildningsorten.

Utbildningens pedagogiska hållning vid utbildningsorterna utmärks av integration mellan utbildningens teoretiska och praktiska moment, varierade arbetsformer samt en problembaserad metodik. Det senare innebär att undervisningen utgår från verklighetsbaserade händelser eller fall som studenten ska analysera m.m. Den första terminen är dock framför allt avsedd att ge studenterna grundläggande teoretiska kunskaper samt en del teoretiska och

¹⁸ Se närmare om säkerhetsskydd i kapitel 9.

¹⁹ För en utförlig beskrivning av säkerhetsprövning och utdrag ur misstanke- och belastningsregistren, se kapitel 9.

praktiska färdigheter. Vid ett par tillfällen under tiden på utbildningsorten genomför studenterna ett fördjupat arbetsplatsbesök, s.k. fältstudier, någonstans inom polisverksamheten.

Efter genomgångna fem terminers studier inklusive aspirantutbildning med godkända resultat erhåller studenten ett utbildningsbevis och är behörig att söka anställning som polis. För de studenter som går enligt den gamla studieordningen med fyra terminer på utbildningsorten och först därefter sex månaders aspirantutbildning gäller att den så kallade polisexamen ges efter fyra terminer. Men först efter godkänd aspirantutbildning är dessa studenter behöriga att söka anställning som polisassistent med polismans befogenheter.

Polisprogrammets olika moment

Polisutbildningen följer samma utbildningsplan på alla utbildningsorterna men fördelningen av delkurser varierar, liksom kursernas benämning. Gemensamt för alla utbildningarna är att benämningen ”polisiärt arbete” används som övergripande ämnes-term för utbildningen. Studierna på polisprogrammet omfattar följande moment eller kurser:

- grunder för polisiärt arbete A, eller vid Linnéuniversitetet benämnt Samhällsvetenskap med inriktning polisiärt arbete
- polisiärt arbete A, eller vid Linnéuniversitetet Polisiärt arbete I
- polisiärt arbete B, eller vid Linnéuniversitetet Polisiärt arbete II
- polisiärt arbete C, eller vid Linnéuniversitetet Polisiärt arbete III
- aspirantutbildning
- polisiärt arbete C, eller vid Linnéuniversitetet Polisiärt arbete III

I ämnet ”polisiärt arbete” ingår bl.a. juridik, ordningspolisverksamhet, utredningsverksamhet, kriminologi/förebyggande verksamhet, beteendevetenskap, vetenskaplig metod, självskydd/hälsa, vapen-användning, trafiksäkerhet/polisfordonsförarutbildning, akutsjukvård,

grundläggande informationsteknik, muntlig och skriftlig framställning samt mental träning.

Fortlöpande färdighetsträning är i varierande grad integrerad i de olika momenten.

Aspirantutbildningen/-tjänstgöringen

Enligt 5 § polisutbildningsförordningen får den som genomgår polisprogrammet och uppfyller de krav som Polismyndigheten föreskrivit för att få påbörja aspirantutbildningen och som inte är föremål för någon disciplinär åtgärd eller är avstängd från utbildningen, anställas som polisaspirant. Polismyndighetens beslut om anställning som polisaspirant kan inte överklagas.

Den sex månader långa aspirantutbildningen äger rum hos Polismyndigheten. Studenten är då anställd vid Polismyndigheten och får lön.

Aspirantutbildningen sker under handledning av en erfaren polis som är särskilt utbildad för detta ändamål. Utbildningen följer en särskild kursplan. Under utbildningen ges studenten tillfälle att fördjupa och tillämpa sina tidigare förvärvade kunskaper. Utbildningen inriktas på sådana uppgifter som polisaspiranten kommer att arbeta med under sina första år i polisyrket. Utbildningen genomförs växelvis på olika avdelningar och ämnesområden inom polisen.

Polisaspiranten ska godkännas i samtliga moment under sin aspirantutbildning. Denna prövning görs av aspirantens instruktör men huvudsakligen av aspiranthandledaren. Beslut om godkännande eller underkännande fattas av HR-avdelningen utifrån polisregionens underlag och rekommendation.

4.4.7 Särskilt om uppdragsutbildningarna vid Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Södertörns högskola

Av 3 a § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor framgår att grundutbildning till polis får bedrivas som uppdragsutbildning. Regeringen beslutar vilka högskolor som får ge utbildningen.

Som tidigare framgått bedrivs grundutbildning till polis på uppdrag av Polismyndigheten vid Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Södertörns högskola.

I tidigare nämnda överenskommelser mellan respektive högskola och Polismyndigheten framgår att högskolan bedriver utbildningen på uppdrag av Polismyndigheten och har att följa den utbildningsplan som denna har beslutat. I överenskommelserna ges respektive högskola ett långsiktigt helhetsansvar för utbildningens genomförande. Det innebär att de har ansvar för bl.a. lärarrekrytering, etablering av en administrativ och pedagogisk bas för utbildningen samt lokalplanering för utbildningen.

Ersättningen till högskolorna för genomförd utbildning regleras också i överenskommelserna, liksom inom vilka områden Polismyndigheten fortsättningsvis ansvarar. Det gäller t.ex. för de polisiära IT-system som behövs i utbildningen och för polisiär utrustning i form av uniformer, vapen och liknande utrustning som behövs i utbildningen. Överenskommelserna reglerar också frågor om Polismyndighetens insyn i utbildningen, utvärdering av utbildningen och utbildningsvolymer.

Ansvaret för utbildningslokalerna vid utbildningsorterna är olika vilket också avspeglas i ersättningen till respektive högskola. Vid Södertörns högskola pågår byggnation för att den i likhet med Umeå och Växjö ska kunna erbjuda utbildningslokaler för övningar både vad avser brottsutredning och ordningspolisverksamhet men också lokaler för vapenutbildning och för polisfordonsförarutbildning.

Polisutbildningarna vid högskolorna genomförs av lärare med olika kompetenser inom högskolan och av s.k. polis lärare. Polis lärarna är anställda av Polismyndigheten och får lön från myndigheten men tjänstgör vid högskolan för läraruppdraget.

I juni 2015 beslutade Umeå universitet att inrätta ett nytt huvudområde benämnt Polisiärt arbete och därmed får studenterna vid Umeå universitet 120 högskolepoäng för sina två års studier och kan ta ut en s.k. högskoleexamen. Linnéuniversitetet inrättade huvudområdet Polisiärt arbete i december 2015.

4.4.8 Examen

Både Polismyndigheten och de lärosäten som driver grundutbildning till polisman som uppdragsutbildning, anger i dag beteckningen polisexamen på det utbildningsbevis som de studerande får efter avslutad utbildning. Det finns dock inte något författningsstöd för att använda en sådan benämning. Inte heller efter avslutad utbildning kan en sådan benämning användas eftersom det inte finns någon yrkesexamen benämnd polisexamen i bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

Lärosätena som ordnar uppdragsutbildning ges inte tillstånd att utfärda yrkesexamen eller andra examina på det sätt som gäller för högskoleutbildning. Däremot kan uppdragsutbildningen tillgodoräknas som högskoleutbildning och en viss examen ges för utbildningen om kraven för en sådan examen har uppfyllts. Som framgått tidigare har Umeå universitet bedömt att polisutbildningen uppfyller kravet för en högskoleexamen och kan nu utfärda en sådan för studerande som genomgått utbildningen och Linnéuniversitet gör det från den 1 januari 2017. Bestämmelser om examensbevis och kursbevis och om tillgodoräknande finns i 6 och 7 §§ förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

4.4.9 Disciplinära åtgärder och avskiljande

Enligt 9 § polisutbildningsförordningen får Polismyndigheten vidta disciplinära åtgärder mot en student vid polisprogrammet som försöker vilseleda vid prov eller då en studieprestation annars ska bedömas, som stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen, eller som utsätter någon annan student, någon arbets- eller uppdragstagare inom polisen för allvarliga trakasserier. De åtgärder som kan vidtas är, enligt 10 §, varning och avstängning.

En student kan avskiljas från polisprogrammet enligt vad som anges i 11 §, om denne inte rättat sig efter en varning, lider av en psykisk störning, missbrukar alkohol, narkotika eller andra illegala substanser, har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är att anse som ringa, är frånvarande från utbildningen i sådan omfattning att han eller hon inte kan tillgodogöra sig den eller på annat sätt visar

sig olämplig för fortsatt utbildning. En student kan uppmanas att låta undersöka sig av läkare och en student kan enligt 12 § avstängas från utbildningen under det att ett ärende om avskiljande från utbildningen avgörs.

Polismyndighetens beslut i ärenden som gäller disciplinära åtgärder och avskiljande från utbildningen får enligt 14 § överklagas till Polismyndighetens personalansvarsnämnd. Nämndens beslut kan inte överklagas.

4.4.10 Den funktionsinriktade utbildningen

Förordningen om utbildning till polisman innehåller också bestämmelser om annan utbildning än grundutbildningen till polisman, enligt vad som sägs i 6–8 §§.

Bestämmelserna är avsedda att ge Polismyndigheten och Säkerhetspolisen möjlighet att

- anställa personer i chefspositioner även om de inte har grundutbildning till polisman eller motsvarande utbildning enligt äldre bestämmelser, särskild chefsutbildning enligt 6 §
- ge civilanställd personal möjlighet till vidareutbildning så att de kan få en tjänst som innebär att de har polismans befogenheter, om man anser att verksamheten skulle dra fördel av det, polisutbildning för specialister enligt 7 §.

Enligt 8 § är det Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen (beroende av vid vilken myndighet den som ska utbildas är anställd) som beslutar vilka kurser som den anställde ska genomgå och vilka krav i övrigt som den anställde ska uppfylla för att få behörighet som polisman.

5 Polisutbildning i Norden

5.1 Inledning

För att få ett så brett underlag som möjligt för våra överväganden och förslag besökte utredningen under hösten 2015 polisutbildningarna i våra nordiska grannländer.¹ I samtliga länder var polisutbildningen sedan i vart fall ett par år tillbaka en högskoleutbildning på grundnivå. Vid våra besök träffade vi företrädare för polisutbildningarna. De var mycket tillmötesgående och försåg oss med all tänkbar information. De delade också med sig av de erfarenheter som gjorts i samband med att polisutbildningen i respektive land blev en högskoleutbildning.

I det följande redovisar vi översiktligt hur polisen organiseras i de nordiska länderna, hur polisutbildningen i respektive land lagts upp, vilka tillträdeskrav som ställts upp samt hur den vetenskapliga grunden tagits till vara i utbildningen.

5.2 Polisutbildning i Danmark

5.2.1 Polisen

Polisen i Danmark, på Färöarna och på Grönland utgör en gemensam kår. Justitieministern är högsta chef för polisen, som förutom Rikspolitiet består av 12 politikredser (samt Färöarna och Grönland).

Rigspolitiet är dansk polis högsta myndighet. Rigspolitiets uppgift är att ange riktningen för hela den danska polisen – det vill säga formulera strategier som stödjer arbetet i polisdistrikten och samordna polisarbetet i hela landet. Rigspolitiet leds av rigspolitchefen och är indelat i fyra huvudområden. De är polis Region, Koncernchef,

¹ Utredningen representerades av den särskilda utredaren och sekretariatet.

Group IT och Group HR. Politikredserna är organiserade på motsvarande sätt.

Det är värt att notera att det i Danmark endast är polisen som bär vapen och till exempel bevakar offentliga byggnader. Detta medför att det finns ett stort behov av poliser och således också av att utbilda poliser.

5.2.2 Polisutbildningen

Den danska polisutbildningen reformerades 2010 som ett resultat av en genomgripande reform av det danska polis- och åklagarväsendet. Under 2011 gjordes polisutbildningen om till en högskoleutbildning. Sedan 2014 har den danska polisutbildningen en ackreditering som ger Politiskolen tillstånd att utfärda en professionsbachelorexamen (motsvarande en yrkesexamen) efter en treårig högskoleutbildning på 180 högskolepoäng (hp). Utbildningen består av tre teoretiska delar och två praktikperioder (80 hp) samt avslutas med ett examensarbete ("bachelorprojekt", 10 hp) enligt följande.

Modul 1: Politiskolen 33 veckor

Modul 2: Praktik 22 veckor

Modul 3: Politiskolen 22 veckor

Modul 4: Praktik 22 veckor

Modul 5: Politiskolen 33 veckor inklusive självständigt arbete

Politiskolen, som ligger utanför Köpenhamn, är en egen högskola.

Under utbildningens teoretiska delar tar studenten studielån. Studenten är däremot anställd av polismyndigheten under utbildningens verksamhetsförlagda delar.

Studenter vid Politiskolen kan kallas in att tjänstgöra som poliser i akuta situationer redan från första dagen på utbildningen.

Politiskolens ackreditering kommer att ses över 2019 på samma sätt som den danska ackrediteringsmyndigheten ser över övriga högskoleutbildningar.

5.2.3 Tillträde till polisutbildningen

Det är Rigspolitiet som fastställer antalet studenter som ska antas. Antagning och tester sker fyra gånger per år och cirka 96 studenter antas vid varje tillfälle. Det ställs en rad tillträdeskrav på de sökande. Han eller hon ska

- ha fyllt 21 år
- ha genomgått gymnasieutbildning eller motsvarande
- vara dansk medborgare
- inneha körkort
- ha genomgått säkerhetsprövning
- ha klarat drogtest
- vara laglydig (dock sker en bedömning beroende på om sökanden tidigare endast begått ringa brott)
- ha lämpliga personliga egenskaper
- ha god hälsa som medför att sökanden ska kunna utföra det dagliga polisarbetet utan att utgöra en onödig risk för sig själv eller för andra
- ha en viss längd (164 cm för kvinnor och 172 cm för män).

Utöver dessa krav får den sökande genomgå en enskild intervju med en panel bestående av en samtalschef, en representant för HR – rekrytering, en företrädare för Rigspolitiet och en företrädare för polisförbundet. Syftet med mötet är att få ett helhetsintryck av den sökande och hans eller hennes kvalifikationer för att genomgå polisutbildningen. De sökande får även genomgå fysiska prov (olika krav ställs för män och kvinnor beroende på provets art) samt ett språkprov i danska.

5.2.4 Vetenskaplig grund

För att säkra det vetenskapliga inslaget i grundutbildningen har Rigspolitiet erbjudit vissa av sina anställda att t.ex. gå en masterutbildning i samarbete med universitetet i Århus på betald arbetstid.

Vidare arbetar Politiskolen medvetet med att återföra kunskaper från Politiskolen till polisorganisationen och från polisorganisation till Politiskolen, både vad gäller forskning och pedagogik. Detta sker både genom fasta möten med utbildningsledare som tar med sig praxis in på Politiskolen och som ingår som lärare i lärarlag och får inblick i utbildningens innehåll, struktur och pedagogik. Vidare går Politiskolen ut och undervisar praktiker och andra varvid teori sammankopplas med den senaste praktiken. På så vis får man inblick i möjligheter och svårigheter som utbildningen möter i den praktiska verkligheten.

5.2.5 Nyligen beslutad förändring

Den danska regeringen ingick i november 2015 en överenskommelse med oppositionspartierna. Överenskommelsen rör finansieringen av polisen och åklagarmyndigheten under perioden 2016–2019. Den innehåller flera delar; en förstärkning av arbetet mot terrorism, fler poliser i tjänst, en förstärkning av övervakningen av gränsområdena och en långsiktigt hållbar polisutbildning. Sammanlagt tillförs polisen medel motsvarande cirka två miljarder danska kronor under fyraårsperioden.

I och med överenskommelsen kortas den nuvarande polisutbildningen till två år och en ny polisskola etableras i västra Danmark.

I huvudsak innebär förändringarna för grundutbildningen till polis följande. Den nya utbildningen delas upp i tre moduler om åtta månader vardera, två på skolan och en utgör praktik. När polisstudenterna genomgått den första modulen ska de kunna tjänstgöra som polismän. Det ska vara obligatoriskt med påbyggnads- och vidareutbildning så att man kan säkra att polismännens kompetensnivå upprätthålls, i förhållande till vad som krävs för operativ tjänst.

Specialutbildningar utformas för bl.a. livvakter, hundförare och andra särskilda befattningar inom polisen. Dessa utbildningar blir internutbildningar inom polisen.

Vidare inrättas också specialiserade högskoleexamina på komplexa sakområden som t.ex. specialiserad utredning, cyberbrottslighet och förebyggande arbete.

Ledarutbildningar som i dag ges på diplom- och masternivå ska fortsatt hållas också i den nya strukturen.

5.3 Polisutbildning i Finland

5.3.1 Polisen

Det finska polisväsendet styrs av den finska regeringen genom statsrådet. Statsrådet styr polisverksamheten med hjälp av målen och principbesluten som ingår i regeringsprogrammet och som godkänts av statsrådet.

Inrikesministeriet ansvarar för styrningen och övervakningen av polisens verksamhetsområde. Det finns 11 regionala polisinnrättningar och två riksenheter; Centralkriminalpolisen och Skyddspolisen. Polisstyrelsen, som lyder under inrikesministeriet, leder och styr den operativa polisverksamheten.

År 2014 fanns cirka 7 400 årsarbetskrafter poliser. Av dessa var drygt 15 procent kvinnor.

5.3.2 Polisutbildningen

Sedan hösten 2014 är grundutbildningen till polis en yrkeshögskoleutbildning vilket innebär att den är kompatibel med högskoleutbildningar.² Utbildningen omfattar 180 studiepoäng och utbildningslängden är tre år.

Polisyrkeshögskolan, som ligger i Tammerfors, är en egen högskola.

Studierna delas upp i grundstudier och fördjupade yrkesstudier.

Grundstudierna består av sju närstudieperioder om sex veckor vardera samt handledd arbetspraktik. Varje period har sitt eget tema kring vilket de olika läroämnena byggs upp. En period motsvarar åtta eller nio studieveckor.

² Lagen om polisyrkeshögskolan www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2013/20131164 och förordningen om Polisyrkeshögskolan www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2014/20140282. En yrkeshögskoleutbildning i Finland ska inte förväxlas med den svenska yrkeshögskolan utan den är en del av det finska högre utbildningssystemet.

Grundstudierna avslutas med handledd arbetspraktik på cirka sju månader (20 studieveckor) vid en polisinrättning i något av häradena.

Polisyreshögskolan och den polisinrättning där praktiken utförs samarbetar vid planeringen och handledningen av arbetspraktiken.

De fördjupade yrkesstudierna består av tre perioder. Den första perioden utgör en sex veckor lång närstudieperiod på Polisyreshögskolan. Perioden därefter består av en cirka sju och en halv månader lång fältarbetsperiod. Under fältarbetsperioden bedriver studenterna även distansstudier. Den tredje perioden utgörs av fyra veckors närstudier följda av två veckors självstudier och förberedelse för slutprovet.

I grundexamen för polis ingår ett slutarbete som omfattar fem studieveckor. Syftet med arbetet är att visa studentens förmåga att sammanställa kunskaper från olika områden till en helhet.

Av de som 2014 började på polisutbildning var andelen kvinnor 32 procent.

5.3.3 Tillträde till polisutbildningen

Ansökan till polisens finskspråkiga grundexamensutbildning kan göras hela året. Den svenskspråkiga utbildningen har antagning en gång per år. För att kunna antas till utbildningen ska en sökande

- ha finskt medborgarskap
- ha grundläggande behörighet från gymnasiet eller motsvarande
- inneha körkort
- ha ett lämpligt hälsotillstånd, dvs. inte ha någon sådan sjukdom eller skada som förhindrar utövandet av polisyrket – till exempel testas synen och hörseln
- vara ärlig och pålitlig, dvs. levnadsvanorna ska motsvara yrkets krav. En säkerhetsutredning görs av Skyddspolisen och utlåtandet påverkas t.ex. av domar, ålagda böter och om man blivit gripen för onykterhet.

Alla sökande som uppfyller antagningskraven kallas därefter till urvalsprov. Detta består av två delar:

- del 1: konditionsprov, skriftligt prov (resumé och essä), psykologiska tester
- del 2: psykologiska tester, individuell uppgift och gruppuppgift, personlig intervju.

5.3.4 Vetenskaplig grund

Polisyrkeshögskolans uppgift är att inom området för inre säkerhet ge en på forskning och kulturella utgångspunkter baserad högskoleundervisning. Den ska stödja individens yrkesmässiga tillväxt och främja ett livslångt lärande.

Vid Polisyrkeshögskolan bedrivs tillämpat forsknings- och utvecklingsarbete som grund för planering och utveckling av polisverksamheten och den inre säkerheten. Forskningsverksamhetens profil och styrning har utvecklats i takt med att de nya forskningsområden Polisens arbete, Polisverksamheten och Polisen i samhället tillkommit.

5.4 Polisutbildning i Norge

5.4.1 Polisen

Den norska Polismyndigheten består sedan den 1 januari 2016 av Politidirektoratet, 12 politidistrikt och sex särskilda polisorgan. Polisen i Norge har omkring 15 500 anställda. Liksom i Sverige utgör den norska polisen en enda enhetlig polisstyrka som ska kunna lösa alla typer av polisiära uppgifter.

Det är Justis- och beredskapsdepartementet som styr över polisen genom att ställa upp ramar för mål och besluta om tilldelning av medel. Departementet har delegerat stora delar av ansvaret till Politidirektoratet. Politidirektoratet ansvarar för ledning, styrning, uppföljning och utveckling av politidistriktet och de särskilda polisorganen.

Det är Stortinget som varje år fastställer hur många studenter som ska antas till polisutbildningen. Den uttalade målsättningen är att det ska finnas två poliser per 1 000 invånare.

5.4.2 Polisutbildningen

Sedan 1992 är polisutbildningen i Norge en treårig högskoleutbildning, som leder till en bachelorexamen. Möjlighet till vidare studier finns på ett tvåårigt masterprogram i "politivetenskap" som startade hösten 2006.

Polisutbildningen är indelad i fem huvudområden samt ett valfritt ämne. Huvudområdena är polisen och samhället, metoder, operativa uppgifter, förebyggande uppgifter samt utredning. Studierna omfattar 180 hp, varav 60 hp utgör praktik som ska knytas till huvudområdena.

Politihøgskolen är belägen i Oslo med filialer i Bodø och Kongsvinger. Den är en egen högskola, som rent organisatoriskt ligger under Politidirektoratet.

Under det första studieåret ska studenterna tillägna sig grundläggande kunskaper i och förståelse för yrket. Det andra utbildningsåret är ett rent praktikår och fullgörs gruppvis vid någon av landets "upplärningsenheter". En "upplärningsenhet" består vanligtvis av en polisstation och en eller flera närliggande "länsmanskontor". Studenterna deltar då i polisarbetet och får träning samt vägledning i arbetet. Under kortare perioder tjänstgör studenterna även vid andra myndigheter eller samhällsorgan, vars område har beröring med polisen. Grundutbildningen avslutas med ett år på Politihøgskolen där studenterna bearbetar och vidareutvecklar sina erfarenheter samt ges möjlighet till reflektion. Den teoretiska utbildningen varvas även med färdighetsträning i polisiära ämnen såsom vapenhantering, självskydd m.m.

5.4.3 Tillträde till polisutbildningen

Ansökan till utbildningen kan göras en gång per år. Antagningen är en polisiär angelägenhet och en antagningsnämnd har hand om urvalsprocessen. Nämnden arbetar självständigt och består av en jurist, en manlig och en kvinnlig representant från polisväsendet, en

akademisk representant och en läkare. De sökande måste uppfylla en rad tillträdeskrav. Han eller hon ska

- ha norskt medborgarskap
- ha grundläggande behörighet (innefattande krav i norska språket)
- inneha körkort
- uppfylla vissa medicinska krav
- ha klarat vissa fysiska tester i simning, styrka och kondition
- ha gått igenom en registerkontroll. Vissa brott utesluter inte att man blir kallad till tester (vid t.ex. fortkörning sker en prövning från fall till fall). Att vara dömd för t.ex. narkotikabrott, våldsbrott och liknande medför att man inte kan bli antagen
- ha vissa personliga egenskaper. Dessa prövas via elektroniska tester, genom gruppövningar och genom individuella intervjuer som görs efter godkända fysiska tester och läkargodkännande
- ha genomgått ett personlighetstest
- ha gjort ett sårbarhetstest
- ha gått igenom språkliga tester
- ha genomfört ett logiktest.

Det senaste året har andelen kvinnor bland de antagna studenterna ökat till cirka 44 procent. Dock eftersträvas en ökad mångfald vad gäller studenter med utländsk bakgrund. Hösten 2015 utgjorde andelen studenter med utländsk bakgrund 6–7 procent. Andelen studenter med akademisk bakgrund är cirka 45 procent.

5.4.4 Vetenskaplig grund

För Politihøgskolen är det uttalat att den genom sin forskning ska bidra till vidareutveckling av polisen och till en kunskapsbaserad, kritiskt tänkande och reflekterande polis. På högskolan bedrivs forskning på fyra områden; polisens organisation, kultur och beteende, polisens strategi, praxis och metoder, polisens utmaningar samt polisen som samhällsinstitution.

Vad gäller lärarkompetensen på högskolenivå uppställs kraven på denna av det norska utbildningsdepartementet. För all högskoleutbildning, således även polisutbildningen, krävs att lärarna har lägst examen på masternivå. Därutöver ska de beredas möjlighet att i tjänsten ägna sig åt forskning och kompetensutveckling. Vidare krävs att minst 20 procent av lärarna har doktorsgrad. Dessa krav har medfört att cirka 20 procent av Politihøgskolens personalresurser används till forskning, olika utvecklingsprojekt och kompetensutveckling varje år.

6 Grundutbildningen till polisman som högskoleutbildning

6.1 Inledning

Vi har i tidigare kapitel översiktligt redogjort för den svenska polisens uppdrag och utmaningar för framtiden, för dagens grundutbildning till polisman i Sverige och i några nordiska länder och för hur tidigare utredningar resonerat i frågan om och i så fall på vilket sätt grundutbildningen till polisman i Sverige bör vara en högskoleutbildning.

Mot den bakgrunden redogör vi i det här kapitlet för hur högskoleutbildning regleras. I kapitlet diskuteras övergripande de krav och förutsättningar som gäller för att en utbildning ska anses som en högskoleutbildning. Regleringen av högskoleutbildning är väsentligt annorlunda än den som gäller för grundutbildningen till polisman i dag.

Till skillnad från tidigare utredningar på området har, som vi tidigare påpekat, den här utredningen inte till uppgift att diskutera frågan *om* grundutbildningen till polisman ska bli en högskoleutbildning, utan enbart *hur* det ska göras. I följande kapitel redovisar vi i detalj våra överväganden och förslag när det gäller hur omformningen av grundutbildningen till polisman från en uppdragsutbildning till en högskoleutbildning ska gå till.

Eftersom vi är övertygade om att kvaliteten i grundutbildningen till polisman blir bättre om den görs om till en högskoleutbildning, vill vi, innan vi går in på de olika frågor som behöver belysas, också uppehålla oss något vid fördelarna med en högskoleutbildning till polisman.

Det är alltså många frågor som ska lösas, när den i dag av Polismyndigheten styrda uppdragsutbildningen till polisman ska utvecklas och omvandlas till en högskoleutbildning.

Den reglering och de krav som ställs på en högskoleutbildning medför en hög grad av frihet för lärosätena att själva dels besluta om vilka utbildningar de vill anordna, dels besluta om upplägg av och innehåll i utbildningen. Det innebär en utmaning för Polismyndigheten, som kommer att vara den nya utbildningens huvudsakliga avnämare, dvs. framtida arbetsgivare för dem som utbildas och samtidigt en viktig partner i utformning och genomförande av utbildningen, särskilt den del som ska vara verksamhetsförlagd vid Polismyndigheten. Det innebär också en utmaning för de lärosäten som väljer att söka examenstillstånd för den nya utbildningen, som på grund av sin särskilda karaktär kommer att vara mer reglerad än de flesta andra utbildningar på grundnivå. I det sista avsnittet i kapitlet listar vi därför de frågor vi identifierat som grundläggande för omformningen, och som vi sedan diskuterar och föreslår lösningar för i kommande kapitel.

6.2 Vad karaktäriserar högskoleutbildning?

6.2.1 Reglering av högskoleutbildning

Högskoleutbildning regleras i högskolelagen (1992:1434) och i till den anslutande förordningar, bl.a. högskoleförordningen (1993:100). Försvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet är högskolor enligt högskolelagen och högskoleförordningen, men har viss särskild styrning genom egna förordningar. De behandlas i fortsättningen bara i några få fall. Dessutom finns andra bestämmelser om speciella utbildningssatsningar och studentfrågor t.ex. i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655) som reglerar frågor om studiestöd till studerande vid högskolor och andra läroanstalter, samt i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning och studentkårsförordningen (2009:769).

Högskoleutbildning anordnas av statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen samt av enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Riksdagen beslutar vilka

statliga universitet och högskolor som ska finnas och regeringen beslutar hur de ska benämnas.¹

I både högskolelagen och högskoleförordningen avses med ”högskolor” både universitet och högskolor, och så använder även vi begreppet. Polishögskolan i Sörentorp anordnade inte, trots sitt namn, högskoleutbildning. Enskilda utbildningsanordnare med examens-tillstånd kallas i det följande enskilda utbildningsanordnare.

Högskolor är statliga myndigheter och för dem gäller därför, utöver ovan nämnda författningar, i stor utsträckning samma allmänna bestämmelser som för andra myndigheter.² Till skillnad från andra myndigheter betonas dock i fråga om högskolorna kravet på s.k. autonomi, dvs. en större grad av självbestämmande över utbildning och forskning inom ramen för bestämmelserna i högskoleförfattningarna. Detta innebär bland annat, enligt propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149), att högskolorna har möjlighet att besluta om de lärarkategorier som ska finnas vid en högskola utöver professorer och lektorer och om sin interna organisation utöver styrelsen och rektor.³ I högskolelagen anges dock två principiella bestämmelser om detta. Den första anger att beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen.⁴ Den andra bestämmelsen kräver rätt för studenterna att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation.⁵ Studenternas rätt till representation preciseras i högskoleförordningen.

¹ 2 kap. 1 § högskolelagen respektive 1 kap. 1 § högskoleförordningen och bilaga 1 till förordningen.

² Statliga myndigheter ska tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om. Utöver de generella regelverken om ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det sker i myndighetens instruktion, i årliga så kallade regleringsbrev och i särskilda beslut om uppdrag.

³ s. 55–59.

⁴ Eller om det gäller organisation av eller kvalitet i forskningen, 2 kap. 6 § högskolelagen.

⁵ 2 kap. 7 § högskolelagen.

6.2.2 Högskoleutbildningens nivåer och mål

Enligt 1 kap. 2 § högskolelagen ska all högskoleutbildning vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Verksamheten ska enligt 1 kap. 3 § samma lag bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

Högskoleutbildning delas in i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. För varje utbildningsnivå anges i 1 kap. högskolelagen dels en beskrivning av utgångsnivån för utbildning på respektive nivå, dels en beskrivning av vad som karaktäriserar utbildning på respektive nivå. För utbildning på grundnivå anges således att utbildningen väsentligen ska bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper.⁶ Härigenom uttrycks utgångspunkten för när en utbildning kan sägas vara högskoleutbildning och den anger tillsammans med bestämmelserna om att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning ramen för högskoleutbildning.

För utbildning på avancerad nivå krävs i sin tur att den väsentligen ska bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå eller motsvarande kunskaper osv. Att utbildningen ges på olika nivåer innebär att varje kurs ska nivåbestämmas.

Utbildningen ska karaktäriseras av progression i studierna, såväl inom varje utbildningsnivå som mellan nivåerna. Denna progression innebär att studenterna under utbildningen successivt breddar och fördjupar sina kunskaper så att de når de mål som finns uppställda för utbildningen.

En examen ska avläggas på någon av de tre nivåerna. Med utgångspunkt i högskolelagens beskrivning av vad som karaktäriserar utbildning på respektive nivå uttrycks vilka krav som ska uppfyllas i en examensbeskrivning för varje examen.

Examensbeskrivningarna finns i bilaga 2 till högskoleförordningen. Utvärdering av utbildningarna görs mot målen i högskolelagen och examensbeskrivningarna. Det är bara de examina som upptas i bilagan till högskoleförordningen som får utfärdas vid statliga universitet och högskolor eller av enskilda utbildningsanordnare.

⁶ 1 kap. 8 § högskolelagen.

6.2.3 Tillstånd att utfärda examen

Examina på grundnivå och avancerad nivå får bara utfärdas efter tillstånd. Det är vanligtvis Universitetskanslersämbetet som beslutar om tillstånd för statliga högskolor att utfärda examina.⁷

Ett tillstånd att utfärda en examen får lämnas bara om utbildningen uppfyller de krav som ställs på utbildningen i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordning och om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. De särskilda krav som finns i förordning syftar på kraven i 6 kap. högskoleförordningen och på examensbeskrivningarna i bilaga 2 till högskoleförordningen.

Universitetskanslersämbetet bedömer, med utgångspunkt i kraven för en viss examen, med hjälp av externa sakkunniga en ansökan om examenstillstånd. Universitetskanslersämbetet utgår därvid från vissa kvalitetsaspekter, i sin granskning som föregår prövningen av ett lärosätes ansökan om examenstillstånd. Följande aspekter gäller för ansökan om examenstillstånd för generella examina⁸

- lärarkompetens (antalet anställda i proportion till utbildningens beräknade omfattning; lärarnas kompetens för undervisning och handledning; lärarnas möjligheter till kompetensutveckling och egen forskning och utvecklingsarbete)
- utbildningsmiljö (forskande miljö; förutsättningar för ett kritiskt och kreativt/reflekterande förhållningssätt)
- infrastruktur (tillgång till litteratur/annat lärandematerial, informationstekniska resurser och annan nödvändig utrustning)
- styrdokument (kursplaner med mål i enlighet med examenordningen)
- undervisning, kurslitteratur och examination (utformning så att de säkrar forskningsanknytning och progression)
- säkring av examensmålen (klart dokumenterade krav som också framgår av instruktioner till studenterna; lärosätet kan visa att

⁷ I fråga om Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan föreskriver regeringen i förordning om vilka examina som får utfärdas vid dessa högskolor.

⁸ Kvalitetsaspekter vid examenstillståndsprövning av generella examina. Universitetskanslersämbetet, Utvärderingsavdelningen 2014-01-30.

utbildningen kommer ge studenterna goda förutsättningar att nå målen)

- säkring av utbildningens kvalitet (ett kvalitetssäkringssystem som garanterar utbildningens framtida kvalitet).

Universitetskanslersämbetet kan också besluta att en examen inte längre får utfärdas, om de just nämnda kraven för att få ett tillstånd inte längre är uppfyllda. Ett beslut om återkallelse förutsätter dock att högskolan har beretts tillfälle att avhjälpa bristerna men att bristerna därefter konstaterats helt eller till väsentlig del finnas kvar.

Regeringen har beslutat att införa ett nytt kvalitetssäkrings-system för högre utbildning och riksdagen har tillkännagivit att det nya systemet bör följas upp. Universitetskanslersämbetet har fått uppdraget att utveckla det nya systemet, som enligt regeringens bedömning kan börja genomföras under hösten 2016. Det innebär för högskolornas del att de får ett större eget ansvar för kvalitetssäkring.⁹ Detta kommer dock inte direkt påverka polisutbildningen.

En enskild utbildningsanordnare kan enligt de förutsättningar som anges i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina få tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen med stöd av högskolelagen har meddelat föreskrifter om. Tillstånd beslutas av regeringen efter yttrande av Universitetskanslersämbetet och kan återkallas efter framställning från Universitetskanslersämbetet som dessförinnan ska ha gett utbildningsanordnaren tillfälle till rättelse.

6.2.4 Tillträde till utbildning på högskola

Det är högskolan som fattar beslut om antagning, även om Universitets- och högskolerådet ofta bistår med ett beslutsunderlag inom ramen för sin antagningservice. Tillträdesbestämmelserna gäller bara för statliga högskolor som omfattas av högskolelagen.

Högskolorna ska, enligt högskolelagen, ta emot studenter som uppfyller behörighetskraven för studierna så långt det kan ske utan att kvaliteten försämras. De behörighetskrav som ställs i 7 kap.

⁹ Regeringens skrivelse 2015/16:76, UbU 2015/16:9.

högskoleförordningen bygger på de nivåbeskrivningar som för varje utbildningsnivå finns i 1 kap. 8–9 a §§ högskolelagen.

Behörighetskraven delas enligt högskoleförordningen in i grundläggande behörighet och särskild behörighet. När det gäller utbildning på grundnivå krävs för *grundläggande behörighet* att den sökande ska ha avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Det finns också ett antal alternativa vägar att bli grundläggande behörig, t.ex. att inneha en utländsk gymnasieexamen eller på andra grunder anses ha möjlighet att tillgodogöra sig utbildning, s.k. reell kompetens.

Särskild behörighet utgör krav på förkunskaper som är anpassade till en viss utbildning. De särskilda behörighetskraven för tillträde till utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper, och andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Även reell kompetens kan ge särskild behörighet.

Områdesbehörigheter

Universitets- och högskolerådet utformar olika s.k. områdesbehörigheter, som ska passa olika högskoleutbildningar och som i normalfallet består av ett antal kurser från gymnasieskolan. Högskolan kan sedan välja en viss områdesbehörighet som krav för särskild behörighet till en viss utbildning.

När det gäller utbildningsprogram som leder till yrkesexamina, exempelvis sjuksköterske-, socionom-, lärar- och läkarexamen, föreskriver dock Universitets- och högskolerådet vilken områdesbehörighet som ska gälla och högskolan kan alltså inte själv välja.

Av Universitets- och högskolerådets föreskrifter om områdesbehörigheter framgår vilka områdesbehörigheter som finns.¹⁰ I 1 § andra stycket anges att den sökande ska ha fått ett godkänt betyg på de kurser på gymnasieskolans program och inom gymnasial

¹⁰ UHRFS 2013:2.

vuxenutbildning som anges i områdesbehörigheterna. Detta är grundregeln för sökande med betyg från den nuvarande gymnasieskolan. Föreskrifterna innehåller också motsvarande områdesbehörigheter för sökande med betyg från äldre gymnasieformer. I dessa fall (ämnen och etappindelade ämnen snarare än kurser) ska den sökande ha fått lägst betyget 3 för att anses ha de kunskaper som krävs för särskild behörighet.

Det finns för närvarande 18 områdesbehörigheter som samtliga innehåller en eller flera kurser från gymnasieskolan. Det finns i dagsläget ingen områdesbehörighet som innehåller andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Föreskrifterna om områdesbehörigheter har Universitets- och högskolerådet tagit fram i samråd med företrädare för respektive yrkesutbildning för att avgöra vilka krav som är helt nödvändiga för att en student ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Alla förslag till föreskrifter remitteras innan de utfärdas, vilket ger berörda aktörer möjligheter att lämna synpunkter.

Urval

Om det finns fler behöriga sökande än platser, så ska ett urval göras.¹¹ Enligt bestämmelser i högskoleförordningen ska vid urval hänsyn tas till de sökandes meriter, och urvalsgrunder är betyg, resultat från högskoleprov och vissa andra i förordningen angivna urvalsgrunder.

För tillträde till utbildning på grundnivå ska minst en tredjedel av platserna tillsättas utifrån betyg, minst en tredjedel utifrån resultat på högskoleprovet och så kan högst en tredjedel av platserna få tillsättas genom alternativt urval, om inte särskilt tillstånd har erhållits från Universitets- och högskolerådet.

Möjligheter att överklaga beslut

Det framgår av 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) att i fråga om antagning till högskoleutbildning kan bara beslut att en sökande inte är behörig överklagas till Överklagandenämnden för

¹¹ 4 kap. 3 § högskolelagen.

högskolan. Beslut om urval som rör till exempel meritvärdering kan inte överklagas till Överklagandenämnden. Dock kan enligt 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567) vissa beslut överklagas till Överklagandenämnden för högskolan på den grunden att det strider mot diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen, där ibland tillträde till högskoleutbildning.

Exemplet Försvarshögskolan

För antagning till utbildning vid Försvarshögskolan gäller genom hänvisning i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan till högskoleförordningen i huvudsak samma regler. Bland kraven för grundläggande behörighet för tillträde till utbildningen som leder till officersexamen ställs dock i 4 kap. 3 § förordningen för Försvarshögskolan vissa ytterligare krav som grundar sig i nationell säkerhet.

Bland annat finns en möjlighet att ställa krav på lämplighet för utbildningen. Resultatet från lämplighetsbedömning används även för urvalet. Försvarshögskolan får, till skillnad från högskolor i allmänhet, fritt besluta om särskilda behörighetskrav för antagning till officersutbildningen.¹²

6.2.5 Uppdragsutbildning

En statlig högskola får bedriva uppdragsutbildning enligt bestämmelserna i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Det är som uppdragsutbildning som delar av polisutbildningen i dag ges. Uppdragsutbildning är alltså en annan utbildningsform än högskoleutbildning.

Den som har gått igenom uppdragsutbildning som uppfyller vissa i förordningen angivna krav har enligt samma förordning möjlighet att få den tillgodoräknad som högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå.¹³

¹² Studerande vid Försvarshögskolan är också anställda under hela utbildningen.

¹³ Något som också är möjligt i dag för studerande på grundutbildningen till polisman, se kapitel 4.

6.2.6 Resurstilldelning till lärosäten och utbildningar

Riksdagen beslutar om anslag till utbildning och forskning inom högskolan. Regeringen ger sedan lärosätena utbildningsuppdrag i form av en maximal ersättning, ett takbelopp, för att ordna utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Statliga universitet och högskolor tilldelas huvuddelen av sina resurser via ett anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. Lärosätet beslutar i hög grad självt om sitt utbildningsutbud.

Ersättningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå baseras dels på antalet registrerade studenter (omräknade till helårsstudenter), dels på antalet avklarade högskolepoäng (helårsprestationer, dvs. det antal högskolepoäng studenterna presterar under ett år) på de kurser lärosätet ger. Ersättningen beror också på vilket utbildningsområde som helårsstudenterna och helårsprestationerna hänförs till. Olika utbildningsområden genererar olika ersättningsbelopp, något som har att göra med att kostnaderna är beroende av utbildningens volym, komplexitet, krav på laborativa miljöer och andra sådana förhållanden. Respektive kurs klassificeras till ett utbildningsområde beroende på kursens ämnesinnehåll.

De senaste åren har riktade satsningar gjorts mot vissa utbildningar t.ex. inom vård/medicin- och teknikområdet. Det innebär att regeringen har styrt lärosätena mot en ökning av antalet studenter vid vissa utbildningar som civilingenjörsutbildning, högskoleingenjörsutbildning, läkarutbildning, tandläkarutbildning och sjuksköterskeutbildning. Denna styrning har gjorts genom lärosätenas respektive regleringsbrev.

Prestationsgraden varierar mellan olika utbildningar. Prestationsgraden är till exempel högre (90 procent) på program som leder till yrkesexamen än på program som leder till generell examen (85 procent).¹⁴

¹⁴ SCB:s statistiska meddelande UF 20 SM 1502 Universitet och högskolor, genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2013/14.

6.3 Varför ska grundutbildningen till polisman vara en högskoleutbildning?

Svensk polis har ett unikt och samhällsbärande uppdrag. För att bl.a. kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet och ingripa för att förebygga eller stoppa pågående brottlighet, liksom att utreda den, har polismän långtgående befogenheter. Det gäller särskilt befogenheten att använda olika former av våld och tvång mot enskilda och grupper.

Polisycket ställer därför mycket höga krav på den enskilde polisanställdes liksom organisationens förmåga att ta till sig kunskap, kritiskt granska och analysera information, identifiera problem och hitta lösningar. Polismännens yrkesroll har över tid blivit alltmer komplex och kraven på polisen ökar ständigt.

Dagens och framtidens polismän måste, i högre utsträckning än i dag, ha förmåga att ta till sig och analysera kunskap, att självständigt och kritiskt göra egna bedömningar, urskilja problem och föreslå lösningar. Kopplingen till högskolan skulle medföra en polisutbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och där utbildningen har en stark koppling till forskning. I det nyligen presenterade betänkandet om högre utbildning under 20 år uttrycks det på följande vis:

Högskolelagens generella mål kan betecknas som generiska, personlighetsutvecklande bildningsmål som samtidigt är bästa möjliga förberedelse för ett yrkesliv med höga kunskapskrav och höga krav på att kunna tillägna sig nya kunskaper och färdigheter under hela yrkeslivet.¹⁵

En uppdragsutbildning är inte ett tillräckligt kraftfullt verktyg för att åstadkomma de förändringar som är nödvändiga.

En annan fördel med en högskoleutbildning är att en oberoende kvalitetsutvärdering av utbildningen görs dels då lärosätet söker tillstånd att utfärda en examen, dels i form av kontinuerlig uppföljning. En utbildning som ska leda till polisexamen kommer att granskas kvalitetsmässigt av Universitetskanslersämbetet. Ett lärosäte som inte, enligt den oberoende utvärderingen, anses kunna ge

¹⁵ Högre utbildning under tjugo år. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud. SOU 2015:70, s. 234.

studenterna tillräckliga förutsättningar för att klara målen med utbildningen kommer inte att få tillstånd att utfärda examen.

Det krävs också att forskningen stärks inom de områden som berör polisens arbete, för att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund. Ett annat viktigt skäl till att stärka forskningen och forskarutbildningen är behovet av att öka och bredda kunskaperna kring det polisära arbetet så att polisyrket kontinuerligt utvecklas, i takt med att samhället utvecklas. Behovet av ökade kunskaper inom polisiär verksamhet förs fram inte bara av dem som arbetar i polisyrket utan även av samhället i stort. Den ökade kunskap som inrättandet av en högskoleutbildning för poliser och den därmed ökade forskningen på området med nödvändighet medför kommer både Polismyndigheten, rättsväsendet i stort och därmed också samhället i stort till del.

Flera andra yrken som i likhet med polisyrket innebär myndighetsutövning mot enskilda och omfattande kontakter med allmänheten i olika situationer kräver högskoleutbildning: det gäller t.ex. socionom, sjuksköterska, förskollärare, officer. Med högskoleutbildning för poliser blir polisutbildningen mer lik andra utbildningar för liknande yrken. Vidare skulle en högskoleutbildning för alla polismän närma deras utbildningsnivå till den som finns inom flera andra personalkategorier inom rättsväsendet som polismän ofta måste samarbeta med, t.ex. åklagare. Det bidrar till smidigare samverkan mellan dessa yrkeskategorier.

Över tid har polismännens roll förändrats så att det är vanligare i dag att polismän, i stället för åklagare, leder förundersökningen även i mer komplicerade brottsutredningar, vilket också innebär att behovet av en högskoleutbildning har ökat.

För att polisverksamheten ska kunna utvecklas i takt med tiden behövs uppdaterade kunskaper om brottslighetens struktur och omfattning, vilka arbetsmetoder som har visat sig fungera och kunskaper om vad som sker i samhället i övrigt. En tydligare koppling mellan polisutbildningen, polisforskningen och polisverksamheten är därför en viktig förutsättning för högre kvalitet både i utbildningen och forskningen liksom i det praktiska arbetet och beslutsfattandet som gäller det.

Utbildningen vinner också på att integreras i en akademisk miljö med närhet till forskning och andra vetenskapliga discipliner. Polisforskningen på området har länge varit eftersatt i Sverige

jämfört med behovet och jämfört med andra länder. En högskoleutbildning för poliser medför också att huvudområdet polisiärt arbete utvecklas.

En högskoleutbildning skulle också kunna locka de personer att söka som är intresserade av polisyrket som ett kunskapsyrke och därmed är villiga att arbeta med kvalificerade brottsutredningar, vilket i sin tur skulle bidra till ökad snabbhet och högre effektivitet i det arbetet.

Det förefaller troligt att en omformning till en högskoleutbildning, där urvalet främst grundas på betyg, också kommer att innebära att fler kvinnor söker och antas till utbildningen. Kvinnor är generellt mer benägna att studera på högskola än män.

Den ökande internationaliseringen innebär att svensk polis i allt högre grad samverkar med andra länders polisorganisationer. Det förväntas därför att svensk polis har den kompetens som krävs för att utveckla och fördjupa det internationella polissamarbetet. I många länder, däribland de nordiska, är polisutbildningen en högskoleutbildning.

Således finns en mängd fördelar med att omforma grundutbildningen till polisman till en högskoleutbildning. Det finns naturligtvis också nackdelar och svårigheter med en sådan reform. Dessa redogör vi för i respektive kapitel. Som vi tidigare redovisat är vi dock övertygade om att fördelarna vida överstiger nackdelarna.

6.4 Vad krävs för att göra grundutbildningen till polisman till en högskoleutbildning?

Den utbildning vi ska föreslå ska dels vara förenlig med regleringen av högskoleutbildning i allmänhet, dels leda till att den som examineras från utbildningen ska kunna få anställning som polisman, ett yrke som är noga reglerat. En utbildning som leder till en examen mot det yrket kommer med nödvändighet att ha vissa särdrag och ställa särskilda krav på studenterna. Inte för bara yrket, utan också för utbildningen kan det därför, enligt vår uppfattning, behövas vissa särskilda regler.

En utgångspunkt för våra diskussioner och förslag är att det grundläggande innehållet i utbildningen kan omfatta liknande

kunskapsområden och färdigheter som i dag, men med större möjligheter till fördjupning, kvalitet, transparens och effektivitet i utbildningen, det vill säga det som krävs för att utbildningen ska kunna anses som en högskoleutbildning.

I dag är utbildningsinnehållet inte reglerat centralt utan utarbetat av Polismyndigheten i samråd med de lärosäten som i dag bedriver grundutbildningen till polisman i form av uppdragsutbildning.

Förhållandet, när grundutbildningen görs till högskoleutbildning, kommer att innebära att det i stället är lärosätena som utformar utbildningens innehåll inklusive kursplaner etc., men i samråd med Polismyndigheten. Den utvärdering som sedan görs av Universitetskanslersämbetet kommer att pröva om de planer och förhållanden som dessa lärosäten beskriver, ger studenterna förutsättningar att nå upp till de mål som beskrivs i den examensbeskrivning som ska gälla för polisexamen.

I det fortsatta betänkandet redovisar vi bedömningar och förslag när det gäller ett antal frågor, där det krävs förändringar – i reglering eller i praktiken eller båda – för att en ur rättsväsendets och Polismyndighetens synvinkel högkvalitativ och funktionell grundutbildning till polisman ska kunna bli en ändamålsenlig högskoleutbildning. Det gäller:

- att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och på beprövad erfarenhet
- att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning
- att ta fram en generell beskrivning av de mål som ska gälla för examen på grundnivån – fastställda krav på vad en student ska ha för kunskaper och förståelse, färdigheter och förmågor samt värderingsförmåga och förhållningssätt efter avslutad utbildning på den nivån, som är långsiktigt hållbar
- att tillträdeskraven, dvs. reglerna för grundläggande och särskild behörighet, måste anpassas på grund av innehållet i utbildningen och den examen som utbildningen ska leda till
- att överväga behovet av en reglerad verksamhetsförlagd del av utbildningen hos Polismyndigheten, och det särskilda behov av

reglering detta kan medföra både i regelverket för högskoleutbildning och för Polismyndigheten

- att det behövs överväganden om de befogenheter polisstudenterna ska ha under den verksamhetsförlagda utbildningen eftersom de inte kommer att vara anställda, som polisaspiranterna är i dag
- att ett särskilt system för handledning av studenter och för handledarutbildning behöver byggas upp hos Polismyndigheten
- att det behövs en diskussion om kompetens hos polislärare och andra och en diskussion omkring anställningsförhållanden, vetenskaplig kompetens och befogenhet vid hantering av polisens materiel m.m.
- att användningen av polisens materiel: vapen, skyddsutrustning, polisbilar, kommunikationscentral etc. måste diskuteras
- att frågan om disciplinära åtgärder mot studenterna och avskiljande från utbildningen måste övervägas
- att styrningen och dimensioneringen av utbildningen behöver övervägas.

Slutligen kommer vi att beskriva och analysera konsekvenserna för att kunna överväga om fördelarna av våra förslag är fler än eventuella nackdelar.

7 Vetenskaplig grund och forskningsanknytning

7.1 Inledning

En viktig uppgift för utredningen har varit att klargöra hur vetenskaplig grund ska kunna säkerställas i utbildningen och därmed bidra till ökad koppling mellan utbildning och forskning av relevans för polisyrket.

I detta kapitel tar vi upp vad det innebär för polisutbildningen att det för högskoleutbildningar finns ett krav på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Vidare diskuterar vi sambandet mellan forskningen och utbildningen och vad det innebär i praktiken. I kapitlet belyses även vissa andra frågor kring utbildningen, lärarkompetens och forskning. En kortare presentation av dagens polisforskning görs också i kapitlet; det är en sammanfattning av en mer omfattande genomgång som gjorts av fil.dr. Rolf Granér och som återfinns i sin helhet i bilaga 3. De slutsatser och förslag som följer av våra resonemang i kapitlet återfinns i avsnitt 7.6.

7.2 Vetenskaplig grund och forskningsanknytning

Som vi tidigare konstaterat ska, enligt 1 kap. 2 § 1 högskolelagen (1992:1434), all högskoleutbildning vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Verksamheten ska enligt 1 kap. 3 § samma lag bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

Just polisutbildningens nära anknytning till forskningen har lyfts fram av våra nordiska grannländer – som samtliga har polisutbildningen som en högskoleutbildning – som särdeles viktig

eftersom den upplevs ha varit kvalitetsdrivande och även haft andra positiva effekter på utbildningen (se kapitel 5).

En högskoleutbildning på grundnivå ska enligt högskolelagen utveckla studenternas förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar, förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem och beredskap att möta förändringar i arbetslivet.¹

Ett avgörande kriterium för att polisutbildningen ska kunna bedrivas som högskoleutbildning är alltså att det i verksamheten finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

Forskning och utbildning handlar ytterst om kunskapsarbete; att genom språk och insikt benämna och utveckla solid kunskap. Genom att använda systematiska metoder, väl förankrade i teori- bildning och öppna för kritik, utvecklas högre utbildning så att den vilar på vetenskaplig grund.

Termen forskningsanknytning etablerades när svensk högskola under 1970-talet stod inför att integrera flera stora utbildnings- områden som traditionellt inte ingått i universitets- och högskole- sektorn. Flera av dessa utbildningar saknade en självklar veten- skaplig identitet och tradition, dvs. en vetenskaplig grund. Efter- som det blev en eftersläpning av forskningsresurser och forskar- utbildning skapades en spänning mellan å ena sidan förväntningar på utbildningens forskningsanknytning och å andra sidan läro- sätenas möjligheter att realisera denna.

I dag har alla statliga universitet och högskolor fasta forsk- ningsresurser.² Det gäller även de enskilda utbildningsanordnarna Stiftelsen Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola AB. Ett uttalat motiv för detta beslut var att ”grundutbildningen skall vara likvärdig i alla delar av högskolan och vila på vetenskaplig grund”.³

7.2.1 Polisutbildningens vetenskapliga grund

Polisutbildningens vetenskapliga förankring säkerställs genom utbild- ningens utformning och innehåll. Det innebär att komma i kontakt med forskningens sätt att ställa frågor, att bearbeta problem och att granska och kommunicera de resultat man når. Högskoleutbildning

¹ 1 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434).

² De flesta fick dessa resurser 1997, medan Försvarshögskolan inrättades som högskola 2008.

³ Prop. 1994/95:100, bilaga 9.

utmärks just av kontakt med forskning och av insikt i forskningens prövande och analytiska arbetssätt.

För blivande poliser är förmågan att reflektera, formulera och lösa problem utifrån vetenskapliga kriterier samt att kunna förmedla resultat central kunskap oavsett sammanhang. Forskningsanknytning av polisutbildningen bygger på antagandet att ett nära samband mellan utbildning och forskning leder till en starkare professionalisering av polisyrket. En högskolas verksamhet ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan utbildning och forskning.⁴

7.2.2 Forskningsanknytning och beprövad erfarenhet

Att undervisningen är forskningsanknuten innebär att forskningen är den grund på vilken utbildningen vilar, i stället för att forskningen är något parallellt som anknyts till utbildningen. Den beprövade erfarenheten innebär att erfarenheter från verksamhetsfältet tas tillvara inom utbildningen. Beprövad erfarenhet är emellertid inte liktydigt med lång erfarenhet. Erfarenheterna måste vara dokumenterade, kommunicerade och prövade utifrån kriterier som är relevanta för verksamhetsinnehållet. En högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig grund och på beprövad erfarenhet. I en professionsutbildning på högskolenivå är det särskilt viktigt att den beprövade erfarenheten ges utrymme.

Forskningsanknytning beskrivs ibland som en mottagande process för studenten (att undervisas av forskare), respektive som en avgivande process (att visa att studenten har forskningsbaserad kunskap). Skillnaden hänger ihop med synen på studenten som föremål för, respektive som genomförare av, utbildning. Vi menar att studenten i polisutbildningen inte enbart ska ses som mottagare av information och forskningsaktiviteter utan också få tillfälle att utvecklas till subjekt och aktör i framtagandet av kunskap; inte bara lära om forskning, utan också bli en del av ett vetenskapligt sammanhang. Det handlar om att stödja studenterna att utveckla vetenskapliga färdigheter.

Men dessa vetenskapliga färdigheter ska inte stå i motsatsställning till utbildningens uppgift att förbereda för yrkeslivet, dvs. för yrkesfärdigheterna och det konkreta och praktiska polisarbetet.

⁴ 1 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434).

Vår uppfattning är att polisstudenterna bör få förutsättningar att utveckla förståelse för hur vetenskapliga färdigheter och yrkesfärdigheter kompletterar varandra och tillsammans bildar en gemensam grund för polisyrket.

7.2.3 Forskningsanknytning i utbildningen: en förutsättning för forskning

Ska en grundutbildning till polisman vila på vetenskaplig grund förutsätter detta att det finns forskning i och om polisiärt arbete men också utbildning på forskarnivå som knyter an till polisiär verksamhet. Detta medför att såväl verksamma poliser som undervisande lärare då bör ges möjlighet att bedriva forskning med relevans för polisyrket.

Generellt har forskningen visat att andelen lärare som forskar har avgörande betydelse för utbildningens forskningsanknytning.⁵ Ju fler forskare bland lärarna, desto bättre forskningsanknytning. Kopplingen mellan utbildning på grundnivå och forskning sker just genom att disputerade lärare deltar i utbildningen. Fördelen med att placera högskoleutbildningen som leder till polisexamen vid redan existerande högskolor i stället för vid en särskild högskola är att utbildningen då kan dra nytta av den kompetens som finns inom den akademiska miljön, vilket bör underlätta en uppbyggnad av forskning med relevans för polisyrket.

Omfattningen av polisforskning utifrån olika perspektiv och discipliner är i dag begränsad (se avsnitt 7.3) och antalet forskarstuderande inom polisverksamheten är lågt. Tillgången på poliser med docent- och professorskompetens är nästintill obefintlig.

Att det finns poliser med gedigen vetenskaplig kompetens har stor betydelse för möjligheten att bygga upp en utbildning på forskarnivå och långsiktigt stärka forskningen inom polisutbildningen. Det är därför viktigt att på sikt öka antalet poliser inom polisutbildningen med docent- och professorskompetens. Grunden för en sådan utveckling är bland annat en tydlig forskningsanknytning redan i polisutbildningen.

⁵ Säljö, Roger & Södling, Maria (2006), *Utbildning på vetenskaplig grund – röster från fältet*. Högskoleverkets rapport 2006:46R.

Men det räcker inte med att lärare vid polisutbildningen undervisar om sin (och andras) forskning – det vill säga ger en inblick i vad forskning i polisiärt arbete kan vara. Ytterst handlar det om att lära sig ett vetenskapligt förhållningssätt: att via kritisk reflektion utveckla sin analytiska förmåga.

Forskningsanknytningens kärna handlar alltså ytterst om att studenten förstår och integrerar i sig själv forskningsprocessens sökande och kritiska karaktär. Det kan ske genom att studenterna i olika sammanhang möter en aktiv forskningsmiljö så att de kan bekanta sig med en forskargrupp och de frågor de undersöker. På så sätt blir de mer delaktiga i forskning om det kommande polisyrket, dess arbetsfält och -metoder. Idealt är till och med att inbegripa dem i forskningsaktiviteter som svarar upp mot polisyrkets teori och praktik. Det innebär att polisutbildningen bör ha ett eget forskningsämne att knyta an till och att det inte är tillräckligt att ha tillgång till forskning i andra närliggande ämnen.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att forskningsanknytningen för polisutbildningen innefattar frågor om polisutbildningens vetenskapliga grund och anknytning till forskning. Vi anser därför att det fordras att de lärosäten som anordnar utbildning som leder till polisexamen gemensamt tar fram en forskningsstrategi för polisutbildningen. Även Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör bidra till att stärka den vetenskapliga basen för polisverksamheten och polisyrket.

En långsiktig forskningsstrategi kommer att bidra till en kunskapsbas som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och som i sin tur kommer medverka till att stärka polisyrkets professionalisering.

7.3 Dagens polisforskning

I avsnittet presenteras huvudsakligen en sammanfattning av en text som författats av fil. dr. Rolf Granér; hela texten återfinns i bilaga 3.

Vi har valt att använda samma definition av polisforskning som används vid Linnéuniversitetet och av Europeiska polisakademien (CEPOL): Polisvetenskap är det vetenskapliga studiet av polisen som institution och polisverksamheten som process.⁶ Som en

⁶ En EU-myndighet.

tillämpad disciplin kombinerar den metoder och ämnen från andra besläktade discipliner på polisverksamhetens område, bland annat vad polisen gör och de externa faktorer som påverkar den allmänna ordningen och polisverksamheten.⁷

Även om polisforskning i dag i Sverige inte är ett huvudområde på forskarnivå inom högskolan, bedrivs det likväl forskning som rör polisen och polisarbetet både vid de lärosäten som bedriver polisutbildning och vid andra universitet och högskolor. Dessa forskare har ofta sin hemvist inom andra ämnesområden såsom socialt arbete, juridik, kriminologi, sociologi m.fl. Det finns även ett flertal grupper och nätverk för polisforskning lokalt, nationellt och internationellt. Även vid vissa myndigheter förekommer polisforskning och polisrelevant forskning, av vilka Brottsförebyggande rådet (Brå) är den mest dominerande.⁸

CEPOL identifierar på sin hemsida följande svenska polisforskningsaktörer: Umeå universitet, Linnéuniversitetet, Brottsförebyggande rådet, Uppsala universitet, Stockholms universitet och Göteborgs universitet.

Rolf Granér konstaterar att polisforskningen är, även internationellt, en relativt sen företeelse (sedan 1950-talet enligt vissa), och att den framför allt har utvecklats sedan början av 1990-talet i Sverige och Norden.

Polisforskningen innefattar en rad olika områden och i bibliografien från 2012 (se not 8) användes följande indelning:

- profession, organisation och ledarskap
- ordning och trygghet
- brottsutredning.

En annan distinktion är den mellan en granskande forskning om polisen (t.ex. om polisens diskretionära rättigheter) och en forskning om polisiära metoder (t.ex. om förhörmetoder).

Det har, enligt Rolf Granér, funnits en ömsesidig misstro mellan forskarvärlden och praktiker inom polisen, men han konstaterar också

⁷ För en fullständig referens, se bilaga 3. För en tidigare översikt, se Polisforskning vid universitet och högskolor i Sverige. En översikt. Polishögskolan. PHS serie i polisiärt arbete 2012:1.

⁸ Se Knutsson, Johannes: Den myndighetsanknutna polisforskningen i Sverige – en kommenterad bibliografi. Linnéuniversitetet Linnaeus University studies in policing #002-2010.

att det nu finns tecken på en större samsyn – både i Sverige och i andra länder.

Det finns ett utvecklat samarbete i Norden på polisforskningsområdet, även om Norge dominerar i kraft av att de har en både resursstark och produktiv forskningsavdelning vid polishögskolan i Oslo, där det finns en masterutbildning.

I det europeiska perspektivet dominerar den brittisk-baserade polisforskningen tydligt och den europeiska polisakademien har ambitionen, men inte ännu tillräckliga resurser, för att kunna ge en överblick över den europeiska polisforskningen.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det pågår olika aktiviteter som kan betecknas som polisforskning i Sverige i dag. Omfattningen är dock begränsad och uppgifter som utredningen tagit del av ger vid handen att antalet forskarstuderande inom polisverksamheten är litet samtidigt som tillgången på poliser med docent- och professorskompetens är nästintill obefintlig.

Flera områden har pekats ut för oss som angelägna för forskningen i polisiärt arbete. Det gäller särskilt att med såväl kvalitativa som kvantitativa metoder vetenskapligt undersöka och granska

- polisens organisation och verksamhet för att utveckla och effektivisera denna på alla nivåer
- polisiära strategier, metoder och tillvägagångssätt inklusive det brottsförebyggande arbetet i syfte att utreda vad som har respektive saknar forskningsstöd alternativt kan sägas vara baserat på beprövad erfarenhet
- brottslighetens och socialt avvikandes karaktär och orsaker i syfte att skapa kunskapsunderlag till polisens verksamhet med dessa grupper
- övriga målgrupper för polisiär verksamhet såsom medborgare i lokalsamhället inklusive brottsoffer, i syfte att skapa underlag för polisens arbete med dessa grupper.

När det gäller dagens möjligheter till finansiering av forskning i polisiärt arbete gäller följande. Varje universitet och högskola har ett forskningsanslag som det själv förfogar över och gör prioriteringar inom. Detta anslag kan användas för polisnära forskning om lärosätena väljer det.

Forskningsmedel kan också sökas från ett antal statliga forskningsfinansierare, varav Vetenskapsrådets ämnesområde humaniora och samhällsvetenskap är det som troligen är mest aktuellt för polisnära forskning. Årligen delas medel ut till forskningsprojekt, baserat på ansökans kvalitet. Etablerade forskare och forskningsmiljöer har i det här sammanhanget större möjligheter att visa kvalitet i det forskningsprojekt som medel söks för.

Det finns ingen begränsning i vilka forskningsämnen som kan bli aktuella, så länge ansökan håller sig inom humaniora och samhällsvetenskap. Det finns också ämnesråden för t.ex. naturvetenskap och teknik, som ju också kan vara ett område för polisnära forskningsprojekt. Ibland, och oftast på uppdrag av regeringen, gör Vetenskapsrådet särskilda satsningar som är inriktade på specifika områden.

7.4 Polisiärt arbete som huvudområde på högskolan

Under första halvåret 2015 beslutade både Umeå universitet och Linnéuniversitetet att inrätta huvudområden för utbildning på grundnivå med benämningen polisiärt arbete. Ett eget huvudområde underlättar fördjupning inom en inriktning. Högskoleförordningen ställer krav på att examensarbete inom huvudområdet för utbildningen ska genomföras för att högskoleexamen ska kunna utfärdas. Beslut att inrätta ett huvudområde fattas av respektive högskola och bygger på en noggrann beskrivning av utbildningens innehåll och upplägg, av den relaterade forskningen, av lärar-kompetens och av kvalitet och målluppfyllelse i utbildningen.

I Umeå kan studenterna på grundutbildningen till polisman som en konsekvens av inrättandet av huvudområdet redan från och med hösten 2015 få högskolepoäng på samtliga kurser som ingår i grundutbildningen och därmed också få en högskoleexamen (120 högskolepoäng) efter avslutade studier på programmet. På Linnéuniversitetet blir detta möjligt för studenterna från och med den 1 januari 2017.

I ansökan från enheten för polisutbildning vid Linnéuniversitet definieras huvudområdet polisiärt arbete på följande sätt:

Polisiärt arbete (Police work) är det arbete som normalt ingår i och nära anknyter till polisiära arbetsuppgifter. Inom *Polisiärt arbete* studeras

teorier, metoder och förhållningssätt som kan bidra till att både utförandet av polisiära arbetsuppgifter och relevanta professioner utvecklas.⁹

De steg mot att utveckla en högskolemässig grundutbildning av polismän som de båda lärosätena har tagit i och med inrättandet av ett huvudområde på grundnivå med benämningen polisiärt arbete är viktiga. Det innebär att dessa utbildningar redan är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet eftersom de redan i dessa delar bedömts kunna tillgodoräknas som högskoleutbildning. Detta menar vi, bereder vägen för en treårig högskoleutbildning till polisexamen, baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet, på ett utmärkt sätt.

7.5 Lärarnas kompetens

Om inte någonting annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen, bestämmer varje högskola själv vilka kategorier av lärare utöver professor och lektor som ska anställas där, samt om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla vid anställning av sådana lärare på lärosätet, vilket följer av 3 kap. 6 § högskolelagen.

Enligt 4 kap. 3 § högskoleförordningen krävs det för att vara behörig att anställas som professor såväl vetenskaplig som pedagogisk skicklighet. Behörig att anställas som lektor är, enligt 4 §, den som dels har visat pedagogisk skicklighet, dels har avlagt doktorsexamen eller har motsvarande vetenskaplig kompetens eller någon annan yrkesskicklighet som är av betydelse med hänsyn till ämnet och de arbetsuppgifter som ska ingå i anställningen.

Utöver dessa två kategorier av anställda, har lärosätena i hög grad frihet att själva avgöra vilka de vill anställa. I praktiken kommer ändå, med tanke på behovet av att utveckla den vetenskapliga grunden för att i framtiden också kunna få tillstånd att utfärda examina på avancerad nivå, en del av lärarna behöva vara disputerade och ha forskningserfarenhet och vissa behöver även vara så pass erfarna forskare att de själva producerar forskning. Lärarkompetens är, som påpekas i avsnitt 6.2.3, också ett av de förhållanden som Universitetskanslersämbetet utvärderar vid ett lärosätes ansökan om tillstånd att få utfärda examen. En styrka för de kommande utbildningarna som

⁹ Ansökan om inrättande av *Polisiärt arbete* som huvudområde på kandidatnivå vid Linnéuniversitetet. Enheten för polisutbildning, Linnéuniversitetet, maj 2015. Ansökan ställd till fakultetsnämnden för samhällsvetenskap.

leder till polisexamen är att det kommer att finnas disputerad lärarkompetens i ämnen som ingår i utbildningen.

Såsom tidigare beskrivits ställer professionsutbildningar också krav på förankring i beprövad erfarenhet. Sådan beprövad erfarenhet finns bland dem som utövat professionen. Med andra ord kommer högskolorna också i framtiden att behöva anställa poliser som lärare, särskilt som vi utgår från att även den framtida polisutbildningen kommer att innefatta en lika stor del undervisning av huvudsakligen praktisk karaktär som i dag, t.ex. i vapenhantering, akutsjukvård, kriminalteknik, radio/taktiskt samband, polisbilskörning m.fl. för en polisman nödvändiga kunskaper.

Flertalet av polislärarna (ca 130 personer) är i dag anställda av Polismyndigheten och ställda till förfogande för de lärosäten som utbildar poliser enligt avtal med Polismyndigheten. Dessa lärare har därmed polismans befogenheter, vilket har setts som en fördel.

I en ordning där polisutbildningen är en högskoleutbildning, kan inte personer med polismans befogenhet utan vidare undervisa vid högskolan i någon stor omfattning, eftersom befogenheterna är kopplade till anställningen hos Polismyndigheten. När anställningen hos Polismyndigheten upphör, har personen inte längre polismans befogenheter. Lagen (1994:260) om offentlig anställning innehåller särskilda föreskrifter om arbetstagare hos bland andra myndigheter under regeringen, och träffar alltså anställda både hos Polismyndigheten och vid universitet och högskolor. Enligt 11 § upphör automatiskt en anställning hos en myndighet under regeringen, om en arbetstagare får en ny anställning hos en annan sådan arbetsgivare. Enligt 9 § lagen (1994:260) om offentlig anställning kan dock undantag göras i kollektivavtal.

I dag har endast cirka femton procent av dessa polislärare en examen från högskolan. Likväl behövs dessa lärare för att studenterna ska få en utbildning av hög kvalitet och som leder till att de efter avslutad utbildning är attraktiva för anställning som polisman hos Polismyndigheten. Högskolorna behöver enligt vår mening bereda plats för och finna strategier för att kunna anställa dessa lärare.

Det finns flera olika möjligheter för de lärosäten som ska bedriva undervisning som leder till polisexamen att anställa även personer som inte har examen från högskolan. Dels går det att ta fram ett system för validering av yrkeskunskaper, så de kan tillgodoräknas som högskoleutbildning, dels finns det möjligheter att

anställa gästlärare för en viss period. Högskolorna ska se till att en anställningsordning finns tillgänglig.

De lärosäten som planerar att bedriva utbildning som leder till polisexamen behöver inventera vilka kompetenser de behöver på det område där polislärare i dag undervisar och identifiera vilka förstärkningsbehov som eventuellt föreligger. Utifrån detta blir det möjligt att planera för rekrytering och kompetensutveckling av lärarkåren. Här finns en rad utmaningar, som vi anser att de lärosäten som vill anordna utbildning som leder till polisexamen har alla förutsättningar att själva lösa, eventuellt i samarbete med varandra.

Just frågor kring en höjning av lärarkompetensen har bedömts vara bland de svåraste och mest kritiska delarna av de övriga nordiska länderna i samband med deras övergång till en högskolebaserad polisutbildning. Bland annat har det motiverat att polislärare har fått möjlighet att komplettera sin grundutbildning med en högskoleutbildning på arbetstid (Finland och Danmark).

7.6 Våra slutsatser

Våra slutsatser och förslag: Regeringen bör ge Brottsförebyggande rådet i uppdrag att dels göra en kartläggning av polisforskningen i Sverige sedan 2010, dels överväga möjligheterna till en bibliografisk databas över polisforskningen, som ska vara tillgänglig för aktiva inom området.

Regeringen bör i kommande budgetproposition föreslå medel för att bygga upp polisforskningen i Sverige och stärka möjligheterna för svenska forskare på området att samverka med forskare i andra nordiska och övriga europeiska länder. Frågan bör behandlas i den kommande forskningspolitiska propositionen. Vi anser att en satsning på en nationell forskarskola i polisiärt arbete skulle vara ett bra sätt att stärka både forskningsanknytningen i utbildningen på grundnivå och rekryteringsgrunden för lärare och forskare. Regeringen bör ge Vetenskapsrådet i uppdrag att föreslå en programformulering för en sådan forskarskola.

De lärosäten som ska bedriva utbildning som leder till polisexamen bör ta fram en gemensam strategi för hur polisforskningen på lärosätena ska kunna utvecklas och för hur behovet av olika sorters kompetens hos lärarna på utbildningen ska kunna säkras.

7.6.1 Att knyta samman polisutbildning och polisforskning

Vi har redan tidigare konstaterat att den ökade globaliseringen, urbaniseringen och digitaliseringen av vårt samhälle påverkar inte bara Sverige som kunskapsnation utan också det dagliga polisiära arbetet. Denna utveckling kräver en långsiktig strategi för hur kunskapsutvecklingen ska utformas för såväl det dagliga polisarbetet som för utbildningen av morgondagens poliser. Strategin bör syfta till utveckling av kvalitet i alla de sammanhang som polisen verkar. Långsiktighet krävs eftersom nyskapande kunskaps- genombrutt inom det polisiära arbetet kommer att ske just genom nödvändigheten av nya kunskaper med relevans för polisyrket. Detta sker såväl via tillämpad och erfarenhetsbaserad forskning som via grundforskning.

En bred satsning på forskning av allra högsta kvalitet är av stor betydelse för polisär verksamhet för att på bästa sätt kunna utföra det dagliga arbetet i alla dess olika former, som åligger polisen, men också för att kunna identifiera utvecklingstendenser. För polisen handlar det ytterst om att agera proaktivt för att förebygga problem och agera adekvat och effektivt innan problem växer sig för stora.

Dagens polisforskning är internationell i många avseenden. De aktuella forskningsfrågorna är ofta av global natur, vare sig det gäller arbetet mot radikaliserings och terrorism, annan gränsöverskridande brottslighet eller bemötandet av brottsoffer, för att nämna några exempel. Eftersom brottslighet inte känner nationsgränser, har kunskapsutveckling heller inga gränser. En framgångsrik forskning kräver därför internationella samarbeten och nätverk. Utbytet av idéer och resultat inom det internationella forskarsamhället driver inte endast på utvecklingen inom grundforskningen utan inverkar även positivt både på polisutbildningen på grundnivå och på utbildning på forskarnivå med anknytning till polisär verksamhet.

För att det ska fungera att etablera en forskningsanknytning i utbildningen när en polisutbildning på högskolenivå utformas, är det således angeläget att både tillräckliga resurser och en struktur för forskningen på området och en utbildning på forskarnivå garanteras. Det handlar inte enbart om att det är ett krav för att ett lärosäte ska få tillstånd att utfärda en polisexamen; att stärka

forskningen och utbildningen på forskarnivå är en grundförutsättning för att polisyrket ska kunna utvecklas kontinuerligt, i takt med att samhället utvecklas. Behovet av ökade kunskaper inom polisiär verksamhet förs fram inte bara av polisyrket i sig utan även av samhället i stort.

Vi anser att regeringen bör ge Brottsförebyggande rådet i uppdrag att göra en kartläggning av polisforskningen i Sverige sedan början av 2010-talet så att den kunskap som de tidigare kartläggningarna tagit fram blir uppdaterad. Samtidigt bör Brottsförebyggande rådet utreda behovet av och möjligheterna till att upprätta och underhålla en bibliografisk databas i ämnet polisiärt arbete. En bibliografisk databas innehåller information om artiklar, böcker och annat material i ett specifikt ämne. En bibliografisk forskningsdatabas som är lättillgänglig ger en bra överblick över forskningsfältet och gör att forskningsresultat kan spridas och användas av forskare, beslutsfattare och praktiker.

Vi anser vidare att det är angeläget att regeringen i den kommande forskningspropositionen behandlar en satsning på att bygga upp polisforskningen i Sverige och stärka möjligheterna för svenska forskare på området att samverka med forskare i andra nordiska och övriga europeiska länder. Regeringen bör också föreslå medel för detta i kommande budgetproposition.

De lärosäten som ska bedriva utbildning som leder till polisexamen bör ta fram en gemensam strategi för hur polisforskningen på lärosätena ska kunna utvecklas och för hur behovet av olika sorters kompetens hos lärarna på utbildningen ska kunna säkras.

7.6.2 En forskarskola i polisärt arbete

Forskarškolor har i Sverige, liksom i en rad andra länder, under ett par decennier setts som en lösning på effektivitetsproblemen inom forskarutbildningen och ett sätt att få fram forskarutbildade på ett område, där man anser att antalet är för lågt eller av olika orsaker riskerar att bli för lågt framöver. Intresset för forskarškolor ökade också i flera länder i Europa under 1990-talet, vilket exempelvis ledde till flera statliga svenska utredningar om forskningen och forskarutbildningen i Sverige.

De faktorer som generellt kännetecknar en forskarskola är en tydlig organisation för utbildning på forskarnivå, förstärkt handledning, samverkan mellan ämnen och/eller lärosäten om kurser och seminarier samt mångvetenskap och nätverk.¹⁰ Riksdagen beslutade 2000 om medel för att på regeringens förslag inrätta 16 forskarskolor med olika inriktning.¹¹ Regeringen såg det som angeläget att pröva olika modeller för utbildningen på forskarnivå som kunde främja rekryteringen såväl som effektiviteten i studierna. Ett system med forskarskolor förväntades skapa bättre förutsättningar för större miljöer vilket underlättar möjligheten till kunskapsöverföring mellan doktorander. En forskarskola skulle även kunna ge bättre förutsättningar för ett utökat kursutbud. Systemet med forskarskolor förväntades ha extra stor betydelse för de ämnen som saknade en välutvecklad forskning men där värdefull kunskap fanns som isolerade öar spridda över landet. Varje forskarskola placerades vid en värdhögskola.

De 16 nationella forskarskolorna utformades som sagt för att stimulera samarbetet mellan olika ämnesområden och mellan lärosäten. Särskilt universitet eller högskolor som inte får utfärda examina på forskarnivå skulle ges plats och möjlighet att aktivt delta.

I en granskning av de 16 nationella forskarskolornas självvärderingar och intervjuer med lärare och doktorander, konstaterades att forskarskolorna i huvudsak erbjöd forsknings- och forskarutbildningsmiljöer av hög kvalitet.¹² I en del fall beskrevs miljöerna även som internationellt excellenta. Vidare var genomströmning och examination med något undantag god med mycket få avhopp. Forskarskolorna hade dessutom i varierande grad utvecklat en framgångsrik samverkan med de medverkande högskolorna. Många av de nätverk och nationella ämnesorienterade samarbeten som hade skapats ansågs vara värda att bevara. I utvärderingen konstaterades att satsningen hade allmänt förstärkt ett antal tidigare etablerade forskningsmiljöer samtidigt som de bidragit till att skapa nya starka miljöer för utbildning på forskarnivå.

¹⁰ Forskarskolor – ett regeringsuppdrag. Högskoleverkets rapportserie 2000:2R.

¹¹ Forskning och förnyelse. Prop. 2000/2001:3.

¹² Utvärdering av 16 nationella forskarskolor. Högskoleverket Rapport 2008:16R.

Erfarenheterna från tidigare nationella forskarskolor är således goda.

Vi bedömer att en liknande satsning på en forskarskola i polisärt arbete är angelägen för att stärka forskningsanknytningen i utbildningen på grundnivå och som rekryteringsgrund för lärare och forskare inom området polisärt arbete.

Men vad ska då känneteckna en god forskarutbildning i polisärt arbete? Utöver alla de erfarenheter som i dag finns från nationella forskarskolor och forskarutbildningar generellt identifierades redan i Forskarutbildningsutredningen från 2004 ett antal kvalitetsfaktorer som i dag gäller för flertalet forskarutbildningar i Sverige.¹³

Kvalitetsfaktorerna rör utbildningens innehåll och upplägg, den förberedande utbildningen, rekryteringen av studenter, utbildningsprocessen, utbildningens resultat och relevans, möjliga karriärvägar efter doktorsexamen men också jämställdhet, internationalisering och mobilitet. Den färdiga doktorn förväntas enligt Forskarutbildningsutredningen vara en analytiskt och metodologiskt skolad expert inom ett visst s.k. vetenskapsområde och kunna relatera den egna kunskapen till ett större sammanhang. Det ställer krav på en självständig forskare med ett kritiskt förhållningssätt som kan formulera frågor som leder till ny kunskap.

En central utgångspunkt för en forskarskola i polisärt arbete bör vara att den ingår i en nationell uppbyggnad av forskning och utbildning på forskarnivå inom området. I ett uppdrag om en nationell forskarskola bör det ingå att ta fram en programformulering för forskarskolan. I den modell med forskarskolor som beskrivits ovan hade en värdhögskola ansvar för forskarskolan tillsammans med utpekade partnerhögskolor. En annan möjlighet är att en forskningsfinansier, t.ex. Vetenskapsrådet, ges i uppdrag att utlysa särskilda forskningsmedel för en forskarskola i polisärt arbete. Det är dock alltid det enskilda lärosätet som måste anta till, och examinera från, utbildningen på forskarnivå.

Vi anser att regeringen bör ge Vetenskapsrådet i uppdrag att föreslå en programformulering för forskarskolan.

Tillträde till utbildning på forskarnivå är reglerad i högskoleförordningen.¹⁴ Till utbildning på forskarnivå får endast så många

¹³ En ny doktorsutbildning – Kraftsamling för excellens och tillväxt. SOU 2004:27.

¹⁴ 7 kap. 34–41 §§ högskoleförordningen.

doktorander antas som kan erbjudas handledning och godtagbara studievillkor i övrigt och som har studiefinansiering. Enligt förordningen avgör berörd högskola om de har tillräckliga resurser och tillgängliga handledare för att kunna anta till utbildning på forskarnivå. Med godtagbara studievillkor menas exempelvis att arbetsplats tillhandahålls och att doktoranden ges de arbetsvillkor och den utrustning som krävs för utbildningen. Behörig att söka till en utbildning på forskarnivå är den som har avlagt en examen på avancerad nivå, fullgjort kursfordringar om minst 240 högskolepoäng varav minst 60 högskolepoäng på avancerad nivå eller som inom eller utom landet förvärvat i huvudsak motsvarande kunskaper. Därutöver krävs att den sökande uppfyller de särskilda behörighetskrav som en högskola ställt upp. Urvalet till utbildningen ska göras med hänsyn till de sökandes förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. Dessa krav skulle även vara tillämpliga vid ansökan till en forskarskola i polisiärt arbete.

En tänkbar modell för forskarskolan är att den vänder sig till två målgrupper: Dels polismän anställda av Polismyndigheten, som har behörighet för studier på forskarnivå och där arbetsgivaren medger studier på 50 procent med bibehållen lön, dels personer som är lärare vid utbildning som leder till polisexamen, enligt vårt förslag, och är behöriga för studier på forskarnivå.

Oavsett målgrupp kan polismannen med en examen på forskarnivå sedan söka en karriärtjänst inom polisväsendet och arbeta med att koppla samman forskning med polisiärt arbete.

8 En utbildning som leder till polisexamen

8.1 Inledning

Syftet med den reform som enligt direktiven ska genomföras så att den nuvarande grundutbildningen till polisman omformas till en högskoleutbildning, är att Polismyndigheten ska kunna ha den kompetens som krävs för att utföra sitt uppdrag i ett allt mer komplext samhälle.

I uppdraget ingår, som vi tidigare nämnt, att utredningen ska redovisa olika alternativ för hur en högskoleutbildning till polisman kan utformas och föreslå det alternativ som bedöms mest lämpligt. Vidare ska vi föreslå vilken examen utbildningen ska leda till och utforma förslag till en examensbeskrivning för den föreslagna utbildningen.

I kapitel 12 diskuterar vi frågan om polisutbildningen ska bedrivas vid en egen högskola, ibland kallad sektorshögskola, och avfärdar det alternativet. I detta kapitel för vi diskussionen på grundval av vårt förslag att utbildningen till polisman ska bedrivas vid några redan existerande universitet och högskolor.

8.2 Vilken examen ska polisutbildningen leda till?

8.2.1 Våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Den nuvarande grundutbildningen till polisman ska omformas till en högskoleutbildning som leder till en yrkesexamen som ska benämnas polisexamen. Polisexamen ska avläggas på grundnivå.

Polisyirket – ett reglerat yrke

Vissa yrken är reglerade genom att det i svensk lag finns definierat vad som krävs för att få arbeta inom yrket, till exempel en viss examen eller en auktorisation, legitimation eller annat formellt erkännande.

Ett reglerat yrke definieras i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer som yrkesverksamhet där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få tillträde till eller utöva verksamheten eller någon form av denna, eller använda viss yrkestitel.¹

Det finns i dag i Sverige sammanlagt över 40 yrkesexamina, t.ex. juristexamen, socionomexamen, civilekonomexamen, läkarexamen och sjuksköterskeexamen. En stor andel av dessa 40 utbildningar som leder till yrkesexamina gäller legitimationsyrken inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Enligt 5 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller att bara svenska medborgare får ha en anställning som polisman. I polisförordningen (2014:1104) regleras vilka som har behörighet för anställning som polisman.² Det krävs grundutbildning till polisman eller motsvarande, eller – för den som ska anställas som polischef – lämplig akademisk examen och beredskap att genomgå den särskilda utbildning som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer. I 6 § hänvisas till bestämmelsen i lagen om offentlig anställning, som anger att endast den som är svensk medborgare får ha en anställning som polisman.

I propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) presenteras vissa principer för yrkesexamina. En viktig princip är att om ett yrke är reglerat enligt svensk lagstiftning eller EU-rätten, eller i en majoritet av medlemsländerna inom EES vad avser krav på examen, bör utbildningen till detta yrke avslutas med en yrkesexamen. Även i vissa andra fall bör det finnas en yrkesexamen.

De krav som ställs på polisyirket är därför sådana att yrket ska anses som reglerat enligt svensk lagstiftning. Vi anser alltså att den examen som erhålls efter avslutad utbildning bör vara en

¹ Yrkeskvalifikationsdirektivet (dir. 2013:59), se Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande, SOU 2014:19 för en diskussion.

² 3–6 §§.

yrkesexamen. Vårt förslag är att grundutbildningen till polisman ska omformas till en högskoleutbildning som leder till en yrkesexamen på grundnivå med benämningen polisexamen.

Om benämningen polisexamen och möjlighet att utfärda en sådan examen

Som vi tidigare redogjort för (avsnitt 4.4.8) används i dag ibland benämningen polisexamen som beteckning för det utbildningsbevis som de studerande på grundutbildningen till polisman erhåller vid avslutningen av utbildningen. Även på Polismyndighetens hemsida används benämningen polisexamen.

Beteckningen har inget författningsstöd utan har kommit att användas av Polismyndigheten och de lärosäten som på uppdrag av Polismyndigheten anordnar grundutbildningen till polisman som uppdragsutbildning.

För högskoleutbildning följer av 10 a § högskolelagen (1992:1434) att statliga universitet och högskolor endast får utfärda sådana examina som regeringen meddelar föreskrifter om. Motsvarande gäller för enskilda utbildningsanordnare enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Dessa examina intas i bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och i bilagor till förordningen för Försvarshögskolan och för Sveriges lantbruksuniversitet.

När grundutbildningen till polisman omformas till en högskoleutbildning och regeringen meddelat föreskrifter om en polisexamen får en sådan examen således bara utfärdas av de högskolor med statlig huvudman eller de enskilda utbildningsanordnare som fått tillstånd till det. Beteckningen polisexamen bör således senast därefter inte kunna användas i frågan om andra utbildningsbevis än de som avser högskoleutbildning.

8.3 Polisexamens omfattning

8.3.1 Den nuvarande polisutbildningens omfattning

Polisutbildningen i dag beskrivs utförligt i kapitel 4. Dagens polisutbildning består alltså av fem terminers utbildning, varav fyra terminer anordnas av något av de lärosäten som bedriver uppdrags-

utbildning på uppdrag av Polismyndigheten: Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Södertörns högskola. Under sammanlagt fyra terminer bedrivs således studierna på lärosätet och berättigar då till studiestöd. Under motsvarande en dryg termin (26 veckor effektiv tid) tjänstgör studenterna som polisaspiranter på Polismyndigheten och är då anställda och erhåller lön.

Studenterna kan, i varierande utsträckning och beroende av lärosätets beslut, få tillgodoräkna sig högskolepoäng för delar av den utbildning som ges på lärosätena, i enlighet med 7 § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildningen vid universitet och högskolor. Umeå universitet har beslutat att studenter som börjat på polisprogrammet fr.o.m. hösten 2015 har möjlighet att få tillgodoräkna sig 120 högskolepoäng, motsvarande fyra terminers högskolestudier och en högskoleexamen inom området polisiärt arbete. Även vid Linnéuniversitetet har man inrättat ett huvudområde benämnt Polisiärt arbete och också där har studenterna den möjligheten.³

8.3.2 Polisutbildningens omfattning i andra nordiska länder

Av den nordiska utblicken i kapitel 5 framgår att polisutbildningarna i våra nordiska grannländer Danmark, Finland och Norge i dag är utformade som treåriga högskoleutbildningar.⁴ På Island är man också i färd med att inrätta en treårig grundutbildning till polisman.

I Norge är polisutbildningen högskoleutbildning sedan 1992 och leder till en bachelor i politiutdanning. Utbildningen varvar teori och praktik och bedrivs vid Politihøgskolen i Oslo, Kongsvinger eller Bodø. Studenterna har möjlighet att sedan studera vidare på avancerad nivå.

I Finland bedrivs polisutbildningen vid Polisyreshögskolan. Denna ska inte förväxlas med den svenska yrkeshögskolan utan är en del av det högre utbildningssystemet i Finland. Där bedrivs också eget tillämpat forsknings- och utvecklingsarbete. Utbild-

³ Se beskrivningen i kapitel 7.

⁴ Polisutbildningen i Danmark är under förändring och kommer fr.o.m. 2016 att vara en tvåårig yrkesutbildning, med möjlighet att bygga på med vidare studier för att få en bachelor- eller masterexamen.

ningen är treårig och ger behörighet till fortsatta studier på högre nivå vid finska universitetet.

I Danmark är polisutbildningen högskoleutbildning sedan 2010 och den bedrivs i Köpenhamn vid Politiskolen som är en del av danska polismyndigheten. Efter 3 års studier erhåller studenterna en s.k. professionsbachelor i politivirksomhed. Studenterna har möjlighet att studera vidare på avancerad nivå. Hösten 2015 beslutades dock att kraftigt öka antagningen till den danska polisutbildningen och att den ska kortas och göras om till en tvåårig grundutbildning, varav åtta månaders verksamhetsförlagd utbildning.⁵ I den nya utbildningsstrukturen minskar man alltså på praktiken och på det självständiga examensarbetet, och något på den teoretiska utbildningen jämfört med tidigare. Samtidigt avser man inrätta nya utbildningar som är mer specialiserade och ge incitament för att alla poliser ska vidareutbilda sig och nå upp till en utbildning som minst motsvarar en bachelor. Avsikten är också att inrätta en masterexamen i ledarskap inom polisområdet. Se vidare om detta i kapitel 5, Polisutbildning i Norden.

8.3.3 Polismans befogenheter och skyldigheter och kraven i det yrkesområde utbildningen ska leda till

Den nya högskoleutbildningen ska leda till att den nyutexaminerade har kvalifikationer för att kunna anställas som polisman vid Polismyndigheten (eller Säkerhetspolisen). En polisman är, enligt polislagen (1984:387) tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Enligt polisförordningen (2014:1104) avses med polisman, utöver rikspolis- och säkerhetspolischeferna och biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent. Även en polisaspirant som tjänstgör vid Polismyndigheten räknas som polisman.⁶ En person som i dag examineras från polisprogrammet anställs i normalfallet som polisassistent vid Polismyndigheten, om Polismyndigheten anser att personen är lämplig.

⁵ En överenskommelse mellan regeringen och oppositionspartierna, se redogörelsen i kapitel 5.

⁶ 2 § polisförordningen.

En polisman har enligt polislagen befogenheter att, i vissa specificerade fall och under vissa förutsättningar, bl.a. använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, omhänderta personer, avvisa eller avlägsna personer från vissa platser, kroppsvisitera personer, bereda sig tillträde till någons bostad eller annan plats som disponeras av en person, stoppa och genomsöka fordon, stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till en plats och omhänderta egendom.⁷ En polisman har också vissa skyldigheter under ledig tid, vilket framgår av polisförordningen.⁸

Som vi tidigare nämnt är, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syftet med polisens verksamhet enligt polislagen (1984:387):

att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (1 §).

Polisens huvuduppgifter enligt samma lag är att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten; att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar av den och ingripa när sådana har inträffat; att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal och att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Dessutom har polisen ett antal andra arbetsuppgifter enligt särskilda bestämmelser. Det handlar t.ex. om att pröva ansökningar om tillstånd av olika slag, att svara för tillsyn eller utredning av viss verksamhet och att ge andra myndigheter handräckning i vissa fall.

Den särskilda punkten om att polisen ska fullgöra sådan verksamhet som ankommer på den enligt särskilda bestämmelser innebär att nya uppgifter kan tillkomma beroende på hur samhället utvecklas och vilka åtgärder riksdag eller regering anser att polisen behöver bidra med i anledning av det.⁹

Dagens polismän ska kunna fungera i en mängd olika situationer, såväl i yttre tjänst och i det som Utredningen om den framtida polisutbildningen (Ju 2006:12) kallade för akutverksamhet (begreppet inrymmer även en del av det brottsförebyggande arbetet

⁷ 10–24 §§ polislagen.

⁸ 16–17 §§ polisförordningen.

⁹ 2 § 1 st. 5 polislagen.

och kriminalunderrättelsearbetet) som i utredningsverksamhet med krav på kunskap på en mängd olika områden.¹⁰

Som vi tidigare konstaterat ställs i dag helt andra krav på polisen och på de enskilda polismännen än bara några decennier tidigare, beroende på den snabba globaliseringen, urbaniseringen och digitaliseringen.

Den nyligen genomförda reformen av polisorganisationen, där Rikspolisstyrelsen och de olika polismyndigheterna slagits ihop till en myndighet, Polismyndigheten, hade bland annat till syfte att resurserna i organisationen ska kunna användas på ett mer flexibelt sätt och att därmed också anställda, däribland polismän, ska tjänstgöra där behoven är som störst.¹¹

8.3.4 Tidigare utredningar

I betänkandet Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39) konstaterades att polisyrket i framtiden än tydligare, än då betänkandet skrevs, skulle komma att kräva en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Slutsatsen drog man bland annat mot bakgrund av att man antog att kraven på enskilda polisers kunskaper och förmåga skulle öka. Utredningen föreslog en förlängning av utbildningen till tre år.

Majoriteten av remissinstanserna var positiva till den föreslagna omfattningen av högskoleutbildningen och flera, bland annat Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och andra myndigheter inom rättsväsendet, underströk att en treårig högskoleutbildning baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet skulle vara en nödvändig anpassning till de krav och förväntningar som redan då ställdes på polisverksamheten och polismännen och, konstaterade utredningen, kanske i än större utsträckning i framtiden.

De få remissinstanser som inte var positiva till den föreslagna omfattningen ville bland annat se en vidare utredning av utbildningens verksamhetsförlagda delar eller av det ekonomiska ersättningsystemet för lärosätena.

¹⁰ Se t.ex. Framtidens polisutbildning SOU 2008:39, s. 12.

¹¹ En sammanhållen svensk polis SOU 2012:13.

8.3.5 Det internationella perspektivet

Svenska poliser är generellt sett efterfrågade och uppskattade för sina insatser under tjänstgöring vid Europol, andra EU-organ eller missioner, liksom också inom andra internationella organ eller organisationer i andra länder. I sådana internationella sammanhang krävs det dock ofta att sökandena är både poliser och har en minst treårig högskoleutbildning, motsvarande en kandidatexamen eller en bachelor. I de fall där det krävs behöver de kunskaper de svenska poliserna har intygas av Regeringskansliet.

Som vi tidigare diskuterat, har brottsligheten även i Sverige allt oftare gränsöverskridande inslag. Även av den anledningen behöver svenska poliser få bättre förutsättningar för internationellt samarbete.

Detta kan även ske till exempel genom att möjliggöra för polisutbildade att bygga på sina studier i andra länder. Poliser ska på sikt och i likhet med till exempel jurister, statsvetare eller officerare kunna bygga på sin utbildning genom att läsa kurser, utbildning som leder till masterexamina, utbildning som leder till doktorsexamina eller andra påbyggnadsutbildningar i andra länder. Detta kräver en grundutbildning som är jämförbar med ett internationellt system i likhet med övriga svenska högskoleutbildningar.

Sverige deltar sedan 1999 i Bolognaprocessen vars syfte är att utveckla det europeiska samarbetet inom högre utbildning, framför allt för att främja studenternas rörlighet mellan de europeiska utbildningssystemen och på arbetsmarknaden. Utbildningsstrukturerna i de europeiska länderna ska, enligt målet, vara tydliga och jämförbara och därmed skapa förutsättningar för såväl mobilitet som samarbete och kontakter i andra former.

Även det talar starkt för att polisutbildningens längd ska vara tre år, vilket också motsvarar längden, i dagsläget, på övriga nordiska polisutbildningar.

8.3.6 Treåriga utbildningar som norm på grundnivå

De 21 yrkesexamina på grundnivå som regleras i högskoleförordningen omfattar mellan 60 och 210 högskolepoäng. Det vanligaste är att utbildningen omfattar 180 högskolepoäng, motsvarande tre års heltidsstudier.

Endast tre av dessa examina har en mindre omfattning än 180 poäng, det är folkhögskolelärarexamen (60 högskolepoäng), tandhygienistexamen (120 högskolepoäng) och yrkeslärarexamen (90 högskolepoäng). En av dessa, yrkeslärarexamen, bygger på att studenten har tidigare omfattande och relevanta yrkeskunskaper.

Universitetskanslersämbetet har i ett annat sammanhang påpekat att det, när det gäller utbildningar som leder till yrkesexamina och har verksamhetsförlagda delar, är viktigt att studenterna får möjlighet att praktisera de nya kunskaper och förmågor studenterna har erhållit under utbildningens praktiska delar, och att utbildningen därför inte får vara för kort.¹²

Tandhygienistexamens omfattning har till exempel också diskuterats. Behörighetsutredningen föreslog 2010 en förlängning från två till tre år med hänsyn till bland annat utbildningens innehåll och behov.¹³ Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen att utbildningen ska förlängas. Ärendet är under beredning på Regeringskansliet. Dessa yrkesexamina, med en kortare utbildningstid, har diskuterats också av berörda aktörer. Många anser att det är svårt att ge studenterna både en tillräckligt teoretisk bas och en praktisk anknytning under utbildningen eftersom utbildningen är kort.

8.3.7 Våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Polisexamens omfattning ska vara 180 högskolepoäng, motsvarande tre års heltidsstudier.

I de kontakter som vi haft under arbetet har det i princip samstämmigt påpekats för oss att många av de studenter som i dag utexamineras från grundutbildningen till polisman skulle behöva vara bättre förberedda för de utmaningar som anställningen som polisassistent ställer dem inför. Denna uppfattning har framförts av såväl utbildare av dagens polisstudenter som anställda inom Polismyndigheten och av företrädare för olika intressen i samhället för vilka polismäns kunskaper och förmågor har betydelse i praktiken.

¹² Yttrande över promemorian Översyn av folkhögskolelärarexamen. Universitetskanslersämbetet, reg.nr. 131-73-15.

¹³ Se Kompetens och ansvar, SOU 2010:65 del 1, s. 459–461.

En slutsats som har dragits i våra grannländer, då polisutbildningen gjorts om till högskoleutbildning (och som också har dragits inom andra professioner som nyligen blivit högskoleutbildningar här i landet) är att det, för att en professionsutbildning ska kunna anses ha en stabil vetenskaplig grund, krävs att de som utbildas likväl som de som utbildar har god kännedom om vetenskapliga metoder. Sådan kännedom krävs om de som examineras sedan i sin tur ska kunna ta till sig forskning och i framtiden själva kunna producera forskning. För att åstadkomma en stabil vetenskaplig grund krävs därför att omfattningen av utbildningen är tillräcklig för att kunna ge tillräcklig kvalitet också när det gäller de teoretiska delarna i utbildningen.

Som vi tidigare påpekat, är det viktigt att utbildningen som leder till polisexamen ska kunna ligga till grund för fortsatt utbildning på avancerad nivå till magisterexamen och masterexamen. En sådan utbildning kan i sin tur ligga till grund för antagning till forskarutbildning. Vår bedömning är att de utmaningar polisen står inför i framtiden kräver att den bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet. Inom området polisiärt arbete bör därför i framtiden utbildning kunna erbjudas på samtliga tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Vi anser därför att det är angeläget att utbildningen till polisman förlängs så att den verksamhetsförlagda utbildningen kan vara lika omfattande som i dag och så att utbildningen dessutom ger möjligheter till en fördjupning och breddning av de övriga delarna av utbildningen. Vi drar slutsatsen att det är svårt att leva upp till de krav som ställs på högre utbildning, i synnerhet om denna ska (som vi anser att polisutbildningen måste) ge studenterna tillräckliga förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig alla delar av utbildningen. Utbildningen inrymmer, som vi nämnt, både mer praktiska delar som genomförs på lärosätet (polisbilkörning, vapenhantering, hantering av och bemötande i olika krissituationer, akutsjukvård m.m.), den verksamhetsförlagda utbildningen vid Polismyndigheten och mer teoretiskt inriktade delar som också är avsedda att ge tid till reflektion och återförande av den kunskapen studenterna förvärvat på den verksamhetsförlagda delen. Dessutom ska det i en högskoleutbildning ingå ett självständigt examensarbete. Om utbildningens längd är alltför kort är det, enligt vår uppfattning, omöjligt att få rimlig tid för alla dessa delar om de ska hålla kvaliteten.

Mot denna bakgrund föreslår vi att polisexamens omfattning ska vara 180 högskolepoäng vilket motsvarar tre års högskolestudier på heltid. Vi anser också att alla blivande polismän behöver denna utbildning som bas för eventuell senare specialisering endera på högskola eller inom Polismyndigheten.

För flertalet poliser medför det att de på ett bättre sätt än tidigare kommer att få förutsättningar för att kunna ta till sig forskningsresultat för att använda i sin yrkesutövning. Poliser som är väl förtrogna med ett vetenskapligt förhållningssätt kan omvandla forskningsresultat till att utveckla och ta till sig exempelvis nya arbetsmetoder. En treårig högskoleutbildning som leder till polisexamen kommer också att leda till att fler poliser än i dag fortsätter att studera på avancerad nivå och att fler än i dag väljer att ägna sig åt forskning. Genom att ge poliser liknande utbildningsgrund som övriga professioner som polisen samverkar närmast med (jurister, sjukvårdspersonal, socialtjänstens personal m.m.) stärker man också förutsättningarna för en bättre samverkan dessa professioner emellan. Därmed ges också förutsättningar för att förbättra rättskedjerspektivet i polisens konkreta arbete.¹⁴

8.4 Examensbeskrivning

8.4.1 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Vi föreslår att en examensbeskrivning för polisexamen införs i bilaga 2 till högskoleförordningen och att den följer samma struktur som övriga examensbeskrivningar i bilagan.

Regeringen har i propositionen Ny värld – ny högskola presenterat ett antal principer för hur examensbeskrivningar bör utformas för de examina som regeringen med stöd av högskolelagen meddelar föreskrifter om.¹⁵ En av dessa principer är att alla examensbeskrivningar

¹⁴ Begreppet rättskedjan används för att beteckna de myndigheter som är inblandade i en rättsprocess – Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården och ibland Brottsoffermyndigheten – eller de instanser som t.ex. ett brottmål kan passera på sin väg från anmälan till påföljd för den skyldige och kompensation för den brottsutsatte: polis, åklagare, domstol, kriminalvård, nämnden för brottskadeersättning.

¹⁵ Prop. 2004/05:162, s. 94 ff.

bör följa en gemensam struktur. I vårt förslag till examensbeskrivning för polisexamen har vi därför följt den modell som finns för andra examensbeskrivningar för examina inom högskoleutbildning (som nästan samtliga återfinns i bilaga 2 till högskoleförordningen).

För varje yrkesexamen finns det således en examensbeskrivning med mål som på en övergripande nivå anger vilka teoretiska kunskaper, praktiska färdigheter och sociala kompetenser som studenten ska ha uppnått. Beslutet om det exakta innehållet i utbildningarna avgörs dock av universiteten och högskolorna. Syftet med den decentraliserade ordningen anses underlätta för en högskoleutbildning att följa kunskapsutvecklingen.¹⁶

Fram till den 1 juli 2007 gällde den struktur för examensordningen som infördes 1993. Inför beslutet om den revidering av examensordningen som tillämpas sedan 1 juli 2007 framhöll regeringen i propositionen Ny värld – ny högskola bland annat även att examensbeskrivningarna bör vara kortfattade och koncentrerade till det väsentliga och också vara långsiktigt hållbara i den meningen att de inte ska behöva ändras ofta.

Det innebär framför allt att beskrivningarna ska vara generella och inte innebära att utbildningen regleras i detalj. Ju fler detaljer som nämns i en examensbeskrivning, desto fler kan behöva nämnas när polisycket förändras eller nya arbetsuppgifter tillkommer. En utförlig lista kan ge intrycket att det som inte nämns i listan inte behöver täckas av utbildningen. Av den anledningen håller sig den nu föreslagna examensbeskrivningen för polisexamen på en övergripande nivå, så som de flesta övriga yrkesexamina i bilagan till högskoleförordningen gör.

I kapitel 4 har vi översiktligt beskrivit innehållet i dagens grundutbildning till polisman. Innehållet i utbildningen har arbetats fram i nära samarbete mellan Polismyndigheten och lärosätet. Vi har fått uppfattningen att lärosätena har relativt stor frihet att själva utforma det specifika utbildningsinnehållet, även om utbildningen genomförs på uppdrag. För en yrkesutbildning är det naturligt att avnämarna för utbildningen, i det här fallet i första hand Polismyndigheten, har ett visst inflytande över utbildningens innehåll.¹⁷

¹⁶ Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid, prop. 2008/09:175, s. 82–83.

¹⁷ Se t.ex. resonemanget i En hållbar lärarutbildning. Betänkande av utredningen om en ny lärarutbildning. SOU 2008:109, s. 109–110.

Vi har också föreslagit att det införs en skyldighet för Polismyndigheten att samverka med de lärosäten som bedriver utbildning som leder till polisexamen. Även när polisutbildningen görs till en högskoleutbildning, finns det alltså goda förutsättningar för en samverkan mellan lärosätena och Polismyndigheten när det gäller det närmare innehållet i utbildningen. Vi diskuterar också helt kort styrningen av innehållet i utbildningen i kapitel 12.

Den struktur som examensbeskrivningarna på grundnivå nu i allmänhet har är denna:

- Omfattning
- Mål, indelade under rubrikerna:
 - Kunskap och förståelse
 - Färdighet och förmåga
 - Värderingsförmåga och förhållningssätt
- Självständigt arbete (examensarbete)
- Övrigt.

Vi har i vårt arbete även beaktat den tidigare utredningens förslag till examensbeskrivning. Den kommenterades inte nämnvärt av remissinstanserna. Därutöver har vi lyft fram de kunskaper och färdigheter som vi anser vara nödvändiga och specifika för polisprofessionen.

Vi föreslår att det även ska specificeras – vilket inte är brukligt i examensbeskrivningar – att det för godkänd examen ska ingå en verksamhetsförlagd del av utbildningen, och att även omfattningen av den delen regleras i examensbeskrivningen. Vi föreslår således, av skäl som anges i kapitel 10, att det för polisexamen ska krävas att studenten har fullgjort verksamhetsförlagd utbildning som motsvarar 37,5 högskolepoäng (25 veckor).

Av författningsförslaget i kapitel 1.4 framgår att vi föreslår att polisexamen tas in i bokstavsordning bland yrkesexamina på grundnivå.

Polisexamen

Omfattning

Polisexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 180 högskolepoäng.

Mål

Målet för polisexamen ska vara att studenten visar sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som polisman.

Kunskap och förståelse

För polisexamen ska studenten

- visa kunskap om områdets vetenskapliga grund och kännedom om aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete samt kunskap om sambandet mellan vetenskap och beprövad erfarenhet och sambandets betydelse för yrkesutövningen
- visa kunskap om och förståelse för samhällets uppbyggnad och utveckling inklusive relevanta författningar samt polisens grundläggande uppgifter i samhället
- visa kunskap om och förståelse för krishantering och krisreaktioner
- visa kunskap om och förståelse för samspelet mellan individers och grupper sociala situation, levnadsvillkor, fysiska och psykiska hälsa samt funktionsförmåga i förhållande till samhälleliga och andra bakomliggande faktorer
- visa kunskap om polisiära metoder för brottsutredning.

Färdighet och förmåga

För polisexamen ska studenten

- visa förmåga att med en helhetssyn och med adekvata metoder planera, leda och utföra polisiärt arbete
- visa förmåga att tillämpa sitt kunnande för att hantera olika situationer, företeelser och frågeställningar utifrån kvinnors, mäns, barns och grupper behov

- visa förmåga att tillämpa polisiär konfliktantering i ingripande-situationer med respekt för grundläggande demokratiska värderingar och rådande reglering
- visa förmåga att kritiskt och systematiskt granska, bedöma och använda relevant kunskap och information i ett polisiärt sammanhang
- visa förmåga att tillämpa relevanta författningar, särskilt inom det polisiära området
- visa förmåga att muntligt och skriftligt klart redogöra för situationer och bedömningar
- visa förmåga till lagarbete och samverkan med andra yrkesgrupper och enskilda.

Värderingsförmåga och förhållningssätt

För polisexamen ska studenten

- visa självkänedom och empatisk förmåga samt förmåga att reflektera över sin egen roll
- visa förmåga till ett professionellt bemötande och förhållningssätt
- visa förmåga att inom yrkesutövningen göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga, samhällliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna
- visa förmåga att identifiera behov av ytterligare kunskap och fortlöpande utveckla sin kompetens.

Självständigt arbete (examensarbete)

För polisexamen ska studenten inom ramen för kursfordringarna ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 15 högskolepoäng.

Övrigt

För polisexamen ska studenten ha fullgjort verksamhetsförlagd utbildning om 37,5 högskolepoäng.

För polisexamen ska också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

9 Tillträde till utbildningen

9.1 Inledning

Som framgår av vad vi tidigare redovisat skiljer sig reglerna för tillträde till dagens polisutbildning (kapitel 4) väsentligt från de regler som gäller för tillträde till högskoleutbildning enligt högskolelagen och högskoleförordningen (kapitel 6). I dag är det Polismyndigheten som har ansvaret för polisutbildningen och som avgör vem som är lämplig och vem som ska antas till grundutbildningen till polisman. Inga överklagandemöjligheter finns. I och med att grundutbildningen till polisman omformas till en högskoleutbildning ska också reglerna för tillträde till utbildningen anpassas till vad som gäller för högskoleutbildning på grundnivå generellt.

I direktiven konstaterar regeringen att grundutbildningen till polisman har vissa särdrag i förhållande till de flesta högskoleutbildningar, både när det gäller utbildningen och det yrke den syftar till. Det kan därför enligt direktiven finnas behov av vissa särskilda regler för en högskoleutbildning till polisman, då särskilda krav kan behöva ställas som inte framgår av de författningar som reglerar högskoleutbildning i allmänhet, t.ex. vad gäller lämplighet för yrket eller för utbildningen. Mot den bakgrunden ingår det i vårt uppdrag att ta ställning till om det behövs särskilda regler för behörighet och urval till utbildningen och i så fall lämna förslag på sådana regler.

I detta kapitel redogör vi mer utförligt för de regler för tillträde till grundutbildningen till polisman som gäller i dag. För tydlighetens skull redogör vi även kortfattat för tillträdesreglerna till högskoleutbildning (se även kapitel 6). Därefter redovisar vi de överväganden och förslag som vi anser behövs för tillträde till just den utbildning som ska leda till polisexamen.

9.2 Gällande ordning

9.2.1 Krav för behörighet till grundutbildningen till polisman

I 4 § förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman föreskrivs att den som av Polismyndigheten bedöms vara lämplig får antas till polisprogrammet.

Det är Polismyndigheten som i samråd med Säkerhetspolisen beslutar vilka närmare krav som ska ställas för att en sökande ska kunna antas till polisprogrammet. Polismyndigheten (eller tidigare Rikspolisstyrelsen) har inte utfärdat några föreskrifter när det gäller antagningen till polisprogrammet, och antagningsprocessen är under utveckling, så beskrivningen i det följande gäller hur det i praktiken ser ut i april 2016. Simprovet kommer enligt de uppgifter vi fått tas bort för att ersättas av ett skriftligt intygande om simkunnighet hos den sökande. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (i fortsättningen i detta kapitel benämnd Rekryteringsmyndigheten) och Polismyndigheten diskuterar för närvarande också hur man ska kunna öka andelen kvinnor och personer med utländsk bakgrund av dem som antas.¹

De krav som för närvarande ställs för att en sökande ska vara behörig till dagens polisutbildning är att han eller hon

- har grundläggande behörighet för högskolestudier
- har särskild behörighet i historia och samhällskunskap
- är svensk medborgare
- har fyllt 18 år
- har ett giltigt svenskt B-körkort
- är simkunnig
- uppfyller vissa fysiska krav
- uppfyller vissa medicinska krav inklusive drogfrihet
- uppfyller vissa psykologiska krav

¹ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har Polismyndighetens uppdrag att genomföra antagningsprocessen till grundutbildningen till polisman och föreslå för Polismyndigheten vilka sökande som bör antas.

- godkänner att en säkerhetsprövning med registerkontroll görs och att denna visar att den sökande inte utgör en säkerhetsrisk enligt definitionen i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).²

Dessutom görs en kontroll av laglydigheten. Denna kontroll görs genom att Polismyndigheten får uppgifter om misstankar och domar för brott genom att registerutdrag tas från både misstankeregistret och belastningsregistret.³ De sökande informeras dock inte om detta vid ansökningstillfället.

9.2.2 Urvalsprocessen till grundutbildningen till polisman

Polismyndigheten har gett i uppdrag till Rekryteringsmyndigheten att administrera ansökan, urval och prövning av de sökande till grundutbildningen till polisman. I ett sista steg föreslår Rekryteringsmyndigheten vilka som ska antas till utbildningen och Polismyndigheten fattar antagningsbeslutet.

Den som vill söka till den nuvarande grundutbildningen till polisman anmäler sig på Rekryteringsmyndighetens hemsida och får i ett första steg lämna sina personuppgifter. Ålder och medborgarskap kontrolleras automatiskt. De sökande som uppfyller kraven får sig tillsänt inloggningsuppgifter och en inbjudan att komplettera ansökan.

Den sökande ska därefter besvara en mängd frågor om hälsa, skolgång, intressen med mera i ett databaserat formulär (PWA, polisens webbaserade ansökan).

Samtidigt med anmälan till Rekryteringsmyndigheten, registrerar sig den sökande på webbplatsen antagning.se. Rekryteringsmyndigheten kontrollerar ålder och medborgarskap och Universitets- och högskolerådet kontrollerar den sökandes betyg och omdömen för att kontrollera studiebehörigheten, och räknar ut meritvärdet.

² Mer om detta i avsnitt 9.2.5.

³ Polismyndigheten svarar enligt lag (1998:620) om belastningsregister och lag (1998:621) om misstankeregister för misstankeregistret och belastningsregistret. I misstankeregistret registreras den som är skäligen misstänkt för brott, i belastningsregistret den som fått en påföljd för ett brott, enkelt uttryckt.

I steget efter det webbaserade urvalet kallas de bäst meriterade sökande till tester under två dagar. Testerna genomförs i en bestämd ordning. Sökanden får först göra ett simprov, sedan genomgå ett begåvningsstest och ett personlighetstest för att därefter gå över till fysiska och medicinska tester samt en psykologintervju.

De sökande som blir godkända i varje moment i den medicinska och psykologiska prövningen går vidare och i nästa steg görs en kontroll av om den sökande har giltigt körkort. De sökande som godkänts på samtliga tidigare moment får genomföra en säkerhetsprövningsintervju och till sist görs ett drogtest.

En sökande som underkänns vid ett av dessa testmoment eller själv avbryter ett testmoment går inte vidare till nästa testmoment i antagningsprocessen. På så vis är det betydligt färre sökanden som får genomföra psykologintervjun än som kallats till simprovet.

Det har förekommit kritik mot det nuvarande antagnings-systemet, som därför är under utveckling. Kritiken har riktat sig främst mot att antagningssystemet varit slutet och inte tydligt och att det i vissa delar kunnat innebära att ärlighet i det av Rekryteringsmyndigheten inte kontrollerbara uppgiftslämnandet medfört en tidig bortsortering.

Särskilt om prövningen av laglydigheten hos de sökande till grundutbildningen till polisman

Inför säkerhetsprövningsintervjun tar också Polismyndigheten ut information om de sökande ur misstankeregistret och belastningsregistret. Uppgifterna ger information om den sökande är skäligen misstänkt för ett brott och om den sökande fått en påföljd för ett brott. Detta görs som ett led i prövningen av de sökandes laglydighet och ska inte förväxlas med den registerkontroll som sker inom ramen för säkerhetsprövningen.

Under säkerhetsprövningsintervjun, som genomförs av personal från Polismyndigheten, diskuteras, enligt vad vi fått uppgift om, också i förekommande fall de uppgifter om brottslighet som föreligger. Det finns dock ingen information om vilka kriterier som gäller för bedömningen av om en viss brottslighet ska innebära att den sökande är olämplig för polisutbildningen.

Författningsstödets för att göra en sådan kontroll, liksom för hela antagningsproceduren, är vad som anges i 4 § förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman, andra stycket:

Den som av Polismyndigheten bedöms vara lämplig får antas till polisprogrammet.

Polismyndigheten beslutar, i samråd med Säkerhetspolisen,

- 1.vilka kurser som utbildningen omfattar,
- 2.vilka närmare krav som ställs för att antas till polisprogrammet, och
- 3.vad som krävs för att få påbörja aspirantutbildningen.

Särskilt om säkerhetsprövning av sökande till grundutbildningen till polisman

Polismyndigheten har beslutat att grundutbildningen till polisman ska vara placerad i säkerhetsklass 3. Myndighetens bedömning är att den som genomgår utbildningen deltar i verksamheten vid myndigheten och då får tillgång till materiel, system, uppgifter och vapen som är skyddsvärda enligt vad som anges i 17 § säkerhetskyddslagen.⁴

Därmed säkerhetsprövas, enligt 11 § säkerhetsskyddslagen, den som deltar i utbildningen innan han eller hon får delta i verksamheten. Eftersom deltagandet i utbildningen har placerats i säkerhetsklass omfattar säkerhetsprövningen en registerkontroll enligt 13 § säkerhetsskyddslagen.⁵

En registerkontroll kräver enligt 19 § säkerhetsskyddslagen medgivande av den som ska kontrolleras, och bara den som bedöms delta i den verksamhet som är placerad i säkerhetsklass får kontrolleras. Säkerhetsprövningsintervjun har därför förlagts till den sista delen av antagningsprocessen. Efter att man inhämtat samtycke från dem som antagits som ordinarie och reserver görs en registerkontroll. Först efter att Polismyndigheten fått del av resultatet av registerkontrollen och beslutat att den som kontrollerats inte är att anse som olämplig ur säkerhetssynpunkt är antagningen slutgiltig.

⁴ Enligt de uppgifter vi fått sker det främst under de fältstudier som de studerande deltar i.

⁵ Denna registerkontroll görs som ett led i säkerhetsprövningen och ska inte förväxlas med den registerkontroll som sker för att kontrollera laglydigheten.

9.2.3 Krav för behörighet till högskoleutbildning på grundnivå

I detta avsnitt redogör vi kortfattat för de regler som har störst betydelse för tillträdet till den utbildning vi har föreslagit i kapitel 8, nämligen en högskoleutbildning på grundnivå som ska leda till polisexamen, och för vår diskussion om tillträdeskraven i det här kapitlet. Vi utgår från vad som gäller för statliga universitet och högskolor.

Kraven på behörighet för tillträde till utbildning på högskolan delas, enligt vad vi redogjort för i kapitel 6, in i grundläggande behörighet och särskild behörighet. För utbildning på grundnivå krävs för grundläggande behörighet att den sökande har avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan, eller har behörighet på någon annan grund.

Kraven för särskild behörighet för tillträde till utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare varierar beroende på vilken utbildning det gäller, men kraven ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse kunskaper från kurser i gymnasieskolan eller motsvarande, och även andra villkor får ställas, om de betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

För tillträde till utbildningar som leder till en yrkesexamen föreskriver Universitets- och högskolerådet vilken särskild behörighet som krävs för tillträde till utbildningen genom en så kallad områdesbehörighet. Samma krav på särskild behörighet gäller alltså för tillträde till utbildningen oavsett vid vilken högskola utbildningen ges.

Om det finns särskilda skäl får en högskola besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. Högskolan ska göra sådant undantag om en sökande har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren (7 kap. 3 § 1 högskoleförordningen).

9.2.4 Regler för urval till högskoleutbildning på grundnivå

Högskolorna ska, så långt det kan ske utan att kvaliteten försämras, ta emot de studenter som uppfyller behörighetskraven för studierna. Om det finns fler behöriga sökande än platser så ska ett urval

göras. Hänsyn tas då till de sökandes meriter. För utbildning på grundnivå ska minst en tredjedel av platserna tillsättas efter betyg och minst en tredjedel utifrån resultat på högskoleprovet. Högst en tredjedel av platserna får alltså tillsättas genom ett annat urval – denna andel kan dock utökas efter tillstånd från Universitets- och högskolerådet.

9.2.5 Prövning av laglydighet

Misstankeregistret förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister av Polismyndigheten. Ändamålet med registret är, enligt 2 § att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstänkt brott som behövs i verksamhet hos bland andra Polismyndigheten för att förebygga, upptäcka och utreda brott och för sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning. Belastningsregistret ska, enligt 2 § lagen (1998:620) om belastningsregister, föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos bland andra Polismyndigheten för att förebygga, upptäcka och utreda brott och vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

Som vi tidigare redogjort för, kontrolleras de sökandes laglydighet inför antagningen till grundutbildningen till polisman, mot bakgrund av den möjlighet till lämplighetsprövning som anges i 4 § förordningen (2014:1105) om grundutbildning till polisman. Det görs genom att Polismyndigheten tar ut uppgifter ur både misstankeregistret och belastningsregistret. Detta informeras de sökande dock inte om (på förhand) och det finns inte heller några föreskrifter om vilka kriterier som ska gälla när en sökande ska bedömas lämplig utifrån dessa kontroller.

En bedömning av laglydighet görs även på flera andra områden; det är vanligast när det gäller anställning eller uppdrag och det gäller till exempel anställning som notarie, uppdrag som nämndeman, förordnande som ordningsvakt och skyddsvakt. En kontroll av laglydigheten förekommer också i utbildningssammanhang när det gäller lärare och forskollärare, och även när det gäller personer i allmänhet som kommer i direkt kontakt med barn.

Den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen som leder till lärarexamen eller förskollärarexamen ska lämna utdrag ur belastningsregistret

Enligt 2 kap. 31 § skollagen (2010:800) har den som erbjuds en anställning inom skolverksamhet inom vissa skolformer en skyldighet att lämna ett utdrag ur belastningsregistret till den som erbjuder anställningen.⁶ Den som inte överlämnar ett utdrag får inte, enligt samma paragraf, anställas. Enligt samma paragraf, andra stycket, andra punkten ska även den som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen enligt högskolelagen (1992:1434) eller en yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet, lämna ett sådant utdrag. Den som inte har lämnat ett sådant registerutdrag får inte tas emot i verksamheten.

En enskild har enligt 9 § andra stycket 2 lagen om belastningsregister rätt att få ett begränsat utdrag om sig själv enligt bestämmelser i skollagen. I 22 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister föreskrivs vad ett sådant utdrag ska innehålla.

Anledningen till att man har valt en lösning där den enskilde själv ska begära ut ett utdrag ur registret är troligen att den verksamhetsförlagda delen av utbildningen kan genomföras av många huvudmän och att det inte vore rimligt att lägga till alla dessa i 10 § förordningen om belastningsregister, där de till vilka uppgifter får lämnas ut, listas.

Personer som ska arbeta med barn ska på begäran visa upp ett utdrag ur belastningsregistret

Enligt 1 § lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, ska den som erbjuds en anställning visa upp ett utdrag ur belastningsregistret, om arbetet innebär direkt och

⁶ "(...) inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. (...).", citat från 2 kap. 31 § skollagen (2010:800).

regelbunden kontakt med barn och om den som erbjuder anställningen begär det.⁷

Enligt 3 § gäller kravet att på begäran visa upp ett utdrag ur belastningsregistret också för den som inte erbjuds anställning, men erbjuds eller tilldelas uppgifter som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten, eller praktiktjänstgöring.

Föreskrifter för bedömningen av laglydighet för den som ska förordnas som ordningsvakt

Enligt 4 § lagen (1980:578) om ordningsvakter får bara den förordnas till ordningsvakt, som med hänsyn till laglydighet och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget. Det är Polismyndigheten som förordnar ordningsvakter.

Dävarande Rikspolisstyrelsen beslutade om föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter.⁸ Femte kapitlet rör laglydighets- och lämplighetsprövningen. Enligt 1 § ska prövningen ske genom att uppgifter inhämtas från belastningsregistret och misstanke- registret, men även genom hänsynstagande till övriga tillgängliga uppgifter. I 2 § anges vilka kriterier som ska användas för beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande laglydighet och ges allmänna råd om hur bedömningen av laglydigheten ska göras. En huvudregel bör vara att hänsyn tas endast till brott som inträffat under de senaste fem åren, men att tiden bör utsträckas om det handlar om ett brott för vilket fängelse har utdömts som påföljd. Vidare föreskrivs att Polismyndigheten bör överväga att avslå ansökan från en sökande som begått brott med fängelse i straffskalan och att en ansökan alltid ska avslås om det handlar om uppsåtliga brott mot liv och hälsa, frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen- och narkotika- och dopningsbrott och några brottstyper till.

⁷ Det gäller anställning i staten, en kommun, ett landsting, ett företag (en fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet) eller en organisation (en juridisk person som inte är ett företag) enligt vad som anges i 1 § och definieras i 2 § nämnda lag.

⁸ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter, RPSFS 2012:17 FAP 692-1.

9.2.6 Säkerhetsskydd

Eftersom reglerna om säkerhetsskydd har relevans för antagningen till grundutbildningen till polisman i dag, är det nödvändigt med en relativt utförlig redogörelse av regleringen.

Reglering av säkerhetsskyddet i staten

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) gäller, enligt 1 §, vid verksamhet hos bl.a. staten.⁹ I säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) finns närmare bestämmelser om tillämpningen.¹⁰ Vi återger i det följande de regler som är av störst betydelse när det gäller den nuvarande grundutbildningen till polisman och utformandet av en högskoleutbildning som leder till polisexamen.

Med säkerhetsskydd menas, enligt 6 § säkerhetsskyddslagen, skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör rikets säkerhet, och skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Säkerhetsskyddet ska, enligt 7 § säkerhetsskyddslagen, förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs, att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sekretessbelagda uppgifter som rör rikets säkerhet eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs, och att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet. Det ska även i övrigt förebygga terrorism.

I verksamhet där lagen gäller ska det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter, enligt 5 § säkerhetsskyddslagen.

De myndigheter och andra som säkerhetsskyddsförordningen gäller för ska, enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen, göra en säkerhetsanalys, som ska dokumenteras och det ska, enligt 6 §, finnas en säkerhetsskyddschef.

⁹ I det följande redogörs bara för de regler som kan träffa staten, eftersom både Polismyndigheten och de universitet och högskolor som i dag bedriver grundutbildning till polisman är statliga myndigheter.

¹⁰ Bestämmelserna gäller dock inte för riksdagen och dess myndigheter.

Placering i säkerhetsklass

En anställning eller annat sådant deltagande, som definieras i 13 § säkerhetsskyddslagen i en verksamhet, bl.a. utbildning, ska utifrån vissa kriterier placeras i säkerhetsklass. Enligt 17 § samma lag ska deltagandet placeras i säkerhetsklass 1 om den som deltar i verksamheten i stor omfattning får del av uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet; i säkerhetsklass 2 om den som deltar i verksamheten i en omfattning som inte är obetydlig får del av sådana uppgifter; och i säkerhetsklass 3 om den som deltar i verksamheten i övrigt får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, om ett röjande av uppgifterna kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa.

I det följande redogörs inte för de särskilda bestämmelser som gäller enbart för säkerhetsklass 1 och 2 eftersom det inte i dag och inte heller enligt vår uppfattning i framtiden är aktuellt med en sådan säkerhetsklassning av polisutbildningen.

I 19 § säkerhetsskyddsförordningens regleras vilka som får besluta om placering i säkerhetsklass 2 och 3 och registerkontroll i den egna verksamheten: Kommuner, landsting och de myndigheter som anges i bilagan. Polismyndigheten är en av de myndigheter som omfattas. Myndigheter och andra som förordningen gäller för, men som inte får besluta om placering i säkerhetsklasser får, enligt 21 § säkerhetsskyddsförordningen, begära att regeringen fattar sådana beslut. De enda universitet eller högskolor som i dag tas upp i bilagan är Försvarshögskolan och Sveriges Lantbruksuniversitet.

Säkerhetsprövning

Enligt 11 § säkerhetsskyddslagen ska en säkerhetsprövning göras innan en person på något sätt (utbildning inkluderas) deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. En säkerhetsprövning får även göras under pågående deltagande i verksamheten. Syftet med prövningen är att klargöra om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen och som vi redogjort för ovan, och i övrigt även kan antas vara pålitlig från säkerhetsynpunkt.

Enligt 14 § säkerhetsskyddsförordningen ska säkerhetsprövningen grundas på den personliga kännedom som finns om den som prövningen gäller, uppgifter som framgår av betyg, intyg och referenser samt, om bestämmelserna om sådana åtgärder är tillämpliga, uppgifter som har kommit fram vid registerkontroll.

Registerkontroll

Säkerhetsprövningen ska, under vissa förutsättningar, omfatta registerkontroll och särskild personutredning.

Med registerkontroll menas att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister och att uppgifter hämtas som behandlas med stöd av polisdatalagen (2010:361).

Den myndighet som beslutar om registerkontroll enligt vad som ovan redogjorts för, måste enligt 19 § säkerhetsskyddslagen och 28 § säkerhetsskyddsförordningen inhämta samtycke av den person kontrollen gäller.

Registerkontroll grundat på att deltagande i verksamheten placerats i säkerhetsklass

Säkerhetsprövningen ska innehålla en registerkontroll om prövningen gäller anställning men även bl.a. utbildning, besök eller annat deltagande i en verksamhet, om deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass, enligt 13 § säkerhetsskyddslagen.

När det gäller en verksamhet där deltagandet är säkerhetsklassat ska, enligt 23 § säkerhetsskyddsförordningen, registerkontroll göras innan en person får delta i verksamheten. Dock får sådan kontroll bara göras om den som säkerhetsprövningen gäller kan antas komma att delta i verksamheten.

En ny registerkontroll ska göras när det finns särskild anledning till det, enligt 25 § säkerhetsskyddsförordningen.

När det gäller personer som deltar i säkerhetskänslig verksamhet ska Säkerhetspolisen begära att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnar ut uppgifter som enligt deras kännedom tillförts polisregister efter det att registerkontrollen har gjorts.

Handläggningen av begäran om och utlämnande av uppgifter

Den som har beslutat om registerkontroll ska, enligt 29 § säkerhetskyddsförordningen, göra en framställan till Säkerhetspolisen om utlämnande av uppgifter. Säkerhetspolisen överlämnar ärendet till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Det är Registerkontrolldelegationen hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som beslutar om vilka uppgifter från bland annat Polismyndighetens register som får lämnas ut till arbetsgivaren/ansökaren vid en registerkontroll. Det är också Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som avgör om den som uppgiften rör ska ges tillfälle att yttra sig över uppgiften enligt vad som anges i 25 § säkerhetskyddslagen.

Endast de uppgifter som har betydelse för prövningen av pålitlighet från säkerhetssynpunkt i förhållande till den verksamhet som den som registerkontrollen gäller ska delta i, lämnas ut till den myndighet som begärt registerkontrollen. Det innebär att den som begärt registerkontrollen inte får information om t.ex. sådan brottslighet som inte bedömts innebära en säkerhetsrisk i förhållande till den verksamhet som den som kontrolleras ska delta i. Det får inte heller framgå av svaret till den som begärt registerkontrollen att det finns uppgifter om den kontrollerade som inte lämnas ut.

Den som har begärt registerkontrollen avgör själv om den person som kontrollerats ska få delta i den verksamhet som är aktuell.

9.3 Behörighetskrav för tillträde till högskoleutbildning som leder till polisexamen – överväganden och förslag

9.3.1 Utgångspunkter

För att analysera behovet av särskilda bestämmelser för tillträdet till den framtida utbildningen som leder till polisexamen utgår vi från dagens tillträdeskrav och diskuterar om och hur dessa bör förändras för att en ändamålsenlig högskoleutbildning av hög kvalitet för poliser ska kunna skapas. En viktig utgångspunkt för våra överväganden har varit att samtliga poliser, liksom i dag, ska ha

tillräcklig kompetens för att arbeta i såväl uttrycknings- som i utredningsverksamhet och att de, då de får ut sin polisexamen, alltså ska ha tillräcklig kompetens för arbetet som polisman i all sin komplexitet.

En annan viktig förutsättning för den nya polisutbildningen är självklart att tillträdeskraven görs så transparenta som möjligt och att antagningsprocessen blir rättssäker. De tillträdeskrav som ställs upp måste därför vara tydliga, vilket också underlättar en prövning vid ett eventuellt överklagande. Vår utgångspunkt är att systemet för antagning till utbildningen som leder till polisexamen ska vara transparent och rättssäkert, men också funktionellt, av hög kvalitet och forskningsgrundat. Antagningskraven ska baseras på vad som är nödvändigt för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. I det systemet ska också sökande få besked om grunden för de beslut som fattas när det gäller behörigheten och ha möjlighet att överklaga.

9.3.2 Krav på grundläggande behörighet

Våra överväganden och förslag: De regler som gäller för krav på grundläggande behörighet för tillträde till högskoleutbildning generellt, ska gälla som utgångspunkt för tillträdeskraven också för den utbildning som leder till polisexamen.

Då polisutbildningen ska omformas till en högskoleutbildning bör det självfallet ställas samma grundkrav på tillträde till den utbildningen som till övriga högskoleutbildningar. Sådana grundkrav ställs redan i dag för tillträde till polisutbildningen. I likhet med vad som gäller övriga delar av vårt förslag, ska utgångspunkten för vad som ska gälla för tillträde till den nya polisutbildningen vara det regelverk som gäller för högskoleutbildning generellt. För grundläggande behörighet till utbildningen som ska leda till polisexamen gäller därför högskoleförberedande examen eller motsvarande. I den ingår krav på kunskaper i svenska och engelska.

Som vi tidigare påpekat går det dock inte att komma ifrån att såväl polisutbildningen som polisyrket inte i alla delar kan behandlas som vilken utbildning eller vilket yrke som helst.

Utöver de grundläggande krav som vi anser ska kunna ställas på en sökande till polisutbildningen och som redovisas ovan bör vissa krav ställas som är helt nödvändiga för att den sökande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen, det vill säga krav på särskild behörighet.

Dagens system för antagning till grundutbildningen till polisman har kritiserats i vissa delar. Kritiken gäller främst att det inte är tydligt och att processen för urval inte är transparent. Det är Polismyndigheten som bestämmer vem som ska antas till utbildningen. Beslutet går inte att överklaga. De som söker och inte kommer vidare till sista uttagningsproverna får ingen information om varför de sorterats bort.

9.3.3 Krav på grundläggande behörighet, utöver dem som följer av högskolelagen och högskoleförordningen

Våra överväganden och förslag: Utöver de krav på grundläggande behörighet till högskoleutbildning som i dag uppställs i högskoleförordningen bör ytterligare krav ställas för tillträde till utbildningen som leder till polisexamen.

De ytterligare krav för grundläggande behörighet som ställs för tillträde till utbildningen som leder till polisexamen bör regleras i högskoleförordningen och inte i en särskild förordning.

Eftersom utbildningen till polisman har vissa särdrag i förhållande till andra högskoleutbildningar, både vad gäller själva utbildningen och det yrke den leder till, måste också vissa andra tillträdeskrav ställas upp, utöver de krav på grundläggande behörighet som följer av högskoleförordningen.

Alla sådana krav kan inte ställas upp som särskilda behörighetskrav eftersom dessa endast får avse kunskaper eller andra villkor som är helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Sådana krav som avser t.ex. studentens lämplighet och studentens eller andras säkerhet måste i stället uppställas som grundläggande behörighetskrav.

Vi har övervägt att införa en särskild förordning om utbildning som leder till polisexamen och där införa regler om tillträde till den nya polisutbildningen.

Eftersom de tillträdeskrav som vi föreslår – liksom våra övriga förslag rörande en ny högskoleutbildning till polisman – bygger på det regelverk som utgör utgångspunkten för all högskoleutbildning har vi dock stannat för att de nya bestämmelserna om grundläggande behörighet för tillträde till polisutbildningen bör införas i 7 kap. högskoleförordningen. Detta medför också att omfattande hänvisningar från en förordning till en annan undviks.

De krav för grundläggande behörighet som i dag ställs upp har godkänts av riksdagen.¹¹ Att införa ytterligare krav utöver dem som fastslagits ska gälla, bör därför underställas riksdagen för godkännande.

Svenskt medborgarskap

Våra övervägande och förslag: Svenskt medborgarskap ska vara ett krav för tillträde till utbildningen som leder till polisexamen. Det ska utgöra en del av den grundläggande behörigheten.

Frågan om ett sådant krav är förenligt med EU-rätten bör dock analyseras närmare.

Olika bestämmelser har betydelse för kravet på svenskt medborgarskap för tillträde till utbildningen som leder till polisexamen.

Enligt 5 § lagen (1994:260) om offentlig anställning får bara svenska medborgare ha en anställning som polisman, vilket 6 § polisförordningen (2014:1104) också påminner om. Det ställs i dag krav på svenskt medborgarskap för att kunna bli antagen till polisutbildningen.

Enligt 29 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) får bara den som är svensk medborgare inneha en säkerhetsklassad anställning vid staten, en kommun eller ett landsting. Kravet på svenskt med-

¹¹ Prop. 2006/07:107, bet. 2006/07:UbU17, rskr. 2006/07:202, prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8, prop. 2013/14:1, utg.omr. 16, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.

borgarskap gäller dock inte sådant deltagande i säkerhetsklassad verksamhet som nämns i 13 §, bland annat utbildning eller besök.

Diskrimineringslagen (2008:567) syftar till att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Förbudet mot diskriminering gäller bland annat inom arbetslivet och i utbildning. Vad gäller förbudet mot diskriminering i arbetslivet hindrar det inte, enligt 2 § 1 särbehandling som föranleds av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs och där särbehandlingen utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet. Något motsvarande undantag när det gäller utbildning finns inte. Ett krav på svenskt medborgarskap skulle kunna anses utgöra indirekt diskriminering, om inte kriteriet kan anses ha ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

För högskoleutbildning i allmänhet ställs inte något krav på medborgarskap, vare sig i högskolelagen (1992:1434) eller i högskoleförordningen (1993:100). För grundläggande behörighet till officersutbildningen ställs dock kravet på svenskt medborgarskap, enligt förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Enligt artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) ska den fria rörligheten för arbetstagare säkerställas inom unionen. För att bestämmelsen ska få full effekt krävs att unionsmedborgare har möjlighet till anställning på lika villkor i olika medlemsstater. Artikel 45 förbjuder således all diskriminering av unionsmedborgare som kan kategoriseras som arbetstagare. Det finns ett undantag i artikel 45.4 som anger att bestämmelsen inte ska tillämpas på anställning i offentlig tjänst. EU-domstolen har tolkat undantaget restriktivt. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas förutsätts att anställningen utgör faktisk myndighetsutövning och samtidigt syftar till att skydda statens intressen.

När det gäller förbud mot diskriminering i fråga om tillgång till utbildning inom EU anges i artikel 18 i EUF-fördraget att diskriminering på grund av nationalitet är strängt förbjuden. Av artikel 24 i rörlighetsdirektivet följer att alla unionsmedborgare samt även familjemedlemmar som inte är medborgare i en med-

lemsstat men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt har rätt att studera i olika medlemsstater utan att diskrimineras på grund av nationalitet.¹² I artikel 27 anges att en medlemsstat får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. I samma artikel anges emellertid också att åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. I artikeln ges ytterligare bestämmelser om bedömningen av det personliga beteendet.

När polisutbildningen nu omformas till en högskoleutbildning aktualiseras således frågan om ett bibehållet krav på svenskt medborgarskap är förenligt med diskrimineringslagen och EU-rätten.

Utredningen om den framtida polisutbildningen diskuterade frågan om kravet på svenskt medborgarskap för tillträde till polisutbildningen och föreslog, bland annat mot bakgrund av det ökande internationella samarbetet inom polisen, att det kravet skulle slopas. Utredningen menade att den säkerhetsprövning som behövde genomföras, kunde ske genom kontakter med andra länders myndigheter och att möjligheten att få fram uppgifter från andra länder om en sökandes laglydighet och lämplighet i övrigt skulle vägas in vid bedömning av den sökandes lämplighet att antas till polisutbildningen. Utredningen menade också att studenter utan svenskt medborgarskap skulle få möjlighet att under utbildningen förvärva det. Många av remissinstanserna, bland annat dåvarande Rikspolisstyrelsen, Polisförbundet och Stockholms universitet, var negativa till förslaget att slopa kravet på svenskt medborgarskap. De menade bland annat att det kunde ifrågasättas om det var rätt att anta personer till utbildningen, som kanske inte beviljas svenskt medborgarskap och därmed är uteslutna från möjligheten att få anställning som polisman.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

Frågan om kravet på svenskt medborgarskap för studenter på en utbildning vars främsta framtida arbetsgivare bara får anställa svenska medborgare, skulle kunna vara diskriminerande har alltså diskuterats tidigare, när regeringen föreslog att inrätta Försvarshögskolan som en högskola som lyder under högskolelagen. I och med inrättandet av Försvarshögskolan blev det möjligt att efter examenstillstånd ge viss officersutbildning som högskoleutbildning.

Regeringen anförde i det sammanhanget att ett krav på svenskt medborgarskap för tillträde till officersutbildning skulle anses sakligt motiverat med hänsyn till rikets säkerhet och därmed inte vara diskriminerande. Regeringen ansåg inte heller att kravet på svenskt medborgarskap för tillträde till officersutbildningen skulle strida mot det dåvarande EG-fördragets bestämmelser.¹³

Utredningen har diskuterat frågan om det enligt unionsrätten går att uppställa ett medborgarskapskrav för att bli antagen till den svenska polisutbildningen. Svaret på denna fråga synes vara beroende av hur gränsdragningen görs mellan anställning och utbildning. Europeiska kommissionen har i ett meddelande från 1988 uttalat att polisyrket är ett sådant yrke som skulle kunna ingå i undantaget.

En person som antas till polisutbildningen och därmed är garanterad en anställning som polisman efter utbildningens avslut skulle möjligen kunna anses vara anställd i den mening som avses i artikel 45 i EUF-fördraget. Det förutsätter att studenten under utbildningen utför arbetsuppgifter som kan likställas med de arbetsuppgifter som utförs av en polisman och som utgör både myndighetsutövning och sker i syfte att skydda statens intressen. Det krävs således en individuell prövning av samtliga relevanta omständigheter.

Enligt vårt förslag kommer studenterna på utbildningen som leder till polisexamen fullgöra en del av utbildningen på Polismyndigheten. Under den verksamhetsförlagda delen av utbildningen vid Polismyndigheten, kommer studenterna med all sannolikhet ha polismans befogenheter. Det innebär att de kommer att ha befogenheter till myndighetsutövning och att de deltar fullt ut i en verksamhet som är placerad i säkerhetsklass och som rör allmän ordning och säkerhet och dessutom rikets säkerhet. Även under den del av utbildningen som är förlagd till lärosätet, ingår troligen

¹³ Prop. 2006/07:64, s. 22.

även i framtiden (som det gör i dag) fältstudier vid Polismyndigheten. Under dessa får studenterna, enligt vad Polismyndigheten har uppgett, tillgång till materiel, system och uppgifter som är säkerhetsskyddade.

EU-domstolen har dock inte prövat frågan. Om artikel 45 ska komma ifråga krävs en individuell prövning av samtliga relevanta omständigheter. Att beakta är om det finns ett anställningsförhållande mellan studenten och myndigheten och om lön utgår under utbildningen. Om polisutbildningen kan liknas vid en anställning som polis kan undantaget i artikel 45.4 komma ifråga. Det förutsätter att utbildningen och anställningen utgör både myndighetsutövning och sker i syfte att skydda statens intressen. Även om polisutbildningen inte är att anse som ett anställningsförhållande, finns det skäl att se de uppgifter som studenterna utför inom ramen för den verksamhetsförlagda praktiken som myndighetsutövning i syfte att skydda statens intresse. Den verksamhetsförlagda praktiken kan också jämföras med att vara anställd som polisman, vilket också talar för ett undantag i artikel 45.4, dvs. utbildningen i den delen kan sägas vara jämförbar med utövandet av yrket som polisman. Studenterna på utbildningen som leder till polisexamen kommer under utbildningens verksamhetsförlagda delar att komma nära polisverksamheten, och under en del av den verksamhetsförlagda utbildningen att ha polismans befogenheter, kunna ställas till svars för tjänstefel och även i vissa andra avseenden behandlas som en anställd vid Polismyndigheten.¹⁴ Vi bedömer att det föreligger ett nära samband mellan faktisk maktutövning och skyddet för rikets intressen.

Syftet med utbildningen som leder till polisexamen är att studenterna ska kunna få anställning som polismän efter examen. För att få arbeta som polisman krävs, enligt vad vi tidigare redogjort för, svenskt medborgarskap. Av hänsyn till rikets säkerhet är deltagande i verksamheten vid Polismyndigheten placerad i säkerhetsklass och studenterna måste därför genomgå den säkerhetsprövning med registerkontroll som görs till skydd för rikets säkerhet. Polismyndigheten bedömer att studenterna på dagens polisprogram i utbildningen får tillgång till materiel, system, uppgifter och lokaler som är skyddsvärda. Även enligt vårt förslag

¹⁴ Enligt bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken.

kommer utbildningen i framtiden att vara placerad i säkerhetsklass med hänvisning till säkerhetsskyddet som rör rikets säkerhet och terrorism. Det är i det sammanhanget värt att notera att Finland, Danmark, Frankrike, Belgien och Grekland uppställer krav på nationellt medborgarskap för att bli antagen till polisutbildningen.

Vi anser att ett krav på svenskt medborgarskap för tillträde till utbildningen som leder till polisexamen är sakligt motiverat med hänsyn till både det yrke som utbildningen ska förbereda för och till skyddsvärdet i vissa av de moment som ingår i utbildningen.

Att ställa upp ett krav på svenskt medborgarskap för att få antas till polisutbildningen utgör inte något problem för den sökande eftersom han eller hon har möjlighet att ansöka om svenskt medborgarskap innan han eller hon söker till polisutbildningen. De krav som ställs för att få svenskt medborgarskap är att man kan styrka sin identitet, har fyllt 18 år, har permanent uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållskort, har uppfyllt kraven för hemvist, det vill säga bott i Sverige en viss tid, och har levt ett skötsamt liv i Sverige.¹⁵

Även kostnadsskäl talar för att antalet studenter som sedan inte kommer kunna anställas som polismän begränsas, eftersom utbildningen som leder till polisexamen kommer att vara relativt kostsam. Det kan också inge falska förhoppningar om möjligheten att få svenskt medborgarskap, för en person som antas till utbildningen som leder till polisexamen utan att vid ansökningstillfället vara svensk medborgare.

Av ovan redovisade skäl anser vi att kravet på svenskt medborgarskap för tillträde till utbildningen som leder till polisexamen väl kan motiveras och att det därmed inte strider mot diskrimineringslagen. Det kan emellertid ifrågasättas om uppställandet av ett sådant krav redan vid antagningen till en högskoleutbildning kan stå i strid med EU-rätten, varför den frågan skulle behöva analyseras ytterligare.

¹⁵ Upphållsrätt i Sverige har en EU-medborgare som arbetar, studerar eller har egna medel för sin försörjning, EU-medborgare som är familjemedlemmar till någon som har uppehållsrätt i Sverige har också uppehållsrätt. Efter fem år med uppehållsrätt kan man få permanent uppehållsrätt. Upphållskort krävs för EU-medborgares familj som vill vistas i Sverige med sin familjemedlem, som är EU-medborgare och har uppehållsrätt i Sverige (genom arbete, studier, pension eller annars tillräckliga medel som räcker för familjens försörjning).

Krav på laglydighet

Våra bedömningar och förslag: Den som antas till utbildningen som leder till polisexamen bör vara laglydig och även i övrigt lämplig för utbildningen och för yrkesområdet som utbildningen leder till.

Vid prövningen av laglydigheten bör uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret kontrolleras.

Universitets- och högskolerådet ska få besluta om särskilda föreskrifter när det gäller enligt vilka kriterier laglydighet och lämpligheten ska bedömas. Myndigheten bör i arbetet att ta fram dessa föreskrifter höra Polismyndigheten.

Som vi redogjort för ovan kontrolleras laglydigheten bland dem som i dag söker till grundutbildningen till polisman. Det är dock inte tydliggjort eftersom varken Rekryteringsmyndigheten eller Polismyndigheten nämner detta faktum på de sidor som för presumtiva sökande och andra beskriver antagningskrav och antagningsprocedur.

Polismyndigheten har, som vi tidigare redogjort för, möjlighet att kontrollera laglydigheten genom att ta fram uppgifter om personer som är skäligen misstänkta för brott, som åtalats för brott och som fått en påföljd för brott ur misstankeregistret respektive belastningsregistret.

Kraven på laglydighet hos de sökande till polisutbildningen diskuterades också i Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39). Även den utredningen hade som utgångspunkt att en utbildningsreform skulle genomföras med så få särregler för polisutbildningen som möjligt, i förhållande till andra högskoleutbildningar. Utredningen kom dock fram till att polisutbildningen inte i alla delar kunde behandlas som vilken utbildning som helst och man föreslog att det skulle gälla särskilda krav på bland annat laglydighet. Man ansåg att det redan under utbildningen fanns en säkerhetsaspekt genom att utbildningen till polis skulle tillföra studenterna en avsevärd insikt i hur polisen arbetar och, i vart fall under den verksamhetsförlagda utbildningen, en insyn i polisens register. En stor andel av remissinstanserna tillstyrkte utredningens förslag till tillträdesregler och kravet på laglydighet och säkerhetsprövning.

Studenterna på den utbildning som leder till polisexamen kommer enligt vårt förslag att genomföra en verksamhetsförlagd del av utbildningen vid Polismyndigheten. Enligt vårt förslag kommer de under den delen av utbildningen, förutsatt att de fullgjort kursfordringar motsvarande 120 högskolepoäng, att ha samma befogenheter som en polisman. Som vi redogjort för i avsnitt 4.2.1 innebär det bland annat vissa särskilda befogenheter, som regleras i polislagen (1984:387) och enligt 10–24 d §§ omfattar användning av våld, tillfälliga omhändertaganden och avlägsnanden, kroppsvisitation, särskilda befogenheter till husrannsakan och särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten.

Enligt vår bedömning skulle det vara orimligt att inte på förhand kontrollera laglydigheten hos den som har dessa befogenheter. Vi menar också att det på sikt skulle kunna påverka allmänhetens förtroende för polisen och i förlängningen även för rättsväsendet, om inte just de som har polismans befogenheter (oavsett om det sker under utbildning eller i anställning) har kontrollerats i det hänseendet.

För att undvika ett system där en sökande kan antas till utbildningen på vissa villkor, men där andra villkor ställs för fullgörande av den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, anser vi att krav på laglydighet bör vara ett av kraven för tillträde till utbildningen. Kraven på laglydighet bör vara krav för grundläggande behörighet för utbildningen som leder till polisexamen.

Prövningen av laglydigheten bör bland annat ske genom att uppgifter inhämtas från belastningsregistret och misstankeregistret. De lärosäten som får tillstånd att utfärda polisexamen föreslås därför få rätt att få ut uppgifter ur dessa register i ärenden om antagning till utbildningen.

Vi anser att de föreskrifter som dåvarande Rikspolisstyrelsen utfärdat avseende laglydighets- och lämplighetsprövningen av den som ansöker om att bli förordnad som ordningsvakt kan ge en god vägledning för hur anteckningar om brottslighet, både den brottslighet som en person är skäligen misstänkt för eller åtalad för enligt misstankeregistret och den som en person fällt till ansvar för enligt belastningsregistret, ska bedömas i detta sammanhang.

Förutsatt att det görs väldigt tydligt för de sökande att det kommer att göras en kontroll av både misstankeregistret och

belastningsregistret för den som söker till utbildningen som leder till polisexamen, bör kontrollen av uppgifter i dessa register av effektivitetsskäl kunna göras relativt tidigt i antagningsprocessen.

Krav på lämplighet i övrigt

Våra överväganden och förslag: Vi anser att Universitets- och högskolerådet bör föreskriva om att en psykologbedömning ska genomföras för antagning till utbildning som leder till polisexamen.

Däremot bör begåvningstestet och personlighetstestet slopas.

Den som antas till en utbildning bör vara lämplig för utbildningen. För tillträde till dagens grundutbildning till polisman krävs, enligt Polismyndighetens hemsida, att den sökande har vissa egenskaper som har identifierats som ”ytterst viktiga för en polis”.¹⁶ Det krävs, enligt samma källa, att den sökande kan visa att denne uppvisar personlig mognad, är lyhörd och flexibel och engagerad och ansvarsfull.

Dessa egenskaper testas på olika sätt vid prövning på Rekryteringsmyndigheten: ett begåvningstest, ett personlighetstest samt i slutet av processen en strukturerad psykologintervju.

Att ställa upp krav på lämplighet för tillträde till polisutbildningen har flera skäl. Polisen får, under vissa förutsättningar, använda våld och tvångsmedel samt kan bära vapen i tjänst. Enligt vårt förslag ska detta också gälla studenter under den verksamhetsförlagda utbildning som genomförs efter att studenten fullgjort kursfordringar motsvarande 120 högskolepoäng.

Vidare kan förtroendet för polisen äventyras genom att poliser eller polisstudenter uppträder olämpligt. En lämplighetsprövning i ett tidigt skede, det vill säga innan sökanden blir antagen till utbildningen, minskar risken för att olämpliga personer genomgår utbildningen utan att kunna fullfölja den eller utan att senare kunna

¹⁶ <https://polisen.se/Bli-polis/Ansokan/Antagningskrav/2016-05-01>.

bli anställda av Polismyndigheten. Detta medför i sin tur således även en bättre användning av offentliga medel.

Av forskning framgår att betyg från gymnasiet och högskoleprov ger goda möjligheter att välja ut studenter som har goda förutsättningar att klara av högskoleutbildning.¹⁷ Mot den bakgrunden föreslår vi att begåvningsstestet slopas. Psykologintervjun bör dock finnas kvar. Det är viktigt att en psykolog gör en adekvat bedömning av om en sökande utifrån sina förutsättningar är lämplig att utbilda sig till polisman. Vi föreslår att psykologintervjun blir en del av prövningen av sökandens lämplighet för utbildningen.

En modell som eventuellt skulle kunna användas även för polisutbildningen är den som används just nu vid försöksverksamheten med lämplighetsbedömning vid antagningen till vissa förskolläro- och lärarutbildningar. Universitets- och högskolerådet har tagit fram en ny föreskrift för lämplighetsbedömningen för dessa utbildningar och fastställt vilka kriterier bedömningen ska göras utifrån.¹⁸

En sådan lämplighetsbedömning, som här används som grund för behörighet och även för urval, kan också, enligt Universitets- och högskolerådet, ge de sökande tillfälle att få veta mer om innehållet i den utbildning som de har sökt och att få reflektera över sitt val av utbildning.

Sedan 2008 har utbildningen som leder till officersexamen enligt förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan varit en högskoleutbildning. Som krav för grundläggande behörighet anges i 4 kap. 3 § 4 samma förordning att den sökande av Försvarshögskolan ska ha bedömts lämplig för utbildningen. Detta krav infördes 2015. Tidigare hade Försvarshögskolan inte rätt att ställa upp detta krav som behörighetskrav, vilket bl.a. konstaterades i ett beslut av Överklagandenämnden för högskolan.¹⁹ Fram till att regeringen beslutade att kravet på lämplighet skulle införas som ett grundläggande behörighetskrav tillämpade Försvarshögskolan kravet i urvalet av sökande till utbildningen. Då övriga behörig-

¹⁷ Se t.ex. Annell, Stefan: Hållbar polisrekrytering. Teoretiska, metodologiska och praktiska perspektiv på rekrytering och urval. Doktorsavhandling. Stockholms universitet 2015.

¹⁸ Förordning (2015:566) om försöksverksamhet med lämplighetsbedömning vid antagning till läro- och förskolläro- och lärarutbildning.

¹⁹ Beslut 2010-10-17, reg.nr 33-2076-18.

hetskrav medför att sökanden ska ha fullgjort grundläggande militärutbildning eller motsvarande var antalet möjliga sökande relativt lågt. Detta ledde till att Försvarshögskolan begärde att kravet skulle införas i den grundläggande behörigheten. Av dokumentet Beskrivning av lämplighetsbedömning inför antagning till Officersprogrammet (2013-10-01) framgår bland annat att det i bedömningen ingår inskrivningsprov, psykologisk bedömning, intervjuformulär, professionsintervju och psykologintervju. De tre första momenten genomförs före professions- och psykologintervjuerna och fungerar som ett underlag främst inför psykologintervjun. Resultaten från dessa tre moment vägs också in i lämplighetsbedömningen. Det är psykologen som ansvarar för analys och bedömning av dessa moment. Efter intervjuerna görs en sammanvägning av resultaten från de två delarna, psykologintervjun och professionsintervjun, i en så kallad kommission. I kommissionen uttrycks lämplighetsbedömningen i en heltalsskala 0–3, där 0 innebär att den sökande inte uppfyller kravprofilen för utbildningen, medan 3 betyder att den sökande mycket väl uppfyller kraven för utbildningen.

Eftersom ett lämplighetskrav kan vara betingat även av säkerhetsskäl snarare än för att sökanden ska kunna tillgodogöra sig utbildningen bör kravet på lämplighet för tillträde till polisutbildningen ställas som ett krav på grundläggande behörighet i likhet med vad som gäller för officersutbildningen.

Vi föreslår att Universitets- och högskolerådet bemyndigas att föreskriva om vad som avses med lämplighet med hänsyn till laglydighet och övriga omständigheter. Eftersom Polismyndigheten har den erfarenhet och kompetens som krävs för att utfärda föreskrifter om hur laglydighet kan bedömas, ska Universitets- och högskolerådet höra Polismyndigheten under arbetet med att ta fram dessa föreskrifter.

Krav på genomgången säkerhetsprövning

Våra bedömningar och förslag: De lärosäten (statliga myndigheter) som har tillstånd att utfärda polisexamen bör också ha rätten att besluta om placering i säkerhetsklasser och registerkontroll i enlighet med vad som anges i 18 och 19 §§ säkerhetskyddsförordningen.

Utbildningen som leder till polisexamen bör vara placerad i säkerhetsklass eftersom den även fortsättningsvis kommer att innehålla sådana moment som Polismyndigheten i dag bedömt skyddsvärda.

Kravet på att den som söker till utbildningen som leder till polisexamen har genomgått säkerhetsprövning ska vara ett av kraven för grundläggande behörighet i högskoleförordningen.

Polisutbildningens säkerhetsaspekter diskuterades i Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39). Utredningen föreslog att säkerhetsprövningen skulle finnas kvar som behörighetskrav då man bedömde att studenterna skulle komma att få en avsevärd insikt i hur polisen arbetar. Det gällde särskilt den verksamhetsförlagda utbildningen där studenterna enligt deras och även enligt vårt förslag kommer att tillbringa tid vid Polismyndigheten och nära kunna följa verksamheten där, och, åtminstone under en del av tiden, ha samma befogenheter som en polisman.

Det ansågs ur säkerhetssynpunkt inte rimligt att en person som är kriminellt belastad eller som genom nära kopplingar till kriminell verksamhet kunde utgöra en säkerhetsrisk bereddes tillträde till polisutbildningen. Den säkerhetsaspekten gjorde sig inte bara gällande när det gällde risken att den person som söker sig till utbildningen själv vill dra fördelar av de kunskaper han eller hon får om polisens arbetsmetoder eller den insyn som han eller hon kan få i polisens register. Det finns också en risk att personer med koppling till kriminell verksamhet genom påtryckningar eller rena utpressningssituationer tvingas avslöja för kriminella individer eller organisationer hur polisen arbetar.

Polismyndigheten har beslutat att polisverksamheten vid myndigheten ska vara placerad i säkerhetsklass. Myndigheten har också beslutat att grundutbildningen till polisman ska vara det. Den som i dag genomgår grundutbildningen till polisman har alltså

genomgått en säkerhetsprövning med registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen.

Polismyndighetens beslut om att placera polisutbildningen i säkerhetsklass grundar sig på att de som studerar på grundutbildningen får göra studiebesök, delta i fältverksamhet och praktikveckor etc. som genomförs i Polismyndighetens lokaler och att de dessutom har tillgång till materiel, system inkl. uppgifter och information som Polismyndigheten efter säkerhetsanalys har ansett vara skyddsvärda och i vissa fall hemliga.

Det är den myndighet som ansvarar för verksamheten som har möjlighet att besluta om verksamhetens placering i säkerhetsklass, förutsatt att myndigheten nämns i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen. Vi anser att det är viktigt att de lärosäten som får tillstånd att utfärda polisexamen också får möjlighet att placera utbildningen i säkerhetsklass eftersom vi anser det självklart att den även fortsättningsvis kommer innehålla skyddsvärda moment.²⁰

Av beslutet att placera utbildningen i säkerhetsklass följer att det är nödvändigt att de personer som deltar i utbildningen har genomgått säkerhetsprövning med registerkontroll. Enligt 11 § säkerhetsskyddslagen ska en säkerhetsprövning göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Prövningen ska klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt.

Vi anser av här redovisade skäl, och i likhet med den tidigare utredningen, att kravet på säkerhetsprövning bör kvarstå. Vi anser också att den bör vara en del av den grundläggande behörigheten i likhet med de behörighetskrav som tillämpas för officersutbildningen.

²⁰ I kapitel 12 föreslår vi att endast tre statliga lärosäten i närtid ska få resurser för att bedriva utbildning till polisexamen. Om även enskilda utbildningsanordnare i en framtid kan bli aktuella för tillstånd att utfärda polisexamen får frågan om möjlighet att placera utbildningen i säkerhetsklass bedömas då.

9.3.4 Krav på särskild behörighet

Våra bedömningar och förslag: För särskild behörighet till utbildningen som leder till polisexamen ska de sökande ha minst betyget godkänd på de kurser som ingår i nuvarande områdesbehörighet A1.²¹

Enligt vår bedömning är det vidare nödvändigt att studenterna uppfyller vissa andra krav för att de ska kunna tillgodogöra sig utbildningen som leder till polisexamen. För särskild behörighet till utbildningen ska de sökande därför också uppfylla vissa medicinska krav, ha en viss fysisk förmåga, vara simkunniga och inneha giltigt svenskt B-körkort.

Enligt vår bedömning bör Universitets- och högskolerådet ta fram en ny områdesbehörighet för utbildningen som leder till polisexamen. Den bör innefatta de krav vi anser nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Universitets- och högskolerådet bör också föreskriva vilka kriterier som ska gälla för prövning av de sökandes särskilda behörighet.

Historia och samhällskunskap

Som vi beskrivit i kapitel 6 fastställer Universitets- och högskolerådet områdesbehörigheter, som ska passa olika högskoleutbildningar och som i normalfallet utgörs av ett antal kurser från gymnasieskolan. För utbildningsprogram som leder till yrkesexamina är det också Universitets- och högskolerådet som bestämmer vilken områdesbehörighet som ska gälla.

Under den utbildning som leder till polisexamen kommer studenterna att få utveckla sina kunskaper om och sin förståelse för samhällets uppbyggnad och utveckling. De kommer till exempel att få studera och lära sig att tillämpa juridiska texter. Detta kräver gedigna tidigare kunskaper från gymnasiet som motsvarar de kunskaper som krävs av studenter som påbörjar studier inom områdena samhällsvetenskap och juridik. Mot denna bakgrund anser vi att samma särskilda behörighetskrav ska ställas på kunskaper i

²¹ Historia 1b och Samhällskunskap 1b.

historia och samhällskunskap som för dessa utbildningar. Detta motsvarar områdesbehörighet A1. Kravet innebär ingen förändring i sak då dessa särskilda behörighetskrav ställs redan i dag för tillträde till polisutbildningen.

I dagens grundläggande behörighet för högskolestudier ingår redan krav på kunskaper motsvarande Svenska 3 och Engelska 6 varför vi inte anser att dessa behöver tas upp som särskilda behörighetsgrunder.

Enligt 7 kap. 10 a § högskoleförordningen är det Universitets- och högskolerådet som meddelar föreskrifter om vilken områdesbehörighet som ska gälla för ett utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en sådan yrkesexamen som anges i bilaga 2 till högskoleförordningen.

Övriga krav som den sökande måste uppfylla för att kunna tillgodogöra sig utbildningen som leder till polisexamen

Vissa av de krav som i dag ställs för att kunna antas till grundutbildningen till polisman, och som vi i det följande föreslår också ska gälla som krav för behörighet till den utbildning som leder till polisexamen, kan uppfattas som diskriminerande. Det gäller till exempel kraven på viss fysisk förmåga och de medicinska krav som ställs.

Den som inte uppfyller sedvanliga krav på förkunskaper, kan enligt regeringens bedömning inte åberopa bestämmelsen i diskrimineringslagen (2008:567) (om skäliga stöd- och anpassningsåtgärder). Att en person med en funktionsnedsättning inte antas till högskolestudier av skäl som hänför sig till att han eller hon inte har sakliga förutsättningar för utbildningen utgör inte, enligt regeringens mening, diskriminering.²²

Medicinska krav

Vissa medicinska krav för tillträde till polisutbildningen ställs upp i dag. Bland annat ställs krav på viss synskärpa, normalt färgseende och fullgod hörsel. Det finns också vissa hälsotillstånd som av

²² Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering. Prop. 2013/14:198, s. 80.

säkerhetsskäl inte kan accepteras i polisyrket till exempel vissa psykiska sjukdomar och beteendestörningar, vissa kroniska infektionssjukdomar, diabetes typ 1, sjukdomar i nervsystemet, hjärt- och kärlsjukdomar, vissa sjukdomar i andningsorganen, reumatiska sjukdomar och kraftig övervikt. Vidare får sökanden inte ha några belastnings- eller förslitningsskador som kan göra det svårare att genomföra arbetsuppgifter som polis.

Vi anser att medicinska krav bör ställas upp även framöver. Detta gäller krav som måste anses nödvändiga för att en sökande ska kunna genomföra utbildningen för att sedan kunna arbeta som polisman. Kraven bör därför vara särskilda behörighetskrav. De medicinska kraven bör ingå i områdesbehörigheten för polisutbildningen.

Uppgifter om medicinska hälsotillstånd ska hanteras i enlighet med 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att sekretess gäller för uppgift om sökandens hälsotillstånd om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Drogfrihet bör även i framtiden, liksom i dag vara en självklarhet för den som ska antas till polisutbildningen och vi anser därför att ett drogtest ska tas även fortsättningsvis.

Krav på normal fysisk förmåga

De fysiska krav som i dag ställs upp vid ansökningstillfället är att de som söker till grundutbildningen till polisman ska ha det som kallas normal fysisk förmåga. Kondition och styrka testas och skilda styrkekrav gäller för män och kvinnor.

Vi anser att dessa krav bör kvarstå då de är nödvändiga för att den studerande ska kunna genomföra utbildningen och senare kunna anställas som polisassistent hos Polismyndigheten.

Även när det gäller kravet på normal fysisk förmåga anser vi att det är nödvändigt för att en sökande ska kunna genomföra polisutbildningen. Utbildningen kommer även fortsättningsvis innehålla många praktiska moment och den föreslås dessutom innefatta verksamhetsförlagda delar vid Polismyndigheten om 37,5 högskolepoäng. Även detta krav bör alltså ses som ett särskilt behörighetskrav och ingå i områdesbehörigheten för polisutbildningen.

Simkunnighet

I dag ställs krav på att de sökande ska vara simkunniga. Kraven är precisa och innebär att de som söker ska kunna simma 150 meter bröstsim, 25 meter ryggsim utan armtag och hämta en docka från 1,5 meters djup och bogsera den 10 meter. Alla moment ska genomföras inom 10 minuter. Tidigare genomfördes simprov vid de praktiska provningstillfällena, men i dag räcker det med ett intyg att den sökande uppfyller de angivna kraven.

En polisman som arbetar i yttre tjänst ska kunna rycka ut och ingripa i många olika situationer, inkluderat sådana som utspelar sig i eller nära vatten. Studenten kommer att under den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, behöva ha denna kompetens. Det är enligt vår bedömning en självklarhet att den som söker till polisutbildningen ska vara simkunnig även i framtiden och att kravet på simkunnighet därför även i fortsättningen ska vara ett krav för särskild behörighet för tillträde till utbildningen som leder till polisexamen, och ingå i områdesbehörigheten för den utbildningen.

Krav på körkort

Det ställs i dag krav på att sökande till utbildningen ska ha giltigt svenskt körkort med B-behörighet. I utbildningen ingår polisbilkörning. Kravet på körkort är alltså en nödvändighet för att under utbildningen träna bilkörning i samband med polisverksamhet.

Att inneha körkort kommer därtill med all säkerhet att vara ett krav från Polismyndighetens sida vid anställning av poliser. Vi anser därför att kravet på giltigt svenskt B-körkort bör kvarstå som ett särskilt behörighetskrav till utbildningen som leder till polisexamen och därmed också ingå i områdesbehörigheten för tillträde till polisutbildningen.

Krav som uppställs för tillträde till grundutbildningen till polisman i dag, som inte bör uppställas för utbildningen som leder till polisexamen

18-års kravet

I dag krävs att sökande till polisutbildningen ska ha fyllt 18 år vid ansökningstillfället. Vidare ställs det krav på grundläggande behörighet som i huvudsak uppnås efter att sökande fullgjort sin gymnasieutbildning.

De flesta av dem som söker till högskolan och har grundläggande behörighet är myndiga. Enligt beräkningar skulle mindre än en tusendedel av dem som kan söka till högskolan vara under 18 år när utbildningen påbörjas. När det gäller utbildningar, där det krävs reell kompetens är det än mindre sannolikt att en sökande till högskolan skulle kunna vara under 18 år.

Vi har föreslagit att det fortsatt ska vara krav på att den som söker till utbildningen som leder till polisexamen ska ha giltigt svenskt B-körkort. Enligt körkortslagen (1998:488) får ett sådant körkort utfärdas för den som fyllt 18 år. Enligt körkortsförordningen får Transportstyrelsen under vissa omständigheter medge undantag från ålderskravet. Enligt de uppgifter vi har fått, sker detta mycket sällan.

Vi anser inte att det finns anledning att ställa upp ett särskilt ålderskrav eftersom det redan ställs behörighetskrav som i praktiken innebär att sökandena är myndiga.

Begåvnings- och personlighetstest

Vi har ovan föreslagit att det begåvnings- och personlighetstest som i dag utgör tillträdeskrav slopas eftersom forskning visar att betyg från gymnasiet och resultat från högskoleprovet utgör ett väl så bra underlag vid bedömningen av vilka sökanden som har goda förutsättningar att klara utbildningen.

Övrigt

Även det webbaserade formulär som i dag används för att göra en första sällning av lämpliga sökanden bör slopas.

Frågorna i testet och bedömningarna av svaren är inte tydliga och transparenta. Det har förekommit att sökande sorteras bort bara genom att besvara frågorna i det webb-baserade formuläret ärligt.

En ansökan till polisutbildningen ska i stället ske på samma sätt som för övriga högskoleutbildningar.

9.4 Urval av sökande till utbildningen

Våra övervägande och förslag: Högskoleförordningens regler för urval av sökande bör gälla också för utbildningen som leder till polisexamen.

Om inte alla behöriga sökande kan antas till en utbildning ska urval göras bland de sökande. Enligt de regler i högskoleförordningen som vi redogjort för i avsnitt 9.2.4 finns det utrymme för att genomföra urval på flera sätt på grundval av betyg, högskoleprov och på andra urvalsgrunder som högskolan får bestämma enligt 7 kap. 12–13 §§ högskoleförordningen.

Andra urvalsgrunder kan, enligt 7 kap. 23 § samma förordning, vara andra särskilda prov än högskoleprovet, kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen, och andra för utbildningen sakliga omständigheter.

Enligt vår bedömning finns det inget skäl för att urvalet till den utbildning som leder till polisexamen skulle behöva göras på annat sätt än för annan högskoleutbildning. Tvärtom blir urvalet till den utbildning som leder till polisexamen med en sådan ordning transparent och rättssäker.

9.5 Överklagande

Våra överväganden och förslag: Högskoleförordningens regler för överklagande i fråga om antagning till utbildning på grundnivå ska gälla också för utbildningen som leder till polisexamen.

I nuvarande system för grundutbildningen till polisman finns det inga möjligheter för en sökande som inte blivit antagen att få sin sak prövad.

Enligt 12 kap. 2 § 2 högskoleförordningen kan bland annat beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen eller 7 kap. 28 § andra stycket högskoleförordningen överklagas. Det är Överklagandenämnden för högskolan som hanterar dessa ärenden.

Då polisutbildningen blir en högskoleutbildning anser vi att det självfallet också ska gälla behörighet till polisutbildningen. Överklagandenämnden kommer därmed att pröva även sådana överklaganden.

10 Verksamhetsförlagd utbildning

10.1 Inledning

I direktiven konstateras att aspiranttjänstgöringen är en grundläggande del av polisutbildningen och att det finns särskilda utmaningar när det gäller att utforma organisation och genomförande av den verksamhetsförlagda utbildningen i en ny utbildning till polisman.

I direktiven påpekas vidare att polisen i sin verksamhet hanterar känsliga och sekretesskyddade uppgifter och att dessutom polisens arbetsmetoder kan vara skyddsvärda. Det är viktigt att säkerheten för Polismyndighetens verksamhet och skyddet för känsliga personuppgifter upprätthålls samtidigt som polisstudenterna får ändamålsenliga förutsättningar för den verksamhetsförlagda delen av utbildningen.

Enligt direktiven behöver därför frågor om polisstudenternas befogenheter och andra förutsättningar för de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen klargöras. Studenternas befogenheter under utbildningens verksamhetsförlagda delar kan även komma att påverka de pedagogiska förutsättningarna för utbildningen, konstateras det.

Utredaren har därför i uppdrag att analysera förutsättningarna för polisutbildningens praktiska färdighetsträning och föreslå lämplig utformning av den, ta ställning till om polisstudenterna bör ha särskilda befogenheter i samband med den praktiska färdighetsträningen och i så fall föreslå vilka, samt klargöra i vilken utsträckning studenter under utbildning behöver få tillgång till sekretessbelagda uppgifter och föreslå hur, i sådant fall, detta behov ska tillgodoses med bibehållet skydd för uppgifterna.

10.2 Gällande ordning

10.2.1 Verksamhetsförlagd utbildning för polisstuderande i dag

Det ingår inte några verksamhetsförlagda delar på så sätt som förekommer vid en del högskoleutbildningar i dagens polisutbildning. Den tvååriga uppdragsutbildningen – polisprogrammet – genomförs på universitet eller högskola och under aspirantperioden eller aspiranttjänstgöringen är de studerande anställda av Polismyndigheten.

Under de sammanlagt fyra terminer som är förlagda på universitet och högskola får dock de studerande vanligtvis göra flera fältstudier vid Polismyndigheten, ibland under sammanlagt flera dagar, med handledare från Polismyndigheten. Dessutom ingår också i den undervisning som är förlagd vid lärosätena många olika praktiska moment (självskydd, vapenhantering, övning med radiokommunikationscentral etcetera).

Regleringen

Aspirantperioden betraktas som en del av utbildningen till polisman och aspiranttjänstgöringen ska enligt regleringen betraktas som en sorts praktiktjänstgöring.

För aspiranttjänstgöringen fastställs en nationell kursplan, så att aspirantutbildningen ska genomföras på samma sätt oavsett vid vilken polisregion utbildningen genomförs. Målet för aspirantutbildningen, enligt 3 § i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas medverkan vid utbildning av polisaspiranter och nationell kursplan för aspirantutbildning (i fortsättningen i detta kapitel kallad Rikspolisstyrelsens föreskrifter om aspirantutbildning) är att aspiranten efter utbildningen ska kunna delta i det reguljära polisarbetet:¹

¹ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas medverkan vid utbildning av polisaspiranter och nationell kursplan för aspirantutbildning; beslutade den 19 januari 2009. RPSFS 2009:6, FAP 761-1. (De föreskrifter och allmänna råd (RPSFS) som dåvarande Rikspolisstyrelsen utfärdat fortsätter att gälla även efter den 1 januari 2015, fram till dess att Polismyndigheten upphäver eller ersätter dem.)

Polisaspiranten ska under aspirantutbildningen utveckla sin yrkeskompetens genom att under handledning omsätta teoretiska kunskaper i praktiskt handlande samt utveckla sina praktiska färdigheter och ett professionellt förhållningssätt i enlighet med Polisens värdegrund.

Utbildningen ska vara individuellt anpassad efter polisaspirantens behov i den utsträckning som behövs för att säkerställa att han eller hon efter fullgjord utbildning kan delta i det reguljära polisarbetet (3 §).

Under den del av utbildningen som utgörs av aspiranttjänstgöring i nuvarande system är polistudenterna anställda vid och avlönade av Polismyndigheten.

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter om aspirantutbildning framgår att den ska ses som ett led i utbildningen till polisman. En polisaspirant är, enligt 4 § inte att betrakta som en ordinarie resurs och får därför inte ingå i minimibemanning eller arbeta planerad övertid. En aspirant får inte heller ges arbetsuppgifter som innebär att han eller hon ersätter en utbildad polis.

Omfattning och förläggning

Aspiranttjänstgöringen omfattar i dag 26 veckor, inklusive frånvaro om högst tio arbetspass (motsvarande cirka två veckor). I praktiken tar dock, enligt Polismyndighetens uppgifter, de flesta inte ut någon semester eller annan ledighet under perioden utan tjänstgör också i praktiken i 26 veckor.

Tidigare var aspiranttjänstgöringen förlagd till den femte terminen av utbildningen, dvs. efter att den studerande fullgjort de fyra terminerna på ett lärosäte. Efter diskussioner mellan lärosätena och Polismyndigheten har detta dock ändrats, så att aspiranttjänstgöringen numera påbörjas i mitten av den fjärde (av fem) terminen och pågår till mitten av den femte. På så sätt får de studerande möjlighet att tillsammans med lärare på lärosätet föra tillbaka och reflektera över de erfarenheter de gjort under tiden som polisaspirant.

Befogenheter och krav för att få börja aspirantutbildningen

Polisförordningen (2014:1104) reglerar frågor om vem som är behörig att anställas som polisman. När det gäller polisaspiranter, hänvisar 3 § i polisförordningen till 5 § i förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman.

Enligt 5 § i förordningen om utbildning till polisman får den som genomgår polisprogrammet och uppfyller de krav som har föreskrivits (med stöd av 4 § tredje stycket 3) och inte är föremål för någon disciplinåtgärd som vidtagits med stöd av förordningen anställas som polisaspirant vid Polismyndigheten under den tid som aspirantutbildningen fullgörs vid myndigheten.

Polisaspiranttjänsterna tillsätts efter en utlysning av tjänsten och ett rekryteringsförfarande. Den som anställs ska vara godkänd på samtliga kurser som ingått i polisprogrammet före aspiranttjänstgöringen.² Enligt 4 § krävs också svenskt medborgarskap för att anställas som polisaspirant.

Enligt 2 § polisförordningen ska en polisaspirant under tjänstgöringstiden vid Polismyndigheten ses som polisman.

Handledning under aspirantutbildningen

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter om aspirantutbildning ska Polismyndigheten utse en aspiranthandledaransvarig vid varje region och utse aspiranthandledare och instruktörer och fortlöpande under utbildningstiden följa upp och återkoppla utbildningsresultatet för varje aspirant. Varje aspirant ska, kontinuerligt under hela utbildningstiden ha tillgång till en handledare, som enligt 8 § i föreskrifterna handleder under utbildningen, ger återkoppling till aspiranterna och bedömer uppnådda resultat. Aspiranten ska också ha tillgång till en instruktör, som fungerar som aspirantens förman och vägleder polisaspiranten under respektive moment inom aspirantutbildningen. Instruktören ska ge polisaspiranten återkoppling och upprätta bedömningsunderlag som ska ligga till grund för den slutliga prövningen om aspiranten ska få godkänt på utbildningen. Handledningssamtal ska ske kontinuerligt och minst varannan vecka.

² 1 § i Rikspolisstyrelsens föreskrifter.

Prövning och godkännande

Rikspolisstyrelsen har utarbetat ett nationellt bedömningsunderlag, så att bedömningen blir likvärdig mellan de olika orterna.

Det finns en möjlighet för Polismyndigheten att besluta om förlängning av aspiranttjänstgöringen, i de fall man anser att aspiranten inte kan få godkänt efter 26 veckor, men har en god prognos att kunna uppnå godkänt om tjänstgöringen förlängs. Den kan i sådana fall förlängas med minst två månader och högst sex månader.

Säkerhet under aspirantutbildningen

Under aspiranttjänstgöringen betraktas polisaspiranterna i dessa hänseenden som andra anställda vid Polismyndigheten.

10.2.2 Verksamhetsförlagd utbildning i några högskoleutbildningar

Inom högskoleutbildning lägger varje lärosäte själv upp utbildningen så att studenterna ska kunna nå de mål som ställs upp i högskolelagen och i examensbeskrivningen för respektive examen.

Denna flexibilitet gäller för de flesta utbildningar även vad gäller omfattningen och upplägg av utbildningens verksamhetsförlagda delar. Att det i examensbeskrivningen uttryckligen ställs krav på praktik eller verksamhetsförlagd utbildning eller omfattningen på ett sådant moment förekommer bara för ett mindre antal examina, såsom t.ex. lärarexamina.³

Eftersom all utbildning på grundnivå och avancerad nivå enligt högskoleförordningen ska bedrivas i form av kurser ingår praktik eller verksamhetsförlagd utbildning i utbildningen och examineras som en kurs eller en del av en kurs enligt vad högskolan bestämmer.

³ När det gäller yrkesexamina på grundnivå föreskrivs det praktik för folkhögskolläraryxamen och apotekarexamen och verksamhetsförlagd utbildning för förskolläraryxamen och yrkeslärarexamen och det förekommer också i några fall för yrkesexamina på avancerad nivå, som t.ex. för ämneslärarexamen.

Verksamhetsförlagd utbildning äger rum hos andra aktörer som högskolan genom avtal eller på annat sätt samarbetar med, såsom t.ex. skolor och sjukvårdsinrättningar. Studenterna är fortfarande studenter vid högskolan och inte anställda hos den huvudman med vilken högskolan samarbetar. Ett undantag är officersutbildningen där studenter förutom att vara antagna till högskoleutbildning även är anställda av Försvarsmakten som officersaspiranter.

I dag används begreppet verksamhetsförlagd utbildning mer än ordet praktik. Vid lärarutbildningsreformen i början av 2000-talet var en av tankarna att den tidigare praktiken skulle ersättas med verksamhetsförlagd utbildning. Syftet med den verksamhetsförlagda utbildningen var att studenterna i skolorna skulle tillämpa sina teoretiska kunskaper och att de praktiska erfarenheterna från den verksamhetsförlagda utbildningen sedan skulle utgöra en grund för de fortsatta teoretiska studierna.⁴

10.3 Överväganden och förslag

10.3.1 Utredningen om den framtida polisutbildningen

Den förra utredningen om polisutbildningen föreslog i sitt slutbetänkande att den treåriga polisutbildningen på högskola skulle innehålla två perioder med verksamhetsförlagd utbildning om sex månader vardera.⁵ Utredningen ansåg att den verksamhetsförlagda utbildningen skulle vara en del av högskoleutbildningen och inte utformas som en tjänstgöring. Studenterna skulle inte, i den av utredningen föreslagna ordningen, ha befogenheter som polismän, men skulle kunna bära polisuniform förutsatt att det gjordes tydligt att de var studenter.

De av utredningen föreslagna två perioderna skulle ha olika inriktning. Den första perioden skulle kunna tjäna som en fördjupad introduktion till polisyrket och som ett tillfälle för studenterna att få en bekräftelse på att polisyrket motsvarade förväntningarna och som ett tidigt tillfälle för högskolan och den framtida arbetsgivaren att bedöma den enskilde studentens

⁴ Bäst i klassen – en ny lärarutbildning (prop. 2009/10:89).

⁵ Framtidens polisutbildning. Slutbetänkande av utredningen om den framtida polisutbildningen. SOU 2008:39, s. 118–122.

lämplighet för utbildningen och det framtida yrket. Vid den andra perioden skulle studenterna få fokusera på framför allt den brottsförebyggande och den brottsutredande verksamheten, inom ramen för den av utredningen kallade akutverksamheten.⁶

Utredningen ansåg att handledningen av studenterna under den verksamhetsförlagda utbildningen var en central fråga för att den delen av utbildningen skulle hålla hög kvalitet och påpekade att högskolan skulle ha skyldighet att vid behov utbilda handledarna och ha en nära dialog med dessa under den verksamhetsförlagda utbildningen.

En stor del av remissinstanserna tillstyrkte utredningens förslag att utöka den verksamhetsförlagda utbildningen medan flera remissinstanser framhöll att den föreslagna ordningen skulle komma att ställa mycket stora krav på den mottagande myndigheten vad gällde organisation, planering, genomförande och inte minst ekonomiska resurser. En stor andel av remissinstanserna, däribland polisstyrelserna i flera län, Rikspolisstyrelsen och Stockholms universitet, avstyrkte förslaget att studenterna inte skulle ha polismans befogenheter på något sätt eller under någon del av den verksamhetsförlagda utbildningen.

10.3.2 Verksamhetsförlagd del av utbildningen?

Våra förslag: Studenter på en utbildning som leder till polisexamen ska genomföra en del av utbildningen som verksamhetsförlagd.

Studenterna ska inte, som under grundutbildningen till polisman, vara anställda under den verksamhetsförlagda delen av utbildningen.

Den verksamhetsförlagda delen av utbildningen ska, i likhet med resten av utbildningen, berättiga till studiestöd.

En verksamhetsförlagd del är vanligt inom utbildningar som leder till yrkesexamen. Den ger studenterna möjlighet att tillämpa sina teoretiska kunskaper i ett praktiskt sammanhang och utgör en grund för de fortsatta teoretiska studierna.

⁶ För en definition, se avsnitt 3.5.2.

Om studenterna vid utbildning som leder till polisexamen blev anställda av Polismyndigheten skulle deras ansvar och befogenheter kunna verka tydligare. Dock är detta en lösning som inte återfinns som sådan i andra högskoleutbildningar.⁷ Olika utbildningars verksamhetsförlagda delar kan föra med sig olika utmaningar för studenter och lärare eller handledare. Bland annat kan studenter uppfatta en viss otydlighet i ansvarsfördelningen, vad gäller vem som fattar beslut eller dylikt. Vi anser att en anställning skulle kunna leda till än större otydlighet.

För att säkra att de blivande polismännen har de praktiska kunskaper och färdigheter som yrket kräver måste studenterna erbjudas relevant träning och handledning av hög kvalitet i arenor som ger dem möjlighet att nå utbildningens mål.

Under uppdragsutbildningen på lärosätet ges i dag de studerande goda möjligheter att regelbundet delta i realistiska övningar i uppbyggda träningsmiljöer (övningslägenhet och övningsbutik eller pub till exempel) och att få tid att reflektera över och diskutera det som försiggått under övningen.

Att agera i verkligheten, med polismans befogenhet och i ofta akuta situationer som kräver svåra överväganden, är dock en helt annan utmaning. Ingen som vi under utredningens gång diskuterat frågan med, anser att det är onödigt med en verksamhetsförlagd del av utbildningen. Tvärtom finns en samstämmighet i åsikten att den verksamhetsförlagda utbildningen är en nödvändig del i utbildningen som ska leda till polisexamen.

Vi anser därför att den utbildning som leder till polisexamen ska ha en verksamhetsförlagd del.

⁷ Med undantag för utbildningen som leder till officersexamen, då den student som antas till utbildningen samtidigt anställs som officersaspirant hos Försvarsmakten. Se t.ex. informationen till studenter på webbplatsen: <http://www.fhs.se/sv/utbildning/officersprogrammet/oversikt/>

10.3.3 Omfattningen av den verksamhetsförlagda utbildningen

Vårt förslag: Den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen ska i tid vara lika lång som den nuvarande aspiranttjänstgöringen. Den ska omfatta 37,5 högskolepoäng vilket motsvarar 25 veckors studier.

Efter att ha tagit in synpunkter från ansvariga vid de befintliga polisutbildningarna i landet och vid Polismyndigheten och analyserat den nuvarande utbildningen och de förändringar som behövs för att utbildningen ska bli en högskoleutbildning bedömer vi att en rimlig omfattning för den verksamhetsförlagda utbildningen är cirka 25 veckor. Det motsvarar 37,5 högskolepoäng. I och med detta kommer den som får en polisexamen att ha genomfört verksamhetsförlagd utbildning under en tid som är lika lång som dagens aspiranttjänstgöring.

Styrkan i de argument som har understrukit vikten av att ha kvar en verksamhetsförlagd del av utbildningen och att denna inte bör kortas gör att vi anser att ordningen ska regleras i examensbeskrivningen för polisexamen i bilaga 2 till högskoleförordningen. Nuvarande längd på aspirantperioden förefaller ge en ändamålsenlig färdighetsträning.

Att en student under utbildning till polisexamen genomgår verksamhetsförlagd utbildning bör inte påverka uppläggningsen av den övriga utbildningens praktiska inslag som redan i dag ingår som naturliga inslag i polisutbildningen. Sådana praktiska inslag finns på många av de utbildningar som leder till en yrkesexamen. Exempel på detta är sjuksköterskestudenter som innan de kommer i kontakt med patienter färdighetstränar i kliniska träningscentrum, och tandläkarstudenter som får öva på så kallade fantompatienter.

Så tränar också studerande på polisprogrammen i dag, till exempel i övningslägenheter där studenter får agera som polismän i fall i olika akuta situationer som inbegriper brott, eller andra typer av brott eller akuta händelser i andra uppbyggda övningsrum eller ytor, ibland med olika typer av polisutrustning. De får också öva på bland annat självskydd och med radiokommunikationssystemet innan de påbörjar aspiranttjänstgöringen. Även polisbilkörning och vapenhantering färdighetstränas på olika sätt.

Vi förutsätter att studenter på den utbildning som leder till polisexamen får möjlighet till sådan färdighetsträning i samma omfattning som i dag.

10.3.4 Förläggning och upplägg av den verksamhetsförlagda utbildningen

Våra överväganden och förslag: En eventuell uppdelning av den verksamhetsförlagda utbildningen i flera perioder ska inte regleras. På samma sätt som för övriga högskoleutbildningar bör högskolan eller den enskilde utbildningsanordnaren besluta om detta.

Den del av den verksamhetsförlagda utbildningen som lärosätena i överenskommelse med Polismyndigheten anser ska fullgöras av studenter som har befogenheter som polisman ska förläggas i tid efter det att studenten fullgjort kursfordringar om minst 120 högskolepoäng (motsvarande två års heltidsstudier) på utbildningen som leder till polisexamen.

Eftersom den verksamhetsförlagda utbildningen utgör en del av högskoleutbildningen ska den leva upp till de krav som ställs på högskoleutbildning. Av 6 kap. 14–15 §§ högskoleförordningen framgår att det för varje kurs ska finnas en kursplan samt att kursplanen ska ange kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och övriga föreskrifter som behövs.

Lärosätena kommer efter samråd med den myndighet där den verksamhetsförlagda delen av utbildningen ska förläggas, kunna besluta om den verksamhetsförlagda utbildningen behöver delas upp och i så fall på vilket sätt. Det finns möjligheter att förlägga all verksamhetsförlagd utbildning till en sammanhängande period, att dela upp den i två eller flera perioder, eller att dela upp den på så sätt att studenten tillbringar en del av veckan i verksamheten och en del på högskolan.

De verksamhetsförlagda delarna av utbildningen måste till största delen förläggas vid Polismyndigheten, för att studenterna ska kunna få den möjlighet till den träning i reellt polisarbete med

handledning, som behövs för att kunna få anställning som polis-assistent efter avslutad utbildning.

Polisverksamheten kan något förenklat delas upp i två delar: utredningstjänst och ordningstjänst eller yttre tjänst. Vår bedömning är att studenterna behöver komma i kontakt med båda dessa delar under sin utbildning.

Den del av den verksamhetsförlagda utbildningen som omfattar utredningsverksamhet kan utgöra den första delen i den verksamhetsförlagda utbildningen, och om delarna separeras, förläggas tidigare i utbildningen. Detta möjliggör att studenterna tidigt får en inblick i hur en förundersökning bedrivs vilket sedan kan användas när studenterna gör återstående delen av den verksamhetsförlagda utbildningen i yttre tjänst då det bland annat är det underlag som samlas in av poliser i yttre tjänst och redovisningen av det som ligger till grund för senare beslut i åtalsfrågan och eventuell dom.

Vidare ser vi andra fördelar med att förlägga den delen som innefattar yttre tjänst till senare delen av utbildningen: studenterna kommer att ha tillägnat sig fler kunskaper och färdigheter som kan komma till nytta under den perioden. Det är också då som de i högre utsträckning kommer att komma i kontakt med allmänheten, varför det är av särskild vikt att de utvecklat sina färdigheter och kommit så pass långt i sin utbildning att de inte äventyrar allmänhetens eller sin egen säkerhet eller medborgarnas förtroende för polisen. Även andra utbildningar som leder till yrkesexamen förlägger de känsligaste delarna av den verksamhetsförlagda utbildningen senare under utbildningen. Så är till exempel fallet med läkarutbildningen vid ett flertal lärosäten, som ofta förlägger verksamhetsförlagd utbildning i pediatrik, dvs. barnhälsovård, under termin 9 av 11.

De som utbildar till vårdprofessioner (både utbildare och av-nämare) brukar förespråka att studenten tidigt i utbildningen får auskultera eller observera verksamheten. Det ger studenten möjlighet att få en bild av yrket i ett professionssammanhang. Det förekommer också redan i dag att polisstudenter tillbringar tid på Polismyndigheten i detta syfte och vi rekommenderar att dessa fältstudier fortsätter. Detta är sannolikt ännu viktigare vad gäller polisprofessionen än en del andra yrken, då de som antagits till utbildningen sannolikt har ringa erfarenhet av yrket.

De lärosäten som arbetar med utbildningar som omfattar verksamhetsförlagd utbildning förespråkar att perioder inte ska bli för korta av flera skäl. Dels ska studenten komma på plats på kliniken eller i skolan. Sedan ska studenten handledas och få tid och möjlighet att utvecklas. En längre period (inte understigande fem veckor) ger handledare och instruktör bättre möjlighet att göra en rättvisande bedömning.

Som framgår är våra överväganden och förslag i fråga om förläggning av verksamhetsförlagda delar av utbildningen inte avsedda att regleras i någon författning utan de är bedömningar som vi menar att de lärosäten som ger utbildning till polisexamen bör ta hänsyn till. I vårt förslag till förordning om ändring i 2 § polisförordningen anges emellertid att bara en student som har fullgjort kursfordringar om minst 120 högskolepoäng från utbildningen som leder till polisexamen, under den vid Polismyndigheten verksamhetsförlagda delen av utbildningen kan definieras som polisman, och då får polismans befogenheter. Därav följer rimligen att ett lärosäte finner det naturligt att förlägga den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som avser yttre tjänst först i ett senare skede av utbildningen, för att den ska bli meningsfull.

10.4 Befogenheter under och villkor för att få genomföra den verksamhetsförlagda delen av utbildningen vid Polismyndigheten

10.4.1 Studenternas befogenheter

Vårt förslag: För de delar av den verksamhetsförlagda utbildningen som enligt Polismyndighetens och utbildningsanordnarens bedömning kräver polismans befogenhet bör krav på avslutade kurser med godkänt resultat motsvarande minst 120 högskolepoäng från utbildningen som leder till polisexamen ställas upp.

Den som anställs som polisassistent av Polismyndigheten börjar i nästan samtliga fall sin anställning med ett par år i yttre tjänst. Den som har en polisexamen och har fått anställning hos Polismyndigheten, måste direkt kunna arbeta i yttre tjänst med

polismans befogenheter (se avsnitt 7.3.3 för en kort överblick över de särskilda befogenheter en polisman har). Det innebär att polisassistenten under varje arbetspass har direkt kontakt med medborgarna på olika sätt, med möjlighet att använda de särskilda befogenheter en polisman har, och får ingripa i olika sorters akuta situationer på både offentlig och privat plats. Han eller hon måste ha tillräcklig kunskap för att reagera adekvat och korrekt, ofta i pressade situationer.

För att kunna förbereda sig för sådan tjänstgöring, måste den student som genomgår utbildning som leder till polisexamen, få handledd erfarenhet av sådana verkliga situationer och möjlighet att senare reflektera över situationen och det egna agerandet och dess konsekvenser. En del av situationerna kan vara riskfyllda. En handledare kan inte alltid vara nära studenten och om studenten inte i en akut situation har samma befogenheter som en polisman, kan de inblandade, allmänheten eller studenten och hans eller hennes kollegor i onödan utsättas för fara. Samtidigt måste den som ges polismans befogenheter ha tillräcklig kunskap och även praktisk färdighetsträning med sig från lärosätet.

Eftersom utbildningsanordnarna i princip är fria att lägga upp sina utbildningar som de själva vill och fördela den verksamhetsförlagda utbildningen som de vill, kan det rent teoretiskt efter två år finnas vissa skillnader i vilka kunskaper och färdigheter studenterna har. Vi bedömer dock inte att risken är stor för att skillnaderna skulle vara avsevärda.

Vi har ändå övervägt om det skulle vara möjligt att som villkor för att studenten ska kunna ha polismans befogenheter under (en del av) den verksamhetsförlagda utbildningen, ställa upp krav på vilka kunskaper studenten skulle ha inhämtat eller vilka kurser studenten ska ha fullgjort med godkänt resultat innan sådana befogenheter kan ges studenten.

Två skäl har talat mot att införa en sådan ordning. Det första grundar sig i att utbildningsanordnarna ska ha frihet att själva bestämma utbildningsplan och kursplan för utbildningen. En reglering av vilka kurser eller vilka kunskaper en student ska ha genomgått respektive inhämtat för att få polismans befogenhet skulle, hur än det villkoret formuleras, innebära en inskränkning i lärosätenas frihet att själva planera utbildningen och dess innehåll.

Det andra skälet är att vi anser att en sådan reglering kan motverka den flexibilitet och kvalitet i den verksamhetsförlagda utbildningen, som den framtida samverkan mellan Polismyndigheten och lärosätena kan åstadkomma. De enskilda lärosätena kommer vara beroende av att Polismyndigheten anser att de studenter som de får ta emot från lärosätet har rätt kompetens samtidigt som Polismyndigheten kommer vara beroende av kvaliteten på den utbildning som lärosätena erbjuder de studenter som senare ska utgöra den huvudsakliga rekryteringsbasen för myndigheten.

Vi anser därför att det är rimligt att kräva att de studenter som ska genomföra verksamhetsförlagd utbildning med polismans befogenheter vid Polismyndigheten har fullgjort kursfordringar på utbildningen som leder till polisexamen om minst 120 högskolepoäng. Det motsvarar något längre tid än vad dagens studerande på grundutbildningen till polisman genomför innan de har möjlighet att få göra praktik i anställning som polisaspirant.

Vi förutsätter att studenterna får möjligheter att på lärosätet förbereda sig för den verksamhetsförlagda utbildningen så att de har ingående kunskap om vad polismans befogenheter innebär och vilka krav det ställer dem inför. Det är viktigt att studenterna också får kunskap om reglerna om tjänstefel eftersom de träffar inte bara anställda, utan också dem som utan att inneha anställning eller uppdrag utövar myndighet.⁸

10.4.2 Hanteringen av sekretess

Utredningsdirektiven lyfter särskilt fram frågan om studenternas tillgång till sekretesskyddade uppgifter. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen (tystnadsplikt) eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt, enligt 1 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess ska iakttas av den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd. Vidare ska sekretess iakttas av personer som på grund

⁸ 20 kap. 5 § 1 st. 5 brottsbalken (1962:700).

av anställning eller uppdrag hos en myndighet, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet. Sekretess ska också, enligt 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, iakttas efter det att anställningen, uppdraget osv. har upphört. Den som röjer uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

I polisens verksamhet gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning eller till den brottsbekämpande verksamheten i övrigt, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs, som framgår av 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller också, enligt 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen, inom polisens brottsbekämpande verksamhet, för uppgift om enskilda (t.ex. misstänkt, målsägande och vittne) personliga och ekonomiska förhållanden.

När studenterna gör fältstudier eller genomgår utbildning som är förlagd vid Polismyndigheten kommer de att utbildas så nära verksamheten att vi anser att det inte går att undvika att de kommer i kontakt med sekretesskyddade uppgifter. Därför är det ytterst viktigt att studenterna, dels under sin utbildning tillägnar sig kunskap om sekretessreglerna, dels medvetandegörs om vikten av dessa när de kommer i kontakt med sådana uppgifter vid Polismyndigheten eller hos en annan myndighet där de gör fältbesök eller någon del av den verksamhetsförlagda utbildningen.

Polismyndigheten och även socialtjänsten har redan i dag sekretessblanketter som tillhandahålls externa personer som vistas på myndigheten. Blanketten informerar om reglerna och den externa personen intygar att denne kommer att följa dem. Den typen av blanketter kan också användas i utbildningssammanhang.

10.4.3 Villkor för att Polismyndigheten ska ta emot studenter för den verksamhetsförlagda delen av utbildningen

Kontroll av laglydighet och säkerhetsprövning med registerkontroll

Våra överväganden och förslag: Polismyndigheten ska, innan den tar emot en student som genomgår utbildningen till polisexamen för att denne ska genomföra verksamhetsförlagd del av utbildningen där, kontrollera att denne fortsatt uppfyller de krav på laglydighet och övrig lämplighet som ställdes upp vid antagningen till utbildningen, vilket ska författningsregleras.

Eftersom verksamheten vid Polismyndigheten skiljer sig från utbildningen men fortfarande är säkerhetsklassad måste en ny säkerhetsprövning med registerkontroll göras innan studenten får möjlighet att genomföra den vid Polismyndigheten förlagda utbildningen. Detta måste göras tydligt för den som antas till utbildningen som leder till polisexamen.

Vi har tidigare argumenterat för vikten av att de som antas till utbildningen som leder till polisexamen prövas med avseende på både laglydighet och övrig lämplighet och pålitlighet i förhållande till rikets säkerhet och skyddet mot terrorism (säkerhetsprövning).

Enligt vårt förslag kommer utbildningen att förlängas något vilket skulle kunna innebära att det skulle kunna gå 3,5 år eller mer mellan den prövning som görs vid ansökan till utbildningen och den som sker vid anställning efter examen. Samtidigt kommer den nuvarande aspirantutbildningen att ersättas av verksamhetsförlagd utbildning under vilken studenterna kommer att delta i utbildning vid Polismyndigheten. Under denna period kommer studenterna att vistas i en miljö där de kommer att komma i kontakt med sekretesskyddade uppgifter och personer i olika krissituationer. Det går inte heller att i förväg veta vilka uppgifter eller situationer som kan röra rikets säkerhet eller terroristbrott. Det är även viktigt att värna allmänhetens förtroende för polisen samt säkerheten. De studenter som fullgör den verksamhetsförlagda utbildningen vid Polismyndigheten kommer enligt vårt förslag kunna ha polismans befogenheter och även vara iklädda polisuniform och de kommer av allmänheten att uppfattas som polismän.

Vi anser mot den bakgrunden att det är befogat att kontrollera studenternas laglydighet och övriga lämplighet inför den verksamhetsförlagda utbildningen vid Polismyndigheten. Vi menar att det är viktigt att tydliggöra att studenterna, på grund av gällande regler, även kommer att genomgå en ny säkerhetsprövning med registerkontroll innan de får delta i den verksamhetsförlagda utbildningen vid Polismyndigheten.

I kapitel 9 har vi redogjort för vilka regler vi föreslår ska gälla för tillträde till den utbildning som ska leda till polisexamen. För att kunna bli antagen till polisutbildningen har vi föreslagit att den som söker till polisutbildningen ska bedömas med avseende på laglydighet och övrig lämplighet. Vi har föreslagit att Universitets- och högskolerådet, efter att ha hört Polismyndigheten, ska få meddela närmare föreskrifter om vad som ska avses med lämplighet med hänsyn till laglydighet och övriga omständigheter.

För att systemet ska vara tydligt och rättssäkert krävs det att den bedömning som görs inför den verksamhetsförlagda utbildningen utgår från samma kriterier som bedömningen vid antagningen, även om det är två olika myndigheter som ska göra bedömningen vid dessa olika tillfällen. Av den anledningen ska kontrollen göras enligt samma kriterier som den som gjordes vid antagningen.

Detta innebär att Polismyndigheten kommer att begära ut nya uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren om de studenter som ska göra den verksamhetsförlagda utbildningen hos dem. Vårt förslag till ändring av polisförordningen ger Polismyndigheten stöd för ett nytt uttag ur dessa register och för att göra den förnyade lämplighetsbedömningen.

Vi har i vårt resonemang utgått från att de lärosäten som bedriver utbildning som leder till polisexamen vill ha samma möjligheter som polisprogrammen i dag har att göra fältstudier hos Polismyndigheten och att använda skyddsutrustning, vapen och radiokommunikationsutrustning m.m. som Polismyndigheten anser vara skyddsvärda aktiviteter och därför beslutar att utbildningen ska vara placerad i säkerhetsklass. Därvid ska säkerhetsprövningen innefatta en registerkontroll enligt 13 § säkerhetskyddslagen. Vi har redogjort för förfarandet i avsnitt 9.2.6.

Den obligatoriska säkerhetsprövning med registerkontroll som Polismyndigheten kommer att göra när det gäller de studenter som

ska genomföra den vid myndigheten verksamhetsförlagda utbildningen görs mot bakgrund av studenternas deltagande i verksamheten vid Polismyndigheten och motsvarar den som görs avseende personer som ska anställas som polisassistenter.

De studenter som inte klarar säkerhetsprövningen eller lämplighetsbedömningen kommer inte att kunna fullfölja sin utbildning eftersom de inte kan genomföra den verksamhetsförlagda utbildningen. Det förefaller också rimligt med tanke på att personen i frågan inte kommer att kunna anställas som polis efter avslutad utbildning.

I kapitel 11 redogör vi för vilka regler som ska gälla för disciplinåtgärder mot studenter och för avskiljande från utbildningen.

10.4.4 Polismyndighetens handläggning av ärenden om brott under den verksamhetsförlagda utbildningen vid myndigheten

Vårt förslag: De regler som gäller för handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare (i dagsläget också för polisaspiranter) ska också gälla för polisstudenter under den vid Polismyndigheten verksamhetsförlagda utbildningen.

I kapitel 11 behandlar vi de frågor som rör disciplinära åtgärder under utbildningen och avskiljande från utbildningen.

Under den tid som studenten genomför den vid Polismyndigheten verksamhetsförlagda delen av utbildningen behövs det dock, enligt vår uppfattning, särskilda regler också för handläggningen av ärenden som rör brott av studenten.

Förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare, gäller för Polismyndighetens handläggning av vissa ärenden som gäller anställda inom polisen, vissa uppdragstagare vid myndigheten och i vissa delar även för den som genomgår grundutbildning till polisman. Den gäller alltså i alla delar för dem som i dag är aspiranter vid Polismyndigheten, eftersom de är anställda hos myndigheten. Den gäller i vissa delar för dem som studerar på polisprogrammet.

Förordningen fastställer en särskild ordning för handläggningen av ärenden där en anställd påstås ha gjort sig skyldig till ett brott som har samband med anställningen eller på annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning, om en person har skadats allvarligt i samband med ett ingripande i tjänsten av en anställd eller om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda en förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med anställningen.⁹

Förordningen gäller också för handläggningen av ärenden som rör brott som inte har samband med anställningen och då gäller den också för studerande på polisprogrammet. Dessutom gäller förordningen för verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka om en anställd eller studerande vid polisprogrammet utövar eller kan komma att utöva brottslig verksamhet som är av sådan allvarlighetsgrad att det innefattar brott med ett straff på fängelse ett år eller mer.

Sådana ärenden ska, enligt 8 §, handläggas vid avdelningen för särskilda utredningar. Förundersökningar i ärenden som förordningen täcker ska bedrivas med särskild skyndsamhet och förhör ska hållas av en åklagare eller en polisman vid avdelningen för särskilda utredningar.

Med vårt förslag, där de studenter som genomför den verksamhetsförlagda utbildningen vid Polismyndigheten kommer att vara just studenter och inte anställda som dagens polisaspiranter, kommer studenten ändå att på många sätt verka som en polisman, eftersom de i normalfallet kommer att ha polisens befogenheter. Det innebär att en misstanke om brott eller brottslig verksamhet mot studenten kommer att behöva handläggas i särskild ordning och inte till exempel av dennes ”kollegor” – polismän på samma enhet eller region. Vi anser därför att förordningen i framtiden ska gälla också för den som genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen och som också uppehåller befattning som polisman.

⁹ I fortsättningen i texten inkluderas i begreppet anställd också sådana uppdragstagare som definieras i förordningen och polisaspiranter (som ju är anställda av Polismyndigheten).

10.5Handledning och samverkan mellan Polismyndigheten och lärosätena

Våra förslag: För att tydliggöra vikten av samverkan mellan lärosätena och Polismyndigheten i fråga om utbildningen som leder till polisexamen och särskilt den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, ska Polismyndigheten åläggas en skyldighet att samverka med de lärosäten som genomför utbildningen.

Polismyndigheten bör få i uppdrag av regeringen att ta fram en strategi för hur handledningen av polisstudenter ska organiseras och genomföras på myndigheten och i samverkan med lärosätena.

Flera medarbetare på lärosätet och hos avnämaren berörs när en student genomgår verksamhetsförlagd utbildning. Det är viktigt att handledare får information och utbildning i sina nya roller bland annat för att det ska finnas en samsyn kring vilka mål studenten ska uppnå och hur detta kan göras. Behovet av information och utbildning till handledare och övriga omfattar både utbildningens innehåll och högskolepedagogik.

Information och utbildning kan ges på olika sätt som oftast kompletterar varandra. Flera lärosäten ger till exempel handledarutbildning för handledare i den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, några har dessutom webbaserat stöd som handledarna kan återkomma till vid behov. Att skapa ett forum där handledare utbyter erfarenheter kring den verksamhetsförlagda utbildningen är centralt för utbildningens kvalitet. Vissa lärosäten ställer som krav att handledare har genomgått viss handledarutbildning, andra tar fram tydliga planer med progression. En sådan plan synliggör vilka utbildningsbehov och vilka krav som ställs på medarbetare och på högskolan.

Att organisera den verksamhetsförlagda utbildningen kommer att kräva engagemang från både lärosäten och Polismyndigheten. Detta gäller både organisation, planering, bemanning och utbildning av handledare. Eftersom olika delar av Polismyndigheten kommer att beröras och då flera lärosäten är inblandade rekommenderar vi att samverkan mellan dessa parter formaliseras för att få en samsyn och en liknande struktur över landet. Detta kommer

att möjliggöra att en verksamhetsförlagd utbildning med god kvalitet byggs upp.

Universitetskanslersämbetet har i december 2015 publicerat rapporten Uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärar- och förskollärarytbildningarna. Där noteras bland annat att samverkan och kvalitetssäkringen i övrigt underlättats av att lärosätena utvecklat administrativa stödsystem exempelvis genom databaser. Detta kan bland annat underlätta fördelningen av platser.

Utbildningens verksamhetsförlagda delar kan föra med sig vissa svårigheter. Högskoleverket har till exempel i rapporten Rättssäker examination rekommenderat bl.a. att det är viktigt att lärosätena tar ställning till vilken roll handledaren har. Vidare samlar rapporten konkreta råd och erfarenheter från olika lärosäten. En rapport från Universitetskanslersämbetet från 2015 ger också en fingervisning om vilka områden som kan kräva särskild uppmärksamhet ur en rättssäkerhetsaspekt. Så är till exempel fallet vad gäller skapandet av mellannivåer mellan handledare och examinator vilket kan leda till otydlighet gällande till exempel vem som fattar beslut för både student och lärare.

Den nuvarande ordningen innebär, som vi tidigare redogjort för, att studerande på grundutbildningen till polisman gör en betald praktikperiod hos Polismyndigheten under den senare delen av utbildningen, den s.k. aspiranttjänstgöringen. Under aspiranttjänstgöringen har aspiranten tillgång till en handledare och en instruktör hos Polismyndigheten. Enligt de uppgifter vi fått del av under utredningens gång fungerar handledningen mycket bra på en del tjänstgöringsplatser medan funktionen på andra kan behöva utvecklas och styras upp.

För att Polismyndigheten ska stå väl förberedd för det nya systemet, när det står klart vilka lärosäten som har ansökt om och fått examenstillstånd för utbildningen som leder till polisexamen, bör myndigheten i god tid inventera resurser för handledning, system och organisation. Vi anser att regeringen bör ge Polismyndigheten i uppdrag att ta fram en strategi för hur handledningen av polisstudenter ska organiseras och genomföras på myndigheten och i ett senare skede, i samråd med de lärosäten som ska bedriva sådan utbildning, besluta hur detta ska ske på myndigheten.

10.5.1 Säkerhet för studenten

Det är viktigt att studerande har en personskadeförsäkring när de studerar. I dag tecknar Universitets- och högskolerådet i enlighet med 1 kap. 11 a § högskoleförordningen (1993:100) en personskadeförsäkring för studenter hos Kammarkollegiet för lärosätenas räkning.

Försäkringen är en olycksfallsförsäkring som omfattar studenter inskrivna vid ett svenskt universitet eller högskola. Med olycksfall avses en kroppsskada orsakad av en plötslig och ofrivillig händelse med yttre våld mot kroppen. Försäkringen gäller i Sverige under skoltid och under direkt färd mellan bostaden och den plats där skoltiden tillbringas. Med skoltid menas all tid inom lärosätets lokaler och område. Försäkringen gäller även på praktik eller på en arbetsplats godkänd av skolan. Försäkringen är kostnadsfri för studenterna. Självrisken är 500 kronor.

Kammarkollegiet tillhandahåller också en utökad försäkring som innehåller utökat personskadeskydd och olycksfall, som bland annat Linnéuniversitetet i dag tecknar för sina studerande på grundutbildningen till polisman.

10.5.2 Hinder att fortsätta utbildningen

En viktig fråga som har ett tydligt samband med studenter som begår brott eller av annan anledning uppför sig olämpligt under utbildningen är säkerheten på och omkring utbildningen. Under polisutbildningen och i synnerhet under den del av polisutbildningen som är verksamhetsförlagd på Polismyndigheten befinner sig studenterna så nära den reguljära polisverksamheten att det kan inträffa att de begår allvarliga fel eller misstag och därmed riskerar att skada andra personer eller verksamheter, eller sig själva. Detta kan bland annat inträffa om de saknar de kunskaper eller färdigheter som krävs.

En högskola som bedriver polisutbildning indelar utbildningen i kurser eller delkurser som kan ha olika omfattning och för vilka föreskrifter ska slås fast i kursplaner. Där kan t.ex. föreskrivas att det för att få börja på en kurs krävs godkänt resultat från en eller flera andra kurser. Även den verksamhetsförlagda delen av utbildningen utgör en eller flera kurser. En student som inte når målen

för en kurs och inte får kursen godkänd kan – om föreskrifter om detta finns – hindras att börja på en eller flera andra kurser och hindras möjligen därmed också att fortsätta sin utbildning. Detta utvecklas närmare i avsnitt 10.3.2.

De möjligheter som finns att hindra en student från att delta i en utbildning är avskiljande från utbildningen enligt högskolelagens regler, avstängning av disciplinära skäl enligt 10 kap. högskoleförordningen och underkännande vid examination. Något utrymme för att tvinga en student att på andra grunder göra ett uppehåll från en utbildning finns inte.

Genom att följa studenternas insatser under utbildningen, bland annat under den verksamhetsförlagda utbildningen, får högskolan kunskap om deras prestationer. Om en student inte uppnår lärandemålen för en kurs kan universitetet eller högskolan underkänna honom eller henne på prov eller på den utbildningens verksamhetsförlagda delar.

Universitet och högskolor har också enligt 6 kap. 21 § högskoleförordningen möjlighet att besluta om föreskrifter som begränsar antalet prov- och praktiktillfällen. Det minsta antalet för prov måste vara fem och det minsta för praktik två tillfällen. En student som har underkänts tillräckligt många gånger på prov eller praktik kan då inte fortsätta utbildningen. Detta förutsätter att det i kursplanerna framgår att godkänt betyg på de tidigare kurserna är tillträdeskrav för att få fortsätta till nästa kurs. Det är viktigt för studenternas rättssäkerhet att förutsättningarna för lärosätets och studenternas agerande är tydligt reglerade.

Det kan under vissa förutsättningar vara nödvändigt att avbryta en students praktik eller verksamhetsförlagda utbildning. En möjlighet är att fatta beslut om betyg, vilket i ett sådant fall skulle innebära ett underkänt betyg, innan studenten genomgått kursen.¹⁰ Enligt 6 kap. 18 § högskoleförordningen ska betyg sättas på en genomgången kurs om inte högskolan föreskriver något annat. För att en examinator ska kunna fatta beslut om betyg innan en student har genomgått hela kursen måste en regel om detta finnas i kursplanen. Med tanke på att det endast är i undantagsfall som examination ska kunna ske i förtid bör regeln i kursplanen, enligt

¹⁰ Detta beskrivs i Högskoleverkets rapport Rättssäkerheten när en högskola avbryter en students praktik (2007:58R).

Högskoleverket, formuleras så att det framgår att det krävs speciella omständigheter för att examination ska kunna ske innan studenten har genomgått hela kursen. Det måste för sådana fall, anser Högskoleverket, också finnas tydliga regler i kursplanen om när en student som på detta sätt underkänts får delta i kursen på nytt.

Karolinska institutet tillämpar liknande regler för exempelvis utbildning som leder till läkarexamen, dvs. i kursplanen finns tydligt uppställda tillträdeskrav, till exempel godkänt betyg på tidigare kurs eller praktik för tillträde till annan kurs.

Detta kan innebära att studenten underkänns på aktuellt moment vilket med lämpligt stöd i kursplan kan innebära att examinator avbryter studentens verksamhetsförlagda utbildning. För rättssäkerhetens skull ska grund varför detta beslut fattas dokumenteras och en handlingsplan tas fram där det framgår vad som krävs innan studenten ges möjlighet till fortsatt verksamhetsförlagd utbildning.

11 Disciplinära åtgärder och avskiljande

11.1 Inledning

Vi har i kapitel 9 som tillträdeskrav till den nya högskoleutbildning som ska leda till polisexamen föreslagit ett lämplighetskrav innefattande bland annat krav på laglydighet hos de personer som söker utbildningen. I kapitel 10 har vi föreslagit att Polismyndigheten till högskoleutbildningens verksamhetsförlagda del bara får ta emot en student som är lämplig med hänsyn till laglydighet och övriga omständigheter. I vårt uppdrag ingår därutöver att med utgångspunkt i det gällande regelverket för högskoleutbildning analysera behovet av särskilda bestämmelser rörande disciplinära åtgärder mot studenter på den nya högskoleutbildning som vi föreslår respektive avskiljande av studenter från denna utbildning.

I detta kapitel redogör vi för de regler om disciplinära åtgärder och avskiljande som i dag gäller för studerande på polisprogrammet. Vi redovisar också hur motsvarande regler för studenter på en högskoleutbildning ser ut. I ljuset av gällande ordning redovisar vi därefter våra överväganden och förslag när det gäller disciplinära åtgärder respektive avskiljande av studenter.

11.2 Gällande ordning

11.2.1 Grundutbildningen till polisman

Bestämmelser om disciplinära åtgärder mot respektive avskiljande av studenter på dagens polisprogram finns i förordningen om utbildning till polisman (2014:1105).

Disciplinära åtgärder

Enligt 9 § får Polismyndigheten vidta disciplinära åtgärder mot en student vid polisprogrammet som

- med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas
- stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen
- utsätter någon annan student eller arbets- eller uppdragstagare inom polisen för allvarliga trakasserier.

De disciplinära åtgärderna är enligt 10 § samma förordning varning och avstängning. Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen. Beslutet ska avse en eller flera tidsbestämda perioder, dock sammanlagt högst sex månader.

Beslut om varning eller avstängning får överklagas till Polismyndighetens personalansvarsnämnd (14 § samma förordning).

Om det blir aktuellt att vidta disciplinära åtgärder går det i praktiken till så att högskolan som utbildningen bedrivs vid har ett samtal med studenten. Därefter skickas en rapport om händelsen till Polismyndigheten, vars personalansvarsnämnd sedan kan fatta beslut om varning eller avstängning.

Avskiljande

Polismyndigheten får enligt 11 § förordningen om utbildning till polisman avskilja en student vid polisprogrammet från utbildningen om studenten

- inte rättar sig efter en varning enligt 9 §
- lider av en psykisk störning
- missbrukar alkohol, narkotika eller andra illegala substanser
- har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är att anse som ringa

- är frånvarande från utbildningen i sådan omfattning att han eller hon inte kan tillgodogöra sig den
- på annat sätt visar sig olämplig för fortsatt utbildning.

Om det finns anledning att anta att en student bör avskiljas från polisprogrammet, får Polismyndigheten i vissa fall vid behov uppmana studenten att låta sig undersökas av den läkare som anvisas (11 § andra stycket samma förordning).

Om ett förfarande inleds som syftar till att en student vid polisprogrammet ska avskiljas från utbildningen, får Polismyndigheten, om det behövs, med omedelbar verkan stänga av studenten från utbildningen i avvaktan på att ärendet slutligt kan avgöras (12 § samma förordning).

Polismyndighetens beslut får överklagas till Polismyndighetens personalansvarsnämnd (14 § samma förordning).

11.2.2 Reglerna för högskoleutbildning

Bestämmelser om disciplinära åtgärder mot respektive avskiljande av studenter vid högskolan finns i högskolelagen, högskoleförordningen och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

Disciplinära åtgärder

Enligt 4 kap. 5 § högskolelagen får regeringen meddela föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter. Dessa föreskrifter återfinns i 10 kap. högskoleförordningen. Där anges i 1 § att disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som

- med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas
- stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen
- stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning

- utsätter en annan student eller arbetstagare vid högskolan för trakasserier eller särskilda trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:944).

De disciplinära åtgärderna som avses är varning och avstängning (10 kap. 2 § högskoleförordningen). I samma paragraf anges att ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet ska avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader. Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom högskolan.

Beslut om disciplinära åtgärder fattas vid varje högskola av en disciplinnämnd om rektor beslutar att hänskjuta ärendet dit (3 och 9 §§ samma kapitel). Besluten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (12 kap. 3 § högskoleförordningen).

Dessa regler gäller även för utbildning som leder till officersexamen (4 kap. 7 § förordningen [2007:1164] för Försvarshögskolan).

Avskiljande

Enligt 4 kap. 6 § högskolelagen får en student avskiljas tills vidare från utbildningen i fall då studenten

- lider av psykisk störning
- missbrukar alkohol eller narkotika
- har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

För att ett avskiljande ska komma i fråga gäller dessutom att det till följd av ett sådant förhållande bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Högskolans avskiljandenämnd, en för högskolan gemensam nämnd, prövar frågor om avskiljande (4 kap. 7 § högskolelagen). I förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning finns närmare regler om avskiljandeförfarandet. Nämnden kan enligt 12–13 §§ denna förordning besluta att avskilja en student i avvaktan på att ärendet kan avgöras slutligt. Om det finns anledning att anta att en student bör avskiljas från hög-

skoleutbildning får nämnden uppmana studenten att låta sig undersökas av en läkare som nämnden anvisar (11 § samma förordning). Nämndens beslut om avskiljande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (20 § samma förordning).

Dessa regler gäller även för utbildning som leder till officersexamen (se 1 § 1 kap. högskolelagen).

11.3 Våra överväganden och förslag

11.3.1 Disciplinära åtgärder

Vårt förslag: De bestämmelser om disciplinära åtgärder som gäller vid universitet och högskolor ska också gälla för högskoleutbildningen som leder till polisexamen.

Vid en jämförelse mellan det regelverk som gäller för studenter vid universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap och de som gäller för studerande vid dagens polisprogram kan konstateras att de är relativt lika varandra. De skiljer sig dock åt i två avseenden. Enligt högskoleförordningen är det möjligt att utdela disciplinära åtgärder om en student stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan inrättning. Någon motsvarande möjlighet finns inte i förhållande till polisstudenter enligt polisutbildningsförordningen. Enligt högskoleförordningen är det därutöver möjligt att vidta disciplinära åtgärder om en student utsätter en annan student eller arbetstagare för trakasserier. För att motsvarande åtgärder ska få vidtas mot polisstudenter är det enligt polisutbildningsförordningen inte tillräckligt att han eller hon har utsatt någon annan student, arbets- eller uppdragstagare inom polisen för trakasserier utan trakasserierna måste också ha varit allvarliga.

Utredningen om den framtida polisutbildningen föreslog i sitt betänkande att de bestämmelser för disciplinära åtgärder och avskiljande som gäller för universitet och högskolor skulle gälla även för polisutbildningen.¹ Remissinstanserna, som så gott som samtliga behandlade frågorna om disciplinära åtgärder och avskiljande i ett sammanhang, var i huvudsak negativa till förslaget.

¹ Framtidens polisutbildning, SOU 2008:39, s. 131 ff.

Invändningarna berörde dock endast avskiljande av studenter och det går därför inte att dra några slutsatser om hur man resonerade beträffande förslaget om disciplinåtgärder.

Vi kan i dag inte se några bärande skäl för att de regler som gäller för disciplinära åtgärder för studenter vid universitet och högskolor inte också ska gälla för studenter på den nya högskoleutbildning som leder till polisexamen. Tvärtom finns det starka skäl för en sådan ordning. Det innebär att kravet på att trakasserierna ska ha varit allvarliga för att disciplinåtgärd ska kunna vidtas mot polisstudenter försvinner. Det är naturligtvis särskilt viktigt att studenter som utbildar sig till poliser uppträder och bemöter andra korrekt.

Också när det gäller störningar på bibliotek eller annan inrättning bör sådana kunna ligga till grund för disciplinåtgärder mot studenter på högskoleutbildningen som leder till polisexamen. Inte heller finns det skäl att kunna överklaga ett beslut på annat sätt än till allmän förvaltningsdomstol.

Sammantaget föreslår vi alltså i denna del att högskolelagens och högskoleförordningens bestämmelser om disciplinära åtgärder även ska omfatta studenter på högskoleutbildningen som leder till polisexamen.

11.3.2 Avskiljande

Vårt förslag: De bestämmelser om avskiljande som gäller vid universitet och högskolor ska gälla också för polisutbildningen.

Vid en jämförelse mellan de beskrivna regelverken kan konstateras att högskolelagen ställer högre krav för att ett avskiljande av en student från utbildningen ska kunna ske. Utöver de krav som liknar de som ställs i polisutbildningsförordningen (psykisk störning, missbruk eller brottslighet) ställer högskolelagen således krav på att det ska föreligga en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Vidare ställer högskolelagen krav på att eventuell brottslighet ska ha varit allvarlig medan polisutbildningsförordningen ställer krav på att brottsligheten inte ska anses ha varit ringa.

Utredningen om den framtida polisutbildningen föreslog som redovisats ovan att de bestämmelser om avskiljande som gäller för universitet och högskolor skulle gälla även för polisutbildningen. Som också nämnts var remissinstanserna i huvudsak negativa till en sådan ordning, främst eftersom de ansåg att det borde ställas större krav på laglydighet för en blivande polis än för studenter i allmänhet.

I kapitel 4 och 9 har vi beskrivit de krav på laglydighet som ställs i dag vid tillträde till polisutbildningen och vid anställning hos Polismyndigheten. Vi har i kapitel 9 föreslagit att ett krav på lämplighet inkluderande laglydighet ska ställas upp som ett behörighetskrav för antagning till den högskoleutbildning som ska leda till polisexamen. En sökande som förekommer i belastnings- eller misstankeregistret kommer därmed sannolikt inte att antas till utbildningen om man bortser från mer bagatellartade gärningar. Härigenom blir det tydligt för den som genomgår polisutbildningen att brottslig verksamhet inte är acceptabel och att den som döms för sådan inte kommer att erhålla anställning vid Polismyndigheten efter utbildningen.

Mot bakgrund av den remisskritik som riktades mot den tidigare utredningens förslag har vi övervägt om vi behöver föreslå särskilda regler för avskiljande av polisstudenter. Vi anser dock inte att det ur den enskilda studentens perspektiv finns skäl att ställa högre krav på polisstudenters laglydighet under utbildningen vid själva lärosätet än på andra studenter. Däremot anser vi som vi redovisat i kapitel 10 att Polismyndigheten till den verksamhetsförlagda utbildningen bara får ta emot en student som uppfyller kraven i 7 kap. 7 § 2 högskoleförordningen, dvs. som är lämplig med hänsyn till laglydighet och övriga omständigheter. Om studenten då inte bedöms lämplig, till exempel på grund av att han eller hon begått brott under tiden efter antagningen men före den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, så kommer han eller hon inte att kunna fullgöra den verksamhetsförlagda delen av utbildningen. Det kommer i sin tur att medföra att studenten inte kan få ut en polisexamen.

Andra viktiga frågor som kan hänföras till säkerheten utan att ha med brottslighet att göra är sådana som har bäring på studentens agerande. Under polisutbildningen och i synnerhet under den del av polisutbildningen som utgör den verksamhets-

förlagda utbildningen vid Polismyndigheten är studenter så nära den reguljära polisverksamheten att det kan inträffa att de begår allvarliga fel eller misstag och därmed riskerar att skada andra personer eller verksamheter. Detta kan bland annat inträffa om de saknar de kunskaper eller färdigheter som krävs.

Enligt bestämmelser i 6 kap. högskoleförordningen ska högskoleutbildning bedrivs som kurser, som kan ha olika omfattning och som kan bestå av delkurser eller moment där studenternas prestationer bedöms på olika sätt. Det är högskolan som lägger upp utbildningen och delar in den i kurser. För varje kurs ska det finnas en kursplan och i en sådan ska anges kursens nivå, antal högskolepoäng, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs. Kurser får sammanföras till utbildningsprogram och för dem gäller att det ska finnas en utbildningsplan som bland annat ska ange de kurser som programmet omfattar och kraven för särskild behörighet.

Betyg ska sättas på en genomgången kurs och beslutas av en särskilt utsedd lärare, examinator. I en kursplan för en viss kurs kan det t.ex. föreskrivas att en tidigare kurs ska ha godkänts för att studenten ska få påbörja kursen, dvs. att uppnåda kunskaper från den tidigare kursen är nödvändiga för att få behörighet till kursen.

Genom att följa studenternas insatser under utbildningen, bland annat under den eller de kurser som den verksamhetsförlagda utbildningen består av, får högskolan kunskap om deras prestationer. Om en student inte uppnår målen för en kurs ska högskolan underkänna honom eller henne vid prov eller praktik.

Högskolor har också, som vi beskrivit i avsnitt 10.5.2, enligt 6 kap. 21 § högskoleförordningen möjlighet att besluta om föreskrifter som begränsar antalet prov- och praktiktillfällen. Det minsta antalet för prov måste vara fem och det minsta för praktik två tillfällen. En student som efter att ha genomgått tillåtet antal provtillfällen eller tillåtet antal praktik- eller utbildningsperioder utan att ha godkänts, har inte uppnått särskild behörighet för en senare kurs. Detta förutsätter dock att det i kursplanerna eller i utbildningsplanen framgår att godkänt betyg på de tidigare kurserna är behörighetskrav för att få fortsätta till en annan kurs. Det är därför viktigt för studenternas rättssäkerhet att förutsättningarna för lärosätets och studenternas agerande är tydligt

reglerade.² Det är också viktigt att högskolorna lägger upp utbildningarna på ett bra sätt.

Som nämnts gäller högskolelagens regler om avskiljande för officersutbildningen. Säkerhetsfrågan är också på den utbildningen en viktig fråga. När avskiljande inte kan bli aktuellt har den frågan kunnat hanteras på sätt som beskrivs ovan med tydliga krav i kursplanen. Även Karolinska institutet tillämpar liknande regler för exempelvis utbildning som leder till läkarexamen, dvs. i kursplanen finns tydligt uppställda tillträdeskrav, till exempel godkänt betyg på tidigare kurs eller praktik för tillträde till annan kurs.

Sammantaget anser vi att högskolelagens avskiljanderegler i kombination med krav på förnyad lämplighetsprövning inkluderande en prövning av laglydigheten inför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen och med lärosätenas möjligheter att i föreskrifter begränsa antalet prov- och praktiktillfällen samt ställa upp tydliga krav i kursplanerna medför att säkerhetsfrågorna inklusive frågan om laglydighet får en väl avvägd lösning. Lösningen säkerställer att studenter på ett rättssäkert sätt får information om vad som gäller för deras utbildning. Samtidigt säkerställs för högskolans och övriga samhällets del att nödvändiga moment provas så att säkra förhållanden råder. Genom vår lösning kan även allmänhetens förtroende för polisen och rättsväsendet upprätthållas. Vi föreslår alltså att högskolelagens regler om avskiljande ska gälla även för studenter på högskoleutbildningen som ska leda till polisexamen.

² Mer om detta i Högskoleverkets rapport *Rättssäkerheten när en högskola avbryter en students praktik*. Rapport 2007:58R.

12 Styrning och dimensionering av utbildningen

12.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att redovisa olika alternativ för hur en högskoleutbildning till polisman kan utformas och föreslå det alternativ som bedöms lämpligast.

Som vi tidigare redovisat är det i dag Polismyndigheten som beslutar även utbildningens dimensionering. Den styrs av Polismyndighetens kompetensförsörjningsbehov och antalet studieplatser motsvarar Polismyndighetens prognosticerade behov av nyrekrytering av polismän.

Enligt direktiven kommer Polismyndigheten också i framtiden att i stor utsträckning ha sin rekryteringsbas bland de personer som examineras från en utbildning som leder till polisexamen. Det påverkar naturligtvis i sin tur utbildningens dimensionering.

I betänkandet Framtidens polisutbildning föreslogs ett överintag till den nya utbildning man då förespråkade, dvs. att det skulle finnas fler studieplatser än det antal examinerade som man kunde förutse skulle få anställning hos Polismyndigheten.¹ Utredningen motiverade förslaget bl.a. med att detta skulle skapa en sund konkurrens mellan studenter under utbildningen och att det också skulle ge större flexibilitet i Polismyndighetens justering av personalstyrkan.

Enligt våra direktiv måste dock fördelarna ställas mot de nackdelar som kan finnas med ett sådant överintag, bl.a. ökade kostnader och andra negativa konsekvenser av att fler studenter än de som kan väntas få anställning inom Polismyndigheten utbildas.

¹ SOU 2008:39 s. 134 f.

Vi har därför också i uppdrag att föreslå en ändamålsenlig dimensionering av polisutbildningen och hur dimensioneringen ska styras.

I detta kapitel tar vi först upp frågan om hur styrningen ska ske av vilket eller vilka lärosäten som ska få möjlighet att bedriva utbildning om de får tillstånd att utfärda polisexamen. I det sammanhanget diskuteras bl.a. frågan om det bör finnas en egen högskola för polisutbildningen. Därefter tar vi upp frågor om styrning av antalet studenter som bör antas till polisutbildningen samt ersättningsystem för lärosätena. Slutligen redovisar vi några synpunkter på utbildningsinnehållet.

12.2 Styrning av antalet lärosäten med utbildning som leder till polisexamen

12.2.1 Våra överväganden och förslag

Våra bedömningar och förslag: Universitetskanslersämbetet (regeringen i fråga om enskilda utbildningsanordnare) ska besluta om vilket eller vilka lärosäten som får tillstånd att utfärda polisexamen.

Vi avfärdar tanken på att polisutbildningen ska bedrivas vid en egen högskola. Regeringen bör i stället genom medeltilldelning styra vilka lärosäten som efter examenstillstånd ska ges förutsättningar att bedriva polisutbildning. Antalet sådana lärosäten bör vara begränsat. I första hand bör de lärosäten som redan i dag bedriver polisutbildning komma i fråga.

Vilket organ ska besluta om examenstillstånd?

Vi har i avsnitt 6.2.3 redogjort för den reglering som gäller tillstånd att utfärda en examen. Den examen som här är aktuell är en yrkesexamen som regeringen med stöd av högskolelagen (1992:1434) har meddelat föreskrifter om (se avsnitt 8.2.1). Alla utbildningsanordnare måste därför enligt 1 kap. 12 § högskolelagen ansöka om examenstillstånd. Samtliga sådana ansökningar prövas av Universitetskanslersämbetet. När det gäller enskilda utbildningsanordnare är det regeringen som beslutar i tillståndsfrågan.

Beträffande Statens lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan föreskriver regeringen i förordning vilka examina som får utfärdas där.

Vi har övervägt frågan om det för polisutbildningens del finns särskilda skäl för att frånga den normala ordningen att låta Universitetskanslersämbetet besluta i examenstillståndsfrågan. Ett skäl för att i stället låta regeringen fatta ett sådant beslut är att regeringen härigenom skulle få möjlighet att styra vilken eller vilka lärosäten som ges examenstillstånd och som på så sätt får bedriva polisutbildning. En sådan reglering skulle i princip innebära att ett lärosäte som vill bedriva polisutbildning men inte har tillstånd förbjuds att göra det trots att det uppfyller alla krav i examensordningen för polisexamen. En sådan ordning anser vi inte vara acceptabel.

Vi har också övervägt andra speciallösningar liknande de som finns för Sveriges lantbruksuniversitet och för Försvarshögskolan. Vi har dock inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå några sådana lösningar.

Vi har i stället kommit fram till att den normala ordningen för examenstillstånd är den bästa och mest rimliga. Med en sådan lösning får regeringen i stället på annat sätt styra vid vilket eller vilka lärosäten polisutbildningen bör bedrivas.

En egen högskola för polisutbildningen?

Under utredningens gång har frågan om polisutbildningen ska bedrivas vid en egen högskola, ibland kallad sektorshögskola, uppkommit. Polisutbildningen bedrivs t.ex. i samtliga våra nordiska grannländer på egna högskolor.

Vår bedömning är, vilket följer av föregående avsnitt, att det nuvarande systemet, där polisutbildning bedrivs på flera olika lärosäten (om än i dag som uppdragsutbildning) har stora fördelar som är kvalitativa, ekonomiska och organisatoriska. Utbildningen drar nytta av att finnas vid universitet och högskolor där stora delar av de lokaler och den infrastruktur som behövs redan finns (föreläsningssalar, grupprum, bibliotek, etc.). Lärarna kan undervisa vid olika utbildningar som redan är etablerade i högskolan vilket medför att dessa områden kan stärka den akademiska miljön. Detta är särskilt viktigt för en utbildning som har stora inslag av tvär-

vetenskap. Utbildningens upplägg ger också polisstudenterna möjlighet att röra sig bland studenter som studerar vid andra utbildningar, bl.a. till professioner som de polisstuderande kan komma att komma i kontakt med under sin framtida yrkesutövning. Detta används redan i dag vid Umeå universitet och Linnéuniversitet där polisstudenter och socionomstudenter ibland får samarbeta inom ramen för sina respektive utbildningar. Visst samarbete sker också med t.ex. studenter inom akutsjukvården.

Vidare skulle en egen högskola kräva att en ny myndighet skapas med ökade kostnader som följd. Det skulle också medföra att antalet studieorter minskades. Det är oklart hur detta skulle påverka rekryteringen av studenter och lärare, och i förlängningen rekryteringen av polismän till olika delar av landet. Om flera högskolor skulle grundas skulle detta innebära ännu högre kostnader. Vidare skulle polisstudenterna gå miste om högskolemiljön, dess samordningseffekter och dess mångfald. Utbildningen så som den nu är placerad – på tre lärosäten – är också mindre sårbar i termer av finansiering, personal och övrig infrastruktur.

Av dessa anledningar avfärdar vi tanken på att bedriva polisutbildning vid en egen högskola.

Vilka lärosäten ska ges förutsättningar att bedriva polisutbildning?

Polisutbildningen är en utbildning som på grund av de praktiska moment som ingår i utbildningen kräver särskilt anpassade lokaler (larmcentral, lämpliga lokaler för skytte, andra övningsmiljöer, m.m.), särskild utrustning som saknas på andra utbildningar (bilar, skyddsvästar, vapen, m.m.) och en hög lärartäthet. Detta leder till att kostnaden för utbildningen är relativt hög jämfört med andra utbildningar.

Därtill bör läggas att antalet studenter som antas till polisutbildningen är begränsat. De senaste åren har cirka 700 per år antagits. Även om antalet studenter under de närmaste åren kommer att öka är utbildningen med andra ord en relativt liten utbildning jämfört med övriga högskoleutbildningar, i synnerhet jämfört med de utbildningar som innefattar verksamhetsförlagda delar.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att det är lämpligt och kostnadseffektivt att begränsa antalet lärosäten som får möjlighet att utbilda polismän. Regeringen bör därför genom medelstillelning bestämma vilka universitet och högskolor som kan komma i fråga för ett sådant utbildningsuppdrag.

Det finns i dag tre lärosäten som bedriver polisutbildning i Sverige. Utöver personal, utvecklade kurser och inarbetade kontakter på Polismyndigheten har dessa lärosäten särskilt anpassade och ändamålsenliga lokaler. Två av dem har också inrättat huvudområden benämnda Polisiärt arbete och har därför redan berett vägen för en högskoleutbildning som leder till polisexamen, baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet. Vi anser att det därför är lämpligt att dessa lärosäten även i fortsättningen får bedriva polisutbildning som leder till polisexamen, förutsatt att de får tillstånd av Universitetskanslersämbetet att utfärda examen.

Utöver dessa lärosäten har regeringen också i framtiden möjlighet att besluta om finansiella resurser till fler universitet och högskolor för att bedriva polisutbildning om behovet skulle uppstå.

12.3 Styrning av antalet studenter och finansiering av polisutbildningen

12.3.1 Gällande bestämmelser för styrning av antalet studenter

Riksdagen beslutar om anslag till utbildning och forskning inom högskolan. Statliga universitet och högskolor tilldelas huvuddelen av sina resurser via dels ett anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, dels ett anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. För utbildning på grundnivå och avancerad nivå tilldelas respektive lärosäte varje år ett s.k. takbelopp som är den ersättning lärosätet maximalt kan få för att utbilda studenter.

Ersättningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå baseras dels på antalet registrerade studenter (omräknade till helårsstudenter), dels på antalet avklarade högskolepoäng (helårsprestationer, dvs. det antal högskolepoäng studenterna presterar under ett år) på de kurser lärosätet ger. Ersättningen beror också på vilket utbildningsområde som helårsstudenterna och helårsprestationerna hänförs till. Olika utbildningsområden genererar olika

ersättningsbelopp och respektive kurs klassificeras till ett utbildningsområde beroende på kursens ämnesinnehåll.

Dimensionering av utbildning ligger sedan 1993 års högskole-reform till stor del inom universitetens och högskolornas ansvar. Regeringen styr därför inte vilka utbildningar som ges, med undantag för vissa av de mest kostsamma utbildningarna t.ex. de konstnärliga utbildningarna eller officersutbildningen.

Under de senaste åren har dock riktade satsningar gjorts mot vissa utbildningar inom bristyrken, t.ex. inom vård/medicin- och teknikområdet. Det innebär att regeringen har styrt lärosätena mot en ökning av antalet studenter vid vissa utbildningar som civilingenjörsutbildning, högskoleingenjörsutbildning, läkarutbildning, tandläkarutbildning och sjuksköterskeutbildning. Detta har styrts i lärosätenas respektive regleringsbrev.

Prestationsgraden varierar mellan olika utbildningar.² Den genomsnittliga prestationsgraden bland kvinnor och män läsåret 2012/13 var 84 respektive 78 procent. Prestationsgraden är till exempel högre (90 procent) på program som leder till yrkesexamen än på program som leder till generell examen (85 procent).³

12.3.2 Överväganden och förslag

Antal studenter på polisutbildning

Våra överväganden och förslag: Antalet studenter som antas till polisutbildningen ska baseras på Polismyndighetens behov av nyutbildade poliser och myndighetens förmåga att finansiera dessa som anställda samt lärosätenas möjlighet att tillhandahålla den utbildning som leder till polisexamen.

Såsom vi beskrivit tidigare är polisutbildningen en utbildning som ställer höga säkerhetskrav, innehåller verksamhetsförlagda delar som kräver handledning samtidigt som många delar av utbildningen kräver relativt hög lärartäthet. Vidare är denna utbildning en

² Antalet avklarade högskolepoäng omräknade till helårsprestationer dividerade med antalet helårsstudenter.

³ SCB:s statistiska meddelande UF 20 SM 1502 Universitet och högskolor, genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2013/14.

nyckelutbildning för Polismyndigheten, en myndighet som har i uppdrag att skydda samhället och enskilda medborgare.

Det är viktigt att antagningen till polisutbildningen säkerställer att det antal som examineras med polisexamen motsvarar Polismyndighetens behov av nyutbildade poliser. Händelseutvecklingen i omvärlden påverkar i stor omfattning polisens verksamhet och ställer nya krav på polisen att genomföra sitt uppdrag. Polismyndigheten behöver därför säkerställa resurser och kompetens i syfte att upprätthålla sin verksamhet med hög kvalitet och effektivitet. Även lärosätens möjlighet att tillhandahålla polisutbildning är en faktor av avgörande betydelse för dimensioneringen av utbildningen. Antalet studenter som beräknas kunna antas till polisutbildningen ska därför, under den självklara förutsättningen att de antagna uppfyller uppställda behörighetskrav för utbildningen, baseras på Polismyndighetens behov av nyutbildade poliser och myndighetens förmåga att finansiera dessa som anställda, samt på lärosätens möjlighet att tillhandahålla den utbildning som leder till polisexamen.

Under en övergångsperiod är det svårt att förutse hur söktrycket och genomströmningen av studenter kommer att påverkas av förändringarna, vilket gör det viktigt att det finns en nära dialog mellan berörda myndigheter.

Ersättningssystem för lärosätena

Våra förslag: Ersättning för polisutbildningen ska utgöra en egen anslagspost i respektive lärosätets regleringsbrev.

Hänsyn ska, vid beräkning av ersättningen, tas till de olika lärosätens olika förutsättningar.

Såsom beskrivits i avsnitt 12.3.1 baseras lärosätens ersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå dels på antalet registrerade studenter, dels på antalet helårsprestationer på de kurser lärosätet ger. Ersättningen beror också på vilket utbildningsområde som helårsstudenterna och helårsprestationerna hänförs till. Det finns i dag inget utbildningsområde som polisutbildningen kan hänföras till.

Det föreligger i dag stora kostnadsskillnader mellan de olika lärosätena som bedriver polisutbildning eftersom de historiskt sett inrättats vid olika tidpunkter och då deras lokalförhållanden hanteras annorlunda från en högskola till en annan. När ersättningen till respektive lärosäte beräknas, ska därför hänsyn tas till de skilda förutsättningar som lärosätena har.

Framtagandet av en ersättning knuten till ett visst område skulle bland annat innebära att vissa av lärosätena fick omorganisera sin verksamhet utan att det skulle medföra några praktiska fördelar. Samtidigt anser vi att det är lämpligt att högskolorna får koncentrera sina resurser på att hantera övergången från uppdragsutbildning till högskoleutbildning i stället för att hantera en omorganisation styrd av en ny ekonomisk ordning. Därför anser vi att ersättningen till polisutbildningen, till skillnad från de flesta andra högskoleutbildningar, bör lämnas genom en särskild anslagspost i respektive lärosätes regleringsbrev vilket ger polisutbildningarna möjlighet att fokusera på det väsentliga, nämligen kvalitet i polisutbildningen som högskoleutbildning.

När övergången väl är genomförd är det lämpligt att finansieringssystemet utvärderas.

12.4 Styrning av utbildningsinnehåll

12.4.1 Gällande bestämmelser

Såsom vi tidigare redogjort för i kapitel 8 får universitet och högskolor själva lägga upp utbildningen så att målen i högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) och i examensbeskrivningen för olika examina nås. Detta sker i utbildnings- och kursplaner som avses i 6 kap. 14–17 §§ högskoleförordningen.

Lärosätena beslutar således om olika delars och ämnens omfattning vad gäller utbildningen till de flesta examina. Detta möjliggör en stor flexibilitet och att studenter får tillgång till den senaste forskningen och erfarenheten inom sitt område. Denna flexibilitet gäller även vad gäller val av ämnen samt omfattning av dessa och även hur utbildningen läggs upp. Det är Universitetskanslersämbetet som genom examenstillståndsprovningar och sedan genom kvalitetsutvärderingar kontrollerar att utbildningarna håller hög kvalitet.

Vad gäller yrkesexamina är det vanligt att utbildnings- och kursplaner tas fram i grupper som består av representanter för utbildningen och arbetslivet eller avnämare. Anordnare av sjukvårdsutbildningar har till exempel långtgående samarbeten med landsting och ibland kommuner och anordnare av ingenjörsutbildningar har representanter för industrin eller forskningscentra i sina utbildnings- eller programnämnder. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Försvarsmakten är representerade vid flera organ som beslutar om Försvarshögskolans utbildningar och kurser. Detsamma gäller landstingens representation för utbildningar inom hälso- och sjukvården. Både utbildningens upplägg och den verksamhetsförlagda utbildningens omfattning och organisation bestäms i samråd med de som sedan tar emot studenter på sjukhus, vårdcentraler eller skolor.

Det innebär i praktiken att det för utbildningar till en viss examen som bedrivs vid flera lärosäten kan uppkomma vissa variationer i utbildningen mellan lärosätena. Alla utbildningar måste dock nå fram till kraven i bl.a. examensbeskrivningarna för de olika examina som finns i bilaga 2 till högskoleförordningen. Vår bedömning är att variationer i utbildningen kan berika och förstärka studenterna i deras kommande arbete som polismän.

12.4.2 Styrning av officersutbildningen

Styrningen och finansiering av utbildningen som leder till officersexamen avviker från styrningen av de flesta andra högskoleutbildningar. För detta finns flera skäl, bl.a. är Försvarshögskolan en egen högskola och den enda i Sverige som har tillstånd att utfärda officersexamen. I och med att vi i avsnitt 12.2.1 avfärdar tanken på en särskild högskola för just polisutbildningen har vi valt att endast resonera kring de regler som styr övriga högskoleutbildningar.

12.4.3 Överväganden och förslag

Styrning av utbildningsinnehåll

Vår bedömning: Lärosätena och Polismyndigheten kommer att kunna utforma en ändamålsenlig utbildning av hög kvalitet som når examensmålen för en polisexamen. Det krävs ingen närmare reglering än att Polismyndigheten föreläggs en allmän skyldighet att samverka med de lärosäten som ger den utbildning som leder till polisexamen.

Polishögskolan lät år 2014 genomföra en kartläggning av de tre dåvarande utbildningsanordnarnas verksamhet avseende grundutbildning till polis sådan den såg ut höstterminen 2013 (se Rapport ”Polisiär grundutbildning – en kartläggning av höstterminen 2013”, Polishögskolan). Ett av syftena med kartläggningen var att se om utbildningarna utvecklats åt olika håll eller inte.⁴

Kartläggningen visade att kursinnehållet för utbildningarna vid de högskolor som bedrev grundutbildning till polisman som uppdragsutbildning var i stort sett likartat vid de tre utbildningsorterna, även om vissa variationer fanns i omfattning och placering av olika ämnen och teman. Vid samtliga tre utbildningar betonades vikten av ämnesintegrerade kurser och delkurserna hade i de flesta fall ett tematiskt innehåll, där ämnesdiscipliner som juridik, poliskunskap och samhälls- och beteendevetenskap var integrerade. Kartläggningen visade även att alla tre utbildningarna hade en gemensam pedagogisk hållning, som utmärks av integration mellan utbildningens teoretiska och praktiska moment, varierade arbetsformer samt en problembaserad metodik.

Vi bedömer inte att Polismyndigheten behöver eller bör styra polisutbildningen på något annat sätt än andra blivande arbetsgivare kan påverka hur andra högskoleutbildningar läggs upp. Vi bedömer inte att det finns risk för att utbildningen skulle utvecklas åt ett oönskat håll, i synnerhet inte då det redan finns ett gott samarbete mellan Polismyndigheten och högskolorna samt då

⁴ Kartläggningen genomfördes av f.d. rektorn för högskolan Dalarna Agneta Stark och f.d. chefen för verksamhetsutvecklingsgruppen vid Polishögskolan Harriet Jakobsson Öhrn.

utbildningen kommer att ges delvis av lärare som har polis-erfarenhet.

Vidare finns det gott om medel som möjliggör att polisen även när utbildningen omformas till en högskoleutbildning får ett inflytande över den. Lärosätena kan välja att på olika sätt – formaliserat eller inte – samverka med Polismyndigheten, både då det gäller planering och då det gäller genomförande av utbildningen. Vi har, som vi går närmare in på i kapitel 10, bedömt att det är fördelaktigt att formalisera en skyldighet för Polismyndigheten att samverka med de lärosäten som anordnar utbildning som leder till polisexamen. Genom införandet i Polismyndighetens instruktion av den skyldigheten tydliggörs det enligt vår bedömning att det är en arbetsuppgift av vikt.

13 Jämställdhet och mångfald

13.1 Inledning

I direktiven till utredningen sägs att polisen har ett samhällsbärande uppdrag med långtgående befogenheter och att allmänhetens förtroende för polisen därför är av största betydelse. Det sägs också att det för att även i fortsättningen kunna upprätthålla och stärka detta förtroende är viktigt att polisens personalsammansättning så långt möjligt speglar samhällets sammansättning. Utredningen har därför att klargöra hur den föreslagna formen för polisutbildningen ska kunna bidra till en förbättrad jämställdhet mellan kvinnor och män och ökad mångfald i antagningen till polisutbildningen.

Att kunna kvalitetssäkra rekryteringen till polisutbildningen är en viktig del i ett långsiktigt arbete för att sammansättningen av Polismyndighetens personal ska spegla sammansättningen av befolkningen i samhället i stort. I det sammanhanget ser vi att två frågor bör lyftas särskilt; strävan efter jämställdhet och strävan efter mångfald. Vi berör även social snedrekrytering baserad på föräldrarnas utbildningsbakgrund. I kapitlet diskuterar och åskådliggör vi därför hur frågorna om jämställdhet och mångfald påverkas av de förslag som vi lämnar.

13.2 Allmänt

13.2.1 Jämställdhet

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Riksdagen antog under 2006 en nationell handlingsplan för jämställdhetspolitiken som fortfarande gäller, denna innefattade det övergripande målet.

En grundläggande förutsättning för att det målet skulle kunna uppnås var att kvinnor och män gavs samma möjligheter och skyldigheter inom alla områden. Under det övergripande målet angavs fyra delmål: jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. För att uppnå det jämställda samhälle som beskrivs i handlingsplanen måste det perspektivet läggas på samtliga politikområden. Det i sig innebär att alla förslag och beslut måste analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv för att kartlägga möjliga konsekvenser för kvinnor respektive män på såväl central som regional och lokal nivå.

Jämställdhet har både en kvantitativ och en kvalitativ aspekt. Att arbeta med jämställdhet ur ett kvantitativt perspektiv innebär att sträva efter jämn könsfördelning mellan män och kvinnor på arbetsplatsen, på utbildningar, på maktpositioner och på olika befattningsnivåer i samhällsinstitutioner och i olika organisationer. En jämn könsfördelning anses ofta råda då andelen kvinnor respektive män i en grupp ligger mellan 40 och 60 procent. I det kvalitativa jämställdhetsarbetet står kvinnors och mäns villkor i fokus. Det handlar om att uppmärksamma attityder, normer, värderingar och ideal som påverkar kvinnors och mäns möjlighet att påverka i skolan, på arbetsplatsen, i politiken och inom andra samhällsområden. Det kvalitativa jämställdhetsarbetet tar sig an de strukturer som inte nödvändigtvis förändras i och med en jämn fördelning av kvinnor och män.

13.2.2 Mångfald

Liksom vad gäller jämställdhet har regeringen satt upp övergripande mål för integrationspolitiken som sedan har antagits av riksdagen. De målen innebär att människor ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Samhällsutvecklingen ska vidare kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för. Integrationspolitiken innebär att den generella politiken ska utformas utifrån samhällets etniska och kulturella mångfald och utifrån individens

behov. Det politiska målet inom det här aktuella området ska genomsyra alla politikområden. Integrationspolitiken genomförs bland annat genom generella insatser inom bland annat arbetsmarknads-, utbildnings-, bostads- och folkhälsopolitiken.

13.2.3 Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft 2009 och syftar till att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Förbudet mot diskriminering gäller bl.a. inom arbetslivet och utbildning. Diskrimineringslagen innehåller även en bestämmelse om förbud mot diskriminering när offentligt anställda möter allmänheten. De som omfattas av förbudet är anställda inom stat, kommun och landsting. Förbudet gäller framför allt hur anställda bemöter allmänheten när de ger upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp.

Alla arbetsgivare ska enligt diskrimineringslagen bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, oavsett kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Lagen anger att aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter ska vidtas i fråga om arbetsförhållanden, rekrytering och löner. Arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 25 eller fler anställda ska även vart tredje år upprätta en jämställdhetsplan och dokumentera de åtgärder som under de kommande åren behövs på arbetsplatsen gällande arbetsförhållanden, rekrytering och löner. Dessa arbetsgivare ska också vart tredje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner.

Alla universitet och högskolor ska enligt diskrimineringslagen arbeta för att främja lika rättigheter och möjligheter inom verksamheten. I ansvaret ingår också att vidta åtgärder för att förebygga trakasserier och sexuella trakasserier. Arbetet ska ta sikte på alla studenter som deltar i eller söker till verksamheten. Universitet och högskolor ska årligen ta fram en likabehandlingsplan som ska utformas efter verksamhetens behov och förutsättningar. Planen ska innehålla en översikt över de åtgärder som behövs för att dels

främja lika rättigheter och möjligheter och dels förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. Diskrimineringslagen kräver att man gör en årlig uppföljning av hur de planerade åtgärderna har genomförts.

13.3 Jämställdhet och mångfald inom högskolan

Enligt 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) ska högskolorna alltid iaktta och främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Högskolorna ska också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Universitets- och högskolerådet ska enligt förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet bl.a. främja breddad rekrytering till högskolan. Myndigheten ska också inom högskolan motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

13.3.1 Högskolan i siffror vad gäller jämställdhet och mångfald

Det är fler kvinnor än män som studerar på grundnivå och avancerad nivå i högskolan. Valet av ämnesområde skiljer sig mellan kvinnor och män. Tydligast var under läsåret 2013/2014 skillnaden inom ämnesområdet vård och omsorg där 85 procent av helårsstudenterna var kvinnor och endast 15 procent var män. Inom ämnesområdet teknik var 34 procent av helårsstudenterna kvinnor och 66 procent män.

Även när det gäller de anställda vid universitet och högskolor finns det vissa skillnader, även om de i de flesta fallen är mindre. Av de cirka 19 000 doktoranderna 2014 var 47 procent kvinnor och 53 procent män. Bland de utländska doktoranderna var skillnaderna desto större, antalet utländska doktorander uppgick till cirka 7 300 individer, varav 40 procent var kvinnor och 60 procent män.

Könsfördelningen varierar mellan olika anställningskategorier i högskolan men för samtliga kategorier utom professorer är andelen kvinnor mellan 40 och 60 procent. Av professorerna var 25 procent kvinnor och 75 procent män år 2015. Bland den forskande och undervisade personalen fanns det under året också skillnader mellan kvinnor och män i fråga om anställningsform. Av de tillsvidareanställda var 42 procent kvinnor och 58 procent män. Av de tidsbegränsat anställda var 47 procent kvinnor och 53 procent män.

Snedrekryteringen till högskolan utifrån svensk eller utländsk bakgrund har utjämnats. Bland de som antingen är födda i Sverige av utländska föräldrar, eller som har invandrat före 7 års ålder, har övergången till högskolan ökat påtagligt och övergången bland dem med utländsk bakgrund ligger nu på samma nivå som för personer med svensk bakgrund. Vid 25 års ålder hade 44 procent av dem med svensk bakgrund i årskullen födda 1987 påbörjat en högskoleutbildning. Den andelen har varit förhållandevis stabil för 25-åringar med svensk bakgrund under de senaste tio åren. Motsvarande andel för 25-åringar födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar har under samma period successivt närmat sig och slutligen passerat andelen för dem med svensk bakgrund. I årskullen födda 1987 var denna andel 45 procent, att jämföra med 32 procent tio år tidigare. En liknande ökning har skett bland utrikes födda 25-åringar som invandrat vid sex års ålder eller tidigare, från 33 procent till 46 procent på tio år. Enda undantaget är personer som invandrat till Sverige efter skolstart, mellan 7 och 18 års ålder. Bland dessa personer är övergången till högskolan betydligt lägre än för dem med svensk bakgrund och så har det sett ut under flera år. Bland utrikes födda 25-åringar som invandrat vid sju års ålder eller senare har andelen som påbörjat en högskoleutbildning ökat från 30 till 35 procent på tio år. I utbildning på forskarnivå finns det inte någon snedrekrytering avseende svensk eller utländsk bakgrund.

När det gäller fördelningen mellan kvinnor och män var det ingen stor skillnad mellan högskolenybjörjare med svensk bakgrund, födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar och utrikes födda som invandrat vid sex års ålder eller tidigare. Bland utrikes födda högskolenybjörjare som invandrat vid sju års ålder eller senare var fördelningen en annan – 64 procent var kvinnor och 36 procent var män.

Personer med utländsk bakgrund studerar oftare på vissa utbildningar, bland yrkesexamensprogrammen hade apotekarutbildningen högst andel högskolenyborjare med utländsk bakgrund med 76 procent läsåret 2012/13. Receptarieutbildningen hade den näst högsta andelen med 64 procent. Flest högskolenyborjare med utländsk bakgrund läsåret 2012/13 fanns på civilingenjörsutbildningen och högskoleingenjörsutbildningen med 700 vardera.

Karolinska institutet hade den högsta andelen högskolenyborjare med utländsk bakgrund läsåret 2012/13 med 45 procent. Därefter följde Södertörns högskola med 31 procent och Malmö högskola med 30 procent. Lägst andel högskolenyborjare med utländsk bakgrund fanns vid Försvvarshögskolan med 9 procent.

Något som är tydligt inom högskolan och måste nämnas i sammanhang där breddad rekrytering diskuteras är den sociala snedrekryteringen som är bestående över åren. Ju högre utbildning föräldrarna har, desto mer sannolikt är det att en person börjar studera i högskolan. Det är nästan dubbelt så vanligt att påbörja en högskoleutbildning för personer vars föräldrar har en högskoleutbildning. Vilken utbildning en student väljer påverkas också av föräldrarnas utbildningsnivå. Andelen nyborjare med högutbildade föräldrar är högst på utbildningar som kräver höga betyg för att antas. På utbildningarna till förskollärare, tandhygienist och yrkeslärare var andelen med högutbildade föräldrar mellan 19 och 22 procent, det vill säga under nivån i befolkningen.

13.3.2 Jämställdhet

Flera insatser för att öka jämställdheten i högskolan pågår och ännu fler har avslutats. Riksdagen har fastställt att det ska finnas mål för könsfördelningen bland nyrekryterade professorer på universitet och högskolor. Som tidigare visats är det den kategorin av forskande och undervisande personal där skillnaden mellan män och kvinnor är störst.

Även regeringen har vidtagit åtgärder. Delegationen för jämställdhet i högskolan verkade mellan 2009 och 2011 och hade till övergripande uppdrag att främja jämställdhet i högskolan. Delegationen fördelade under sin verksamhetsperiod ungefär 47 miljoner kronor till 37 olika projekt för jämställdhet.

Vidare har regeringen antagit jämställdhetsintegrering som dess huvudsakliga strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering innebär att all verksamhet ska bedrivas med utgångspunkt från kunskap om kvinnors och mäns villkor och behov. Regeringen har i utvecklingsprogrammet för jämställdhetsintegrering i staten (JiM) gett i speciellt uppdrag till vissa myndigheter att arbeta med jämställdhetsintegrering. Berörda myndigheter fick i respektive regleringsbrev i uppdrag att redovisa en plan för jämställdhetsintegrering. Göteborgs universitet där Nationella sekretariatet för genusforskning finns, har haft i uppdrag att stödja myndigheternas arbete. Alla statliga universitet och högskolor har i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor för 2016 fått ett liknande uppdrag. De ska bl.a. ta fram en plan för hur lärosätet avser utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i syfte att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen, t.ex. i fråga om lika möjligheter till karriärvägar, könsbundna studieval och genomströmning.

Både Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet har i sina instruktioner inskrivet att de ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. De är JiM-myndigheter sedan 2015.

13.3.3 Breddad rekrytering

Regeringen framhöll i budgetpropositionen för 2015 vikten av att lika tillgång till utbildning är en demokratisk rättighet och att alla ska ges lika möjligheter att gå vidare till högskoleutbildning oavsett bakgrund. Inom ramen för sin uppgift fick därför Universitets- och högskolerådet i uppdrag att kartlägga och analysera lärosätenas arbete med breddad rekrytering till och breddat deltagande i högskolan. I uppdraget ingick att presentera goda exempel och att sprida information om dessa.

Den första april 2016 överlämnade Universitets- och högskolerådet rapporten Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? där rådet redogör för vad det kommit fram till. Rådet framhåller att heterogena studentgrupper bidrar till ökad kvalitet på utbildningen då kunskap utvecklas när olika perspektiv möts. Det är också en kvalitetsaspekt att studenterna är redo att möta ett samhälle med

mångfald, vilket de blir genom att läsa på en högskola med mångfald. Enligt rapporten finns det ett engagemang på lärosätena men arbetet med frågorna är inte alltid strukturerat och förankrat i organisationen. Det framhålls som viktigt att varje lärosäte tar fram en strategi för sitt arbete med breddad rekrytering och breddat deltagande. Breddat deltagande handlar om att ge studenterna förutsättningar att klara av sina studier, något som betonas i rapporten. Universitets- och högskolerådet pekar också på att lärosätena har väldigt olika förutsättningar vad gäller arbetet med breddad rekrytering. Vidare lyfter rådet att det är viktigt att börja tidigt för att bredda rekryteringen till högskolan t.ex. genom aktiviteter riktade mot skolungdomar. För att bredda rekryteringen kan det finnas behov av inskolning och förberedelse för högskolestudierna. Rådet framhåller också tillträdesreglerna som ett instrument för breddad rekrytering vad gäller bedömning av reell kompetens och möjligheterna till annat urval än baserat på betyg och högskoleprovsresultat. Vidare lyfts vikten av normkritik i högskolepedagogiken för att tillåta fler kunskapsperspektiv.

13.4 Jämställdhet och mångfald på Polismyndigheten

13.4.1 Polismyndigheten och grundutbildningen till polisman i siffror vad gäller jämställdhet och mångfald

Under 2016 har Polismyndigheten drygt 28 000 anställda, av dessa har drygt 20 000 anställda genomgått grundutbildning till polisman eller motsvarande och drygt 8 000 anställda har annan utbildning. Av de anställda som avlagt polisexamen är 31 procent kvinnor och 69 procent män. Vad gäller den delen av de anställda som har annan utbildning är förhållandet så gott som det motsatta, 68 procent är kvinnor och 32 procent är män.

I Polismyndigheten finns ungefär 2 800 chefstjänster, av dessa innehas 27 procent av kvinnor. Vad gäller de chefstjänster som kräver polisutbildning är antalet lägre, 21 procent av de cheferna är kvinnor.

Av de 4 589 personer som sökte till grundutbildningen till polisman som startade i januari 2016 var 40 procent kvinnor och 60 procent män. Andelen kvinnor sjönk något genom uttagningsprocessen fram till provning men låg ändå på 38 procent av de 1 286 per-

soner som inställde sig. Efter simprovet förändrades inte könsfördelningen bland de kvarvarande sökande. Då de teoretiska proven genomförts återstod 603 personer, 36 procent kvinnor och 64 procent män. Efter de fysiska testen var 30 procent av de godkända kvinnor och 70 procent män. Andelen kvinnor var som lägst under processen 28 procent men av de 157 antagna var 30 procent kvinnor och 70 procent män, då antogs dock sex kvinnor och sex män som provats i tidigare omgångar vilket höjde den totala andelen kvinnor. Av de som antogs och påbörjade utbildningen i början av 2015 var 36 procent kvinnor och 64 procent män.

913 personer eller 20 procent av de som lämnade in godkända ansökningar till polisutbildningen som startade i början på januari 2016 hade utländsk bakgrund. Av de som kom till prövning hade 15 procent (186 personer) utländsk bakgrund. 7 procent (42 personer) av de som klarade de teoretiska proven hade utländsk bakgrund och efter säkerhetssamtalen var andelen 6 procent (15 personer), lika många var kvar i utbildning efter tre veckor.

Vad gäller föräldrarnas utbildningsbakgrund motsvarade de prövade i antagningen till polisutbildningen som påbörjades hösten 2008 väl andelen i befolkningen i åldern 19–34 år vars föräldrar har förgymnasial utbildning. De är dock klart underrepresenterade avseende andelen med föräldrar med gymnasial utbildning och klart överrepresenterade avseende andelen med föräldrar med eftergymnasial utbildning. I förhållande till högskolenybörjare utmärktes de sökande till polisutbildningen främst av en högre andel med föräldrar med minst tre års eftergymnasial utbildning och en högre andel med förgymnasial utbildning. Av de prövade var de vars föräldrar hade högst gymnasial utbildning eller eftergymnasial utbildning ungefär lika framgångsrika i urvalet, undantaget en mindre grupp prövade vars föräldrar hade forskarutbildningsnivå vilka var mer framgångsrika än övriga. Prövade med föräldrar som högst hade förgymnasial utbildning var något mindre framgångsrika jämfört med övriga prövade.

13.4.2 Jämställdhet

Det är av stor betydelse för Polismyndighetens legitimitet och förankring hos befolkningen att de anställda inom myndigheten har en jämn könsfördelning. Polismyndigheten måste därför öka sina ansträngningar att rekrytera kvinnor till polisyrket. Det är i det sammanhanget inte tillräckligt med representativ jämställdhet, alltså jämn könsfördelning. Kvinnor i myndigheten måste också få makt och inflytande så att deras kunskaper och värderingar på ett positivt sätt också påverkar utvecklingen av en jämställd organisation.

Polismyndigheten deltar från och med 2016 i utvecklingsprogrammet för jämställdhetsintegrering i staten (JiM). Det innebär att Polismyndigheten ska redovisa en plan för hur myndigheten avser att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i syfte att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Polismyndigheterna har arbetat aktivt med att öka andelen kvinnor i ledningskompetens. Under den ombildning som Polismyndigheten för närvarande genomgår har alla chefsbefattningar åter annonserats ut. I det sammanhanget har det riktats kritik mot Polismyndigheten på grund av att andelen kvinnor som rekryterades var alltför lågt.

13.4.3 Mångfald

Polismyndigheten har ett pågående arbete för att främja etnisk mångfald. I det arbetet har de tidigare 21 polismyndigheterna inrättat så kallade mångfaldssamordnare som aktivt arbetar för att garantera att polisanställda har det helhetsperspektiv som krävs för att möta samhällets krav. I det arbetet ligger också att samverka med organisationer och föreningar i samhället som bland annat företräder etniska minoriteter, utbilda personal och medverka i arbetet med värdegrund. Inom de äldre myndigheterna har också genomförts övergripande arbeten med föreläsningar som rört hatbrott och värdegrundsarbeten och det har kontinuerligt genomförts möten mellan myndigheterna och företrädare för minoriteter.

13.4.4 Arbete för att öka jämställdheten och mångfalden på grundutbildningen till polisman

Inom de tidigare 21 polismyndigheterna och Polismyndigheten har särskilda åtgärder vidtagits för att öka antalet sökande som är kvinnor till polisutbildningen. Åtgärderna har bedömts ha haft en positiv effekt eftersom andelen kvinnor har ökat både bland sökande och antagna.

Vad gäller satsningar på mångfald har det genomförts olika projekt som syftat till att medborgare som är födda i ett annat land skulle söka antingen till polisutbildningen eller till Polismyndigheten. I betänkandet Polisen i framtiden, SOU 2007:39, beskrivs ett projekt benämnt Utryckningen som pågick under perioden 2004–2005. Det var ett integrationsprojekt som i första hand vände sig till andra generationens invandrare som hade ett intresse av att utbilda sig till poliser. Projektet pågick i sex månader och innehöll både teoretiska studier och fysisk träning. Målet var att minst 80 procent av deltagarna skulle fullfölja utbildningen och att alla som genomgick utbildningen skulle ha behörighet att söka till grundutbildningen till polisman för att därefter få anställning som polis. Av de som deltog blev 20 procent antagna till polisutbildningen. Ett flertal av de som deltog i projektet påbörjade anställningar i Polismyndigheten i Skåne i andra funktioner.

I april 2016 påbörjades en förberedande kurs för att väcka intresse för polisyrket och polisutbildningen bland personer som är födda utanför Europa och som inom ett till två år har möjlighet att uppfylla de grundläggande kraven som finns för att bli antagen till polisprogrammet. Projektet kommer att utvärderas under hösten 2016. 42 personer, lika många kvinnor som män, från 18–35 år påbörjade utbildningen. Kursen bedrivs parallellt i Malmö (22 personer) och Stockholm (20 personer).

Polismyndigheten har också på flera ställen i landet initierat kontakt med olika grupper för att visa just på de verkliga möjligheterna med yrket. Myndigheten har bland annat deltagit i gymnasie-mässor, besökt högstadieskolor, besökt arrangemang hos Komvux, mässor anordnade av arbetsförmedlingen och kontaktat sykon-sulenter vid gymnasieskolor. Att vidta sådana åtgärder innebär att Polismyndigheten framställs som ett alternativ vad gäller utbildningsval i en rad olika sammanhang, men också att informationen

om vad polisutbildningen ger för möjliga karriärvägar när andra grupper än de som själva aktivt sökt informationen. Valet av de kanaler där Polismyndigheten driver rekryteringskampanjerna har skett i samråd med en expert på mångkulturell kommunikation. Särskilt polisens Facebook-konton har fått stor genomslagskraft. Polismyndigheten har även anordnat informationsmöten i anslutning till SFI-undervisning. Målet är att lansera polisyrket för personer med annan etnisk bakgrund när de fullgjort utbildningen och fått svenskt medborgarskap. På samma sätt har Polismyndigheten kontaktat ett 80-tal föreningar och samfund med stark etablering bland grupper med utländsk bakgrund i syfte att samarbeta med dem och i syfte att lansera polisyrket.

13.5 Hur våra förslag förväntas påverka jämställdheten och mångfalden på polisutbildningen

Den direkta påverkan som våra förslag och överväganden kan förväntas ha på jämställdhet och mångfald kommer främst att gälla sammansättningen av studenterna på polisutbildningen. Detta påverkar ju dock i förlängningen sammansättningen av poliserna på Polismyndigheten då en stor majoritet av studenterna kommer att arbeta där och ha polismans befogenheter.

För att Polismyndigheten ska kunna genomföra sitt uppdrag på ett bra och förtroendegivande sätt är det naturligtvis av största vikt att sammansättningen av myndighetens medarbetare återspeglar det samhälle som den verkar i. Som ett exempel kan nämnas att drygt en miljon av den svenska befolkningen är född utomlands. Den etniska mångfalden i Sverige är stor, vilket innebär att polisanställda i sin vardag möter medborgare med varierande etnisk och kulturell bakgrund. Medborgarna söker kontakt eller kontaktas av polis på olika sätt och utifrån olika behov. I de mötena som är avgörande för att skapa förtroende för polisarbete måste medborgarnas behov och perspektiv kunna beaktas och förstås.

Under vårt arbete har vi träffat företrädare för andra verksamheter som arbetar med frågor om jämställdhet och mångfald, bland annat Universitets- och högskolerådet och Kungl. tekniska högskolan. Vid de samtalen har det framkommit att det är svårt att

snabbt ändra på det förhållandet att en del av befolkningen är underrepresenterad på en viss utbildning. Det har även beskrivits som mindre vanligt att representationen av en viss grupp skulle kunna ökas genom en justering av tillträdeskraven. Ofta är de grupper som är underrepresenterade på en utbildning underrepresenterade redan vid ansökningstillfället. För att öka rekryteringen av en underrepresenterad grupp krävs att informationen som förs ut till allmänheten angående en viss utbildning, de förebilder som lyfts fram samt när och hur informationen lämnas analyseras. För att öka antalet sökande till högskoleutbildning från en viss grupp har det störst effekt att genomföra riktade insatser mot högstadies- eller gymnasieskolor. Detta bör gälla även för rekryteringen till polisutbildningen. För att bredda rekryteringen krävs att de som marknadsför utbildningen vet till vilka grupper de ska vända sig samt att den information som lämnas innehåller förebilder och beskrivningar som motsvarar och åskådliggör de gruppernas krav och förväntningar.

Det är viktigt att ge en verklighetstrogen bild av polisyrket i samband med marknadsföring. En realistisk och differentierad bild kan ge dem som överväger att söka en bättre uppfattning om det framtida yrket. Arbetet med att attrahera grupper som är underrepresenterade i sökstatistiken till polisutbildningen är ett långsiktigt arbete som i hög grad behöver bygga på en lokal närvaro och en dialog.

Att polisutbildningen omformas till högskoleutbildning kommer att innebära att både högskolorna där utbildningen bedrivs och Polismyndigheten arbetar aktivt med att bredda rekryteringen till polisutbildningen så att studenterna bättre speglar samhällets sammansättning. De statliga universiteten och högskolorna är som tidigare lyfts fram enligt lag ålagda att arbeta med jämställdhet och breddad rekrytering. De har också nyligen fått uppdraget att arbeta med jämställdhetsintegrering, t.ex. i fråga om könsbundna studieval och genomströmning. Samtidigt som lärosätena fick uppdraget om jämställdhetsintegrering blev också Polismyndigheten ålagd att arbeta med detta. Detta arbete torde vara positivt för jämställdheten i stort vid myndigheterna och på så vis även påverka polisutbildningen. Det är viktigt att Polismyndigheten fortsatt känner ansvar för att bidra till rekryteringsarbetet trots att utbildningen kommer att vara en högskoleutbildning. Polismyndigheten kom-

mer fortsatt att vara den framtida arbetsgivaren för den stora majoriteten av studenterna vid polisutbildningen och att Polismyndigheten visar att den arbetar aktivt för att rekrytera kvinnor och personer med utländsk bakgrund torde ge en positiv bild av myndigheten för personer ur dessa grupper. På detta vis borde omformningen av polisutbildningen till en högskoleutbildning ge positiv effekt på jämställdheten och mångfalden bland utbildningens studenter då det kommer innebära att fler myndigheter samverkar i arbetet.

Det är i dag fler kvinnor än män som studerar på högskolenivå i Sverige. Då polisutbildningen omformas till en högskoleutbildning kan detta bidra till att locka fler kvinnor till utbildningen då kvinnor generellt är mer benägna att studera på högskolan än män. Det finns dock fortsatt tydliga könsmönster inom högskoleutbildning och vissa utbildningsprogram är klart mansdominerade trots att majoriteten av studenterna vid högskolan är kvinnor. Polisutbildningen kan alltså inte förväntas få en radikalt jämnare könsfördelning bara för att den blir en högskoleutbildning om den rådande bilden av en polis är att det är en man.

För de flesta grupper med utländsk bakgrund sker, som tidigare visats, övergång till högskolan i ungefär lika stor utsträckning som för personer med svensk bakgrund. Detta skulle kunna ses som ett tecken på att en omformning av polisutbildningen till högskoleutbildning skulle kunna påverka andelen studenter med utländsk bakgrund positivt. Det är dock viktigt i sammanhanget att notera att personer med utländsk bakgrund oftare väljer vissa utbildningar och utbildningsanordnare. Lägst andel högskolenyborjare med utländsk bakgrund fanns vid Försvarshögskolan som ger utbildning som leder till officersexamen men också utbildningsprogram i militärhistoria och statsvetenskap samt fristående kurser. För att någon ska kunna bli antagen till utbildning som leder till officersexamen måste personen bland annat vara svensk medborgare samt har fullgjort militär grundutbildning eller motsvarande militär utbildning. Svenskt medborgarskap föreslår också vi som ett krav för behörighet till polisutbildningen och i vissa delar påminner officersutbildningen och polisutbildningen om varandra. Det indikerar att det för att öka rekrytering av personer med utländsk bakgrund till polisutbildningen inte räcker med att göra utbildningen till högskoleutbildning. Det kan bidra till att öka mångfalden på utbildningen

men måste kombineras med annat arbete, till exempel för att förändra den stereotypa bilden av en polis. Även här blir Polismyndighetens ansvar tydligt då detta torde ligga i myndighetens intresse inte bara i detta avseende.

Att polisutbildningen inte placeras vid en separat högskola, som officersutbildningen vid Försvarshögskolan, borde kunna vara positivt för rekryteringen av personer med utländsk bakgrund. Södertörns högskola där polisutbildningen bedrivs i dag har till exempel en stor andel studenter med utländsk bakgrund.

Att göra polisutbildningen till en högskoleutbildning kan hjälpa till att locka personer som vill läsa en högskoleutbildning och som ser en fördel i att få en högskoleexamen på grundnivå som underlättar för vidare studier i framtiden.

Vad gäller den sociala snedrekryteringen och att föräldrarnas utbildningsbakgrund till stor del avgör om en person väljer att studera vidare på högskolenivå verkar samma förhållande föreligga för studenter vid polisutbildningen. Det är alltså vanligare för personer med föräldrar som har minst en treårig eftergymnasial utbildning att studera på högskolan och att utbilda sig till polis. Våra förslag torde därför inte påverka detta i någon större utsträckning.

Andelen kvinnor och personer med utländsk bakgrund minskar under den process som i dag används för att anta till polisutbildningen. Vi föreslår vissa ändringar som kan göra att fler stannar kvar. Många av de personer med utländsk bakgrund som föll bort i senaste antagningsomgången efter att de kommit till provning gjorde det vid de prov vi föreslår ska tas bort, begåvningsstest och personlighetstest. Detta kan därför påverka andelen studerande med utländsk bakgrund vid polisutbildningen positivt.

Högskolorna kommer att ha möjlighet att använda annat urval än baserat på betyg och högskoleprovsresultat till polisutbildningen vilket kan bidra till breddad rekrytering. Utan speciellt tillstånd från Universitets- och högskolerådet får högst en tredjedel av platserna tillsättas genom annat urval än baserat på betyg och högskoleprovsresultat. De urvalsgrunder som bestäms av lärosätet får bestå av särskilda prov, kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen och andra för utbildningen sakliga omständigheter. Det är viktigt att påpeka att det saknas stöd i lagstiftningen för positiv särbehandling eller kvotering. Det innebär att exempelvis kön, etnisk bakgrund

eller annan aspekt inte får vara en merit i urvalet. Högskolorna har dock inom dessa ramar möjligheter att använda sig av urvalsgrunder som kan attrahera sökande med vissa kunskaper och erfarenheter samt anpassa urvalsgrunderna till utbildningens behov och förutsättningar.

Vad som är viktigt för jämställdhet och mångfald är också vad studenterna får lära sig på utbildningen. Även fast examensbeskrivningen hålls på en övergripande nivå har vi bl.a. fastslagit att studenterna för polisexamen ska ”visa förmåga att tillämpa sitt kunnande för att hantera olika situationer, företeelser och frågeställningar utifrån kvinnors, mäns, barns och gruppers behov” samt ”visa förmåga att inom yrkesutövningen göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga, samhälleliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna”. Vad studenterna lär sig på utbildningen kommer att påverka deras framtida yrkesutövning. De som kommer att arbeta som polismän på Polismyndigheten kommer också i sin tur, genom sitt bemötande av allmänheten, att påverka dess syn på polisen och den framtida rekryteringen till utbildningen som leder till polisexamen.

14 Polisutbildning för specialister

14.1 Inledning

Enligt direktiven är det, med hänvisning till polisens mångfacetterade uppdrag, viktigt att polisen har möjlighet att rekrytera personer med annan utbildningsbakgrund än den polisiära. I ett allt mer komplext samhälle växer, enligt direktiven, behoven av specialisering och även polisen påverkas av denna utveckling och måste kunna möta den med en ändamålsenlig kombination av olika kompetenser.¹

Enligt direktiven behövs det därför även fortsättningsvis en möjlighet att kunna erbjuda personer med annan utbildningsbakgrund en utbildning till polisman. Utredaren ska därför, enligt direktiven föreslå hur en polisutbildning för specialister kan utformas.

I det här kapitlet redogör vi för gällande ordning vad gäller regleringen och praktiken, vad tidigare utredningar i frågan kommit fram till och för våra överväganden och förslag när det gäller polisutbildning för specialister.

14.2 Gällande ordning

Det finns i dag möjlighet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att anordna särskild utbildning för anställda utan polisutbildning, som Polismyndigheten anser behöver ha polismans befogenheter. Polismyndigheten kan anordna den utbildningen vid behov, internt eller som uppdragsutbildning vid någon högskola eller universitet. Polismyndigheten har också möjlighet att anställa

¹ Se avsnitt 4.3 för en mer detaljerad redovisning av Polismyndighetens utmaningar för framtiden.

en person utan polisutbildning i en chefsposition med polismans befogenhet, och ge den personen den utbildning man anser att den behöver.

14.2.1 Reglering

Förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman reglerar, utöver grundutbildningen till polisman, också det som enligt förordningen benämns funktionsinriktad utbildning.

Som vi tidigare redogjort för, avses enligt 2 § polisförordningen (2014:1104) med polisman den som har en av ett begränsat antal tjänstetitlar: rikspolischefen, säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, poliskommissarie, polisinspektör och polisassistent.² Den som ska anställas som polisman ska enligt 4 och 5 §§ ha genomgått grundutbildning till polisman eller motsvarande utbildning enligt äldre bestämmelser.³ Det finns dock andra möjligheter.

Enligt 5 § polisförordningen får även den anställas som polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polissekreterare som har lämplig akademisk examen och är beredd att genomgå den särskilda chefsutbildning enligt 6 § förordningen om utbildning till polisman som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer. Den myndighet som ska anställa honom eller henne ska se till att han eller hon får den utbildning som behövs för anställningen.

Enligt 4 § polisförordningen får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen även anställa en person som poliskommissarie, polisinspektör eller polisassistent om han eller hon har genomgått den polisutbildning för specialister som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen enligt 7 § förordningen om utbildning till polisman anser behövs.

² Detsamma gäller också en polisaspirant under tjänstgöringstid vid Polismyndigheten.

³ Den som ska anställas som polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polissekreterare ska också vara beredd att genomgå den ytterligare utbildning som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer (5 §). Som vi tidigare redogjort för finns det ytterligare krav för att kunna anställas som polisman: Enligt 5 § lagen (1994:260) om offentlig anställning krävs det svenskt medborgarskap och för att kunna anställas i polisverksamheten krävs genomgången säkerhetsprövning med registerkontroll eftersom polisverksamheten är placerad i säkerhetsklass. En säkerhetsprövning med registerkontroll för anställning i en verksamhet som är placerad i säkerhetsklass kräver, i sin tur, svenskt medborgarskap. Se kapitel 9 för en redogörelse för reglerna om säkerhetsskydd.

Det är enligt 8 § förordningen om utbildning till polisman Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen som beslutar i fråga om både den särskilda chefsutbildningen enligt 6 § och polisutbildning för specialister enligt 7 § vilka kurser som den anställde ska genomgå och vilka krav i övrigt som den anställde ska uppfylla för att få behörighet som polisman.

14.2.2 Anställda inom polisverksamheten och fördelningen av arbetsuppgifter mellan anställda

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har, som andra statliga myndigheter, möjlighet att anställa de personer som de anser behövs i verksamheten. Inte alla anställda kan dock enligt den reglering som vi redogjort för ovan, anställas som polismän. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan rekrytera personer med annan utbildningsbakgrund än den polisiära, utifrån vilka behov man har av personal.

Enligt vad regeringen uttalat i budgetpropositionen för 2016 om Polismyndigheten och dess anställda är det viktigt med såväl polismän som civilanställda för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.⁴ Verksamhetens behov ska, enligt samma proposition, styra såväl sammansättningen av de anställdas kompetenser som antalet anställda inom den nya myndigheten och myndigheten ska själv förfoga över vilken kompetens som ska rekryteras. Skrivningen ska ses mot bakgrund av att den tidigare regeringen hade satt upp mål om antalet anställda polismän, som den dåvarande Rikspolisstyrelsen hade att leva upp till.

14.3 Tidigare utredningar om polisutbildning för specialister

14.3.1 Utredningen om framtidens poliser

I betänkandet Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39) föreslog utredningen om den framtida polisutbildningen att en specialistpolisexamen på avancerad nivå skulle inrättas inom högskolans

⁴ Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, s. 15.

ram. Den skulle vara en fördjupning av den föreslagna polisiära grundutbildningen (som föreslogs vara treårig, med en ettårig verksamhetsförlagd del). För att vara behörig att söka denna utbildning skulle den sökande ha en examen från högskola eller en polisutbildning. Utredningen menade att ett års heltidsstudier skulle vara en rimlig utbildningstid för specialister inom polisen. Utbildningen skulle leda till en särskild examen, specialistpolis-examen.

Få remissinstanser uttalade sig om dessa delar av förslaget. Av dem som uttalade sig var flertalet positiva till förslaget. Bland annat ansåg dåvarande Rikspolisstyrelsen och flera fackförbund att förslaget öppnade för fler karriärvägar inom polisen och att det skulle kunna underlätta rekryteringen av personer med specialistkompetens.

14.3.2 Regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen

I december 2012 gav regeringen dåvarande Rikspolisstyrelsen i uppdrag att redovisa behovet av att personer med en annan utbildning än polisutbildning skulle utföra polisiära arbetsuppgifter som omfattade sådana uppgifter som då enligt lag eller annan författning endast fick utföras av polisman.⁵ Rikspolisstyrelsen redovisade i februari 2013 uppdraget i rapporten Polisutbildning för specialister.⁶

Av rapporten framgår att Rikspolisstyrelsen bedömde att behovet av olika kompetenser inom Polismyndigheten hade ökat och skulle fortsätta öka i framtiden. Myndigheten uppgav vidare att man under senare tid ökat rekryteringen av specialister och utredare med akademisk kompetens, ofta i kombination med erfarenhet av andra områden än det polisiära. Rikspolisstyrelsen föreslog i promemorian sammanfattningsvis att den polisiära kompetensen skulle fortsätta att utvecklas, att vissa författningsändringar borde beslutas för att möjliggöra ett mer effektivt användande av specialistkompetens och en särskild polisutbildning för specialister

⁵ Regeringsbeslut I:11 den 13 december 2012.

⁶ Diarienummer hos Regeringskansliet: Ju2013/1775/L4.

som skulle medföra att den som utbildades kunde få behörighet som polisman.

Rikspolisstyrelsen menade att anställda utan polismans behörighet och med annan teoretisk utbildningsbakgrund, t.ex. ekonomer, jurister och analytiker med examen från högskoleutbildning, hade hög kompetens och mångårig vana av att bedriva utredningsarbete inom sitt område, uttrycka sig i skrift och att föredra ärenden. Myndigheten menade att dessa specialister skulle kunna användas mer flexibelt och för verksamheten mer effektivt om de kunde erbjudas utvecklingsmöjligheter inom polisen och efter nödvändig utbildning även kunna anställas i polisiära funktioner.

Man hade då erfarenhet av att Polishögskolan hade anordnat olika utbildningar för olika typer av specialister och även för personer med polisutbildning från andra länder. Endast ett fåtal av de sålunda utbildade hade kunnat få anställning som polismän efter utbildningen. Rikspolisstyrelsen menade därför att det fanns ett behov av att införa en central polisutbildning för specialister. Därför skulle man utveckla och anordna en utbildning för specialister som skulle innebära att de som genomgick utbildningen skulle kunna anställas som polismän. För detta skulle, enligt rapporten, inte några författningsändringar krävas.

Samtidigt som rapporten om specialistutbildning lämnades inkom Rikspolisstyrelsen också med promemorian Utökade befogenheter för civil personal inom Polisen. Av den framgår vilka åtgärder som endast får utföras av polisman och vilka författningsändringar man ansåg skulle krävas för att på ett mer flexibelt sätt kunna utnyttja de anställda som hade hög kompetens och lång erfarenhet och arbetade i verksamheter där de skulle behöva ha vissa befogenheter.⁷

14.4 Förändringar under senare tid

För att följa upp arbetet med specialistutbildningen på central nivå har vi inhämtat uppgifter från Polismyndigheten. Det har inte utvecklats någon sådan utbildning som diskuterades i promemorian

⁷ Även den diarieförd hos Regeringskansliet som Ju2013/1775/L4.

Polisutbildning för specialister och under senare år har inte heller mer än ett par enstaka anställda fått särskild utbildning som lett till att de anställts som polismän.

Orsaken är, enligt vad vi kunnat inhämta, att det skett förändringar i möjligheterna att ge andra anställda än polismän utökade befogenheter. I januari 2015 infördes genom vissa ändringar i rättegångsbalken en möjlighet för Polismyndigheten att besluta att anställda, som inte är polismän, vid Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten skulle ha möjlighet att hålla fler förhör och delge information om förenklad delgivning. Bilinspektörer fick också ytterligare befogenheter att t.ex. besluta om vissa avgifter och meddela förbud mot fortsatt färd i vissa fall.⁸ I augusti infördes också genom ändringar i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare bland annat möjligheter för anställda, som inte är polismän, vid Polismyndigheten att efter beslut av myndigheten leda förundersökning mot den som inte fyllt arton i vissa fall.⁹

14.5 Våra överväganden och förslag

Våra överväganden och förslag: Det tycks i dag inte finnas något stort behov av en särskild högskoleutbildning för anställda hos Polismyndigheten som behöver ha polisans befogenheter.

Att införa en särskild högskoleutbildning under dessa förutsättningar skulle inte leda till några fördelar vare sig för polisverksamheten eller högskolan och skulle därför inte vara kostnadseffektivt.

Polismyndigheten ska därför även fortsatt ha möjlighet att besluta om och anordna utbildning till polisman för anställda som myndigheten bedömer behöver ha det. Utbildningen ska kunna genomföras som uppdragsutbildning. Detta ska regleras i polisförordningen.

⁸ Prop. 2013/14:23 Utökade befogenheter för civilanställda inom Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

⁹ Prop. 2014/15:94 Den nya polisorganisationen – några frågor om personuppgiftsbehandling m.m.

Vi har tidigare konstaterat att polisverksamheten omfattar ett stort och komplext område.¹⁰ Uppdraget kräver bred kompetens och även spetskompetens på ett stort antal olika områden.

Det är således nödvändigt för polisen att, utöver polismän, även fortsättningsvis kunna rekrytera personer som har specialkunskaper inom olika områden såsom ekonomi, miljö, IT, psykologi m.m. Dessa personer behöver dock ibland medverka i delar av polisverksamheten som kräver att de får använda sig av vissa tvångsmedel. Samtidigt är det inte rimligt att utkräva att dessa personer genomgår en hel polisutbildning utöver sin tidigare utbildning; det vore extremt kostnadskrävande.

Den särskilt anpassade polisutbildningen för specialister ges, enligt den information vi inhämtat från Polismyndigheten, i dag inte alls. Under de senare åren har den getts i mycket begränsad omfattning, om ens alls.

De förändringar vi ovan redovisat som har inneburit utökade befogenheter för anställda som inte är polismän har gett Polismyndigheten bättre möjligheter att organisera arbetet på ett mer flexibelt sätt. Kompetens hos dessa anställda som inte har polismans befogenhet kan därmed utnyttjas på ett bättre sätt. Möjligheterna har troligen inte hunnit utnyttjas maximalt ännu, bland annat eftersom den utbildning av polisverksamheten som påbörjades i januari 2015 krävt stora resurser.

I ett allt mer komplext samhälle växer behoven av specialisering. Även polisen påverkas av denna utveckling och måste kunna möta den med en ändamålsenlig kombination av olika kompetenser. Det är alltså viktigt att det finns en möjlighet för Polismyndigheten att erbjuda alternativa karriärmöjligheter för personer med annan utbildningsbakgrund än polisutbildningen. De nyligen införda möjligheterna att ge anställda som inte är polismän utökade befogenheter innebär att det finns ökade möjligheter för Polismyndigheten att anställa specialister som kan fungera som förundersökningsledare t.ex. och att specialister därmed har möjligheter till en karriär inom Polismyndigheten.

Om vårt förslag om en utbildning som leder till polisexamen genomförs kommer det finnas möjligheter även för personer som har examen från annan högskoleutbildning och är anställda hos

¹⁰ För en översiktlig beskrivning av polisverksamheten i dag, se kapitel 4.

Polismyndigheten att söka utbildningen till polisexamen och blir de antagna kan de efter beslut av högskolan få tillgodoräkna sig tidigare relevant utbildning och därmed genomgå utbildningen som leder till polisexamen på kortare tid.

I dagsläget pågår alltså ännu ombildningen av polisverksamheten och det har nyligen beslutats regler som innebär en större flexibilitet i organisationen av polisarbetet och flera möjligheter till en annan fördelning av arbetsuppgifter mellan polismän och andra anställda samtidigt som vi inte har kunnat identifiera något särskilt behov av att utforma en särskild utbildning för att specialister ska kunna anställas som polismän.

Vi anser därför att det bästa alternativet är att se till att det fortsatt finns möjlighet att erbjuda en kortare vidareutbildning för specialister med examen från högskoleutbildning eller motsvarande, för de fall där Polismyndigheten anser att det krävs för att den kompetens den personen har ska kunna användas på bästa sätt i verksamheten och de möjligheter som finns på annat sätt inte anses tillräckliga.

Utbildningen bör anpassas efter de anställdas förkunskaper och behov.

Då en stor andel civila utredare samt specialister redan är anställda av Polismyndigheten är det lämpligt att kursen kan ges som uppdragsutbildning för de anställda. En uppdragsutbildning kan läggas på motsvarande grundnivå eller motsvarande avancerad nivå, enligt vad myndigheten och lärosätena själva kommer fram till. Vad utbildningen ska innefatta bör Polismyndigheten och de lärosäten som bedriver utbildning som leder till polisexamen bestämma.

För en uppdragsutbildning väljer Polismyndigheten själv ut de anställda som skulle komma i fråga för en utbildning som kan leda till en anställning som polisman. Eftersom det är fråga om uppdragsutbildning blir högskoleförordningens tillträdesregler inte tillämpliga. Utbildningen kan heller inte ha den volym som krävs för att kunna bedrivas som högskoleutbildning. Det verkar därför lämpligt att de bestämmelser i förordningen om utbildning till polisman som reglerar den funktionsinriktade utbildningen finns kvar.

När det gäller den särskilda chefsutbildningen bör det också fortsatt finnas möjligheter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att, på samma sätt som i dag, besluta om vilken utbildning som kan behövas.

15 Genomförande

Våra förslag: De föreslagna ändringarna i högskoleförordningen, säkerhetsskyddsförordningen, förordningarna om belastningsregister och misstankeregister, förordningen med instruktion för Polismyndigheten samt polisförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2017.

De föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen, offentlighets- och sekretesslagen, patientsäkerhetslagen, studiestödsförordningen och förordningen om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Den paragraf i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor som rör grundutbildningen till polisman och hela förordningen om utbildning till polisman ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

Skälen för förslagen

Vår bedömning är att det är mest fördelaktigt om den nya ordningen börjar gälla så snart som det är praktiskt genomförbart. Detta för att bland annat förhindra osäkerhet för studenter och presumtiva studenter.

Samtidigt behövs det rimlig tid för de lärosäten som planerar att ansöka om tillstånd att utfärda polisexamen att planera för och skriva ansökan och för dem som får tillstånd att planera för antagningsförfarandet. Det måste också finnas tillräcklig tid för Universitetskanslersämbetet att förbereda för och utvärdera dessa lärosätens ansökningar och fatta beslut i frågan. Universitets- och högskolerådet måste också ha rimlig tid för att ta fram en ny områdesbehörighet och för arbetet med föreskrifter om vilka kriterier som

ska gälla för bedömningen av laglydighet och övrig lämplighet vid bedömningen av de sökandes grundläggande behörighet. Polismyndigheten kommer inte, enligt vår bedömning, att behöva påbörja något omfattande arbete lika tidigt som de ovan nämnda myndigheterna, utöver medverkan vid Universitets- och högskolerådets framtagande av föreskrifter. Det är dock av vikt att planeringen för den verksamhetsförlagda utbildningen påbörjas så tidigt som möjligt för att det ska finnas en stabil organisation för mottagande av de första studenterna, som kan ske tidigast höstterminen 2020 om det bestäms att den ska genomföras med polisans befogenheter.

Vi anser att den första antagningen till den nya utbildningen som leder till polisexamen bör kunna ske under den första delen av 2018, så att den första kullen kan påbörja sin utbildning höstterminen 2018.

För att berörda myndigheter ska kunna påbörja sitt arbete så snart som möjligt bör de föreslagna ändringarna i högskoleförordningen, säkerhetsskyddsförordningen, förordningarna om belastningsregister och misstankeregister, förordningen med instruktion för Polismyndigheten samt polisförordningen börja gälla den 1 juli 2017. När det gäller polisförordningen har vi föreslagit en övergångsbestämmelse som innebär att den äldre lydelsen ska gälla för dem som gör sin aspiranttjänstgöring efter den 1 juli, i övrigt behövs inga särskilda övergångsbestämmelser i dessa förordningar.

Om de första studenterna påbörjar sina studier på utbildningen som leder till polisexamen höstterminen 2018, innebär det att de sista studenterna på grundutbildningen till polis påbörjar sina studier vårterminen 2018. Den sista kullen på grundutbildningen till polisman skulle då påbörja sin aspirantutbildning i slutet av höstterminen 2019 och avsluta aspirantutbildningen under vårterminen 2020. Den sista ordinarie terminen på grundutbildningen till polisman blir då vårterminen 2020 och avslutningsceremonin hålls sommaren 2020.

De två olika polisutbildningarna kommer att gå parallellt under fyra terminer, från höstterminen 2018 till och med vårterminen 2020. Det kan också förekomma att personer som Polismyndigheten beviljat studieuppehåll, får möjlighet att avsluta sin grundutbildning till polisman vid senare tillfälle än under sommaren

2020. Vi har räknat med att det efter 2021 inte längre ska finnas några aktiva studenter på grundutbildningen till polisman.

De föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen, offentlighets- och sekretesslagen, patientsäkerhetslagen, studiestödsförordningen och förordningen om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare bör börja gälla den 1 juli 2018. Vad gäller de tre lagarna har vi föreslagit övergångsbestämmelser som innebär att de äldre bestämmelserna fortsatt ska gälla för uppgifter i ärenden som gällt avskiljande från grundutbildningen till polisman. När det gäller de två förordningarna har vi föreslagit övergångsbestämmelser som innebär att de äldre bestämmelserna ska gälla för studenter på grundutbildningen till polisman.

Slutligen bör den paragraf i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor som rör grundutbildningen till polisman samt förordningen om utbildning till polisman upphöra att gälla vid utgången av 2021.

16 Konsekvensanalys

16.1 Inledning

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska, om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare ska i betänkandet redovisas de konsekvenser som förslagen har för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska såväl förslagets kostnadsmässiga som andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar kraven på konsekvensutredningar enligt 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar vid regelgivning.

Vi ska enligt direktiven bedöma och utförligt beskriva de ekonomiska konsekvenserna av det alternativ för en högskoleutbildning till polisman som vi föreslår. Om det alternativet kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi även föreslå hur dessa ska finansieras.

I kapitlet resonerar vi omkring dessa frågeställningar och redovisar våra överväganden. När det gäller konsekvenser av våra förslag för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, redovisar vi våra överväganden i kapitel 13.

16.2 Samhällsekonomiska effekter

Långsiktiga och generella konsekvenser

De polismän som enligt förslaget har en polisexamen enligt högskoleförordningen – efter att ha genomgått en utbildning byggd på vetenskap och beprövad erfarenhet – kommer att kunna bidra till att Polismyndighetens arbete i sin helhet, inkluderat arbetet med att utreda brott och verka närmare medborgarna, blir av högre kvalitet och mer effektivt.

En annan effekt av reformen, om våra förslag genomförs, kommer att bli att polisforskningen utvecklas och får en stabil bas. Genom forskningen får vi mer kunskap om polisiärt arbete och dess effekter i Sverige. Det innebär bättre möjligheter för politiker och beslutsfattare att utforma åtgärder och besluta reformer på området, som har en god chans att fungera för att till exempel förebygga och utreda brott.

Den nuvarande grundutbildningen till polisman innehåller en rad särlösningar och utgör i grunden ett från högskoleutbildning helt separat utbildningssystem. I vissa delar är systemet inte transparent, det gäller t.ex. vissa av kriterierna för antagning till utbildningen. Eftersom polismän innehar en för rättsstaten särskilt viktig funktion, är det angeläget att förtroendet för yrkesgruppen upprätthålls. Förtroendet för rättsväsendet är en av de mest grundläggande byggstenarna i en fungerande rättsstat.

Att grundutbildningen till polisman omformas till en högskoleutbildning med bland annat en långsiktigt hållbar examensbeskrivning, kursplaner som tas fram på samma sätt som för andra högskoleutbildningar och en transparent antagningsprocedur kommer enligt vår bedömning att vara en viktig förutsättning för att medborgarnas förtroende för polisen, och därmed för rättsväsendet i sin helhet, kan upprätthållas och öka.

Att en nyutbildad polisman har en högskoleutbildning och därmed har bättre kunskap och förmåga att använda den i arbetet fyller samma funktion, dvs. att polismän har en högskoleutbildning kommer att märkas i deras kontakter med allmänheten och påverkar därmed också förtroendet för polisen.

Dessa positiva konsekvenser är själva syftet med reformen och vi är övertygade om att reformen på sikt också kommer att realisera detta. Det är dock svårt att sätta ett ekonomiskt värde på

konsekvenserna, även om det naturligtvis i slutändan har ett både samhällsekonomiskt och nationalekonomiskt värde.

16.3 Offentligfinansiella effekter

Det huvudsakliga syftet med förändringen av polisutbildningen till en högskoleutbildning är, som vi utvecklat i betänkandet, att de som utbildas till poliser ska få en utbildning som vilar på vetenskaplig grund samt på beprövad erfarenhet så att de är bättre rustade för de framtida utmaningar yrket som polisman ställer dem inför. De ska, med utbildningen som grund, kunna utveckla sin förmåga att effektivt och med hög kvalitet kunna utföra de arbetsuppgifter som ingår i polisverksamheten.

Ett viktigt mål är vidare att det ska finnas tillräckligt många examinerade studenter, som är utbildade för att kunna fylla det behov av polismän som samhället har och som polisverksamheten anser sig ha behov av och kunna anställa. Vår analys i det här avsnittet fokuserar på den frågan.

De offentligfinansiella effekterna är i huvudsak beräknade utifrån uppgifter om kostnader i det nuvarande systemet, som vi erhållit från Polismyndigheten, och gäller för 2015.

I samtliga exempel kommer vi också att räkna med en utbildningsnivå på 700 poliser per år. Under åren 2013–2015 har Polismyndigheten antagit mellan 610 och 689 studerande till grundutbildningen till polisman per år.

Utbildningens längd

Den viktigaste frågan att belysa är frågan om hur mycket det kommer att kosta att få fram en färdigutbildad polisman i enlighet med vårt förslag jämfört med i dag.

De kostnader som har att göra med konsekvenserna av att utbildningen på ett lärosäte förlängs från två år till tre år är en del av det. Hälften av det tredje året, som i nuläget genomförs som en tjänstgöring med lön i Polismyndigheten, kommer att ersättas av en verksamhetsförlagd del av utbildningen, som inte är en anställning med lön. Den andra hälften av det tredje året består av utbildning förlagd på lärosätet.

I dagsläget kostar, enligt de uppgifter vi fått från Polismyndigheten, en student på polisutbildningen cirka 130 000 kronor per år under de två år de studerar på lärosätet.

Under aspirantutbildningen kostar studenten lön på 15 000 kronor per månad plus sociala avgifter om cirka 50 procent vilket ger en total kostnad för halvårets aspirantutbildning på 135 000 kronor.¹

Kostnaderna för studiemedel per helårsstudent och år är cirka 40 000 kronor. För dagens grundutbildning till polisman uppgår statens kostnader för studiemedel därför till totalt 80 000 kronor per person.

Vissa kostnader för handledning och utrustning under aspiranttjänstgöringen har inte kunnat beräknas.

En färdigutbildad polisman kostar alltså i dag cirka 475 000 kronor.

Med vårt förslag utbildas studenterna under tre år. De kommer genomföra en verksamhetsförlagd del av utbildningen men under denna kommer de inte att vara anställda och uppbära lön. Vi utgår från att undervisningen med vårt förslag i stort sett kommer att ha ungefär samma innehåll (sett till kostnadsdrivande delar) som i dagens utbildning och det förefaller troligt att åtminstone ett par av de tre lärosäten som i dag utbildar polismän kommer att göra det också i det framtida systemet. Kostnaden för en student per år bör därför vara densamma som i dag.²

Tre års studier à 130 000 kronor innebär en kostnad om 390 000 kronor. Studiemedel för dessa tre år kostar 120 000 kronor. Det innebär att den högskoleutbildade polismannen enligt vårt förslag skulle kosta 510 000 kronor. Till detta kommer en liten summa som härrör från en trolig ambitionshöjning vad gäller handledningen av studenterna, vi beräknar den till 5 000 kronor.

Sammanlagt kostar enligt denna uträkning en framtida person med polisexamen 515 000 kronor.

¹ Det har inte varit möjligt att få fram uppgifter om kostnaderna för obekvämt arbetstid för en aspirant under den 6 månader långa tjänstgöringen.

² Och möjligen något lägre eftersom ett av de tre lärosäten som i dag utbildar polismän, Södertörns högskola, har en mer än dubbelt så hög kostnad för att utbilda en polisman som de övriga två. Detta beror dels av att antalet studerande per år hittills varit mycket lägre (styckkostnaden blir då högre), dels på att högskolan nyligen börjat utbilda polisstudenter och de initiala kostnaderna är mycket höga. Dessa kostnader kommer, enligt Polismyndigheten, att minska till samma nivå som de övriga lärosätena inom några år.

Skillnaden i kostnad per färdigutbildad polisman mellan dagens utbildning och den föreslagna utbildningen är därför cirka 40 000 kronor. Räknat på 700 studenter per år blir merkostnaden enligt vårt förslag 28 miljoner kronor per år som hänför sig till den förlängda utbildningen.

Frågan om att något fler poliser behöver utbildas för att upprätthålla samma antal utexaminerade per år som i dag

Två frågor är aktuella när det gäller det eventuella behovet av en ökning av antalet studenter för att kunna garantera samma antal utexaminerade som i dag. Den första frågan gäller den tillfälliga nedgången i antalet utexaminerade, som inträffar vid det halvårsskifte då de sista studerande enligt den gamla ordningen gått ut och innan de första studenterna från den nya ordningen tar examen. Vid det halvårsskiftet kommer inga nya polismän kunna anställas direkt från utbildningen. Enligt vad vi inhämtat ökar Polismyndigheten nu antagningen av studenter till och med vårterminen 2018.

Den andra frågan gäller om en mindre andel av studenterna kommer att utexamineras från en högskoleutbildning, än vad som är fallet i dag när det gäller studerande på grundutbildningen till polisman. Eftersom dagens utbildning är en uppdragsutbildning, där lärosätet har ett uppdrag att se till att de som uppdragsgivaren betalar dem för att utbilda, också klarar utbildningen, har lärosätet ett särskilt intresse av att de studerande också blir godkända. I dag slutför 98 procent av dem som antagits till grundutbildningen till polisman också utbildningen med godkänt resultat.

Det finns en risk att en något lägre andel av studenterna på en högskoleutbildning avslutar studierna utan att ta examen. Ett rimligt antagande är att 95 procent av de som blir antagna till högskoleutbildningen också kommer att ta examen. För att kompensera för de tre procentenheter som faller bort behöver ytterligare 25 personer antas till utbildningen varje år. Eftersom vi räknat fram att en person med polisexamen kommer att kosta 515 000 kronor, blir kostnaden för att anta ytterligare 25 personer knappt 13 miljoner kronor, högt räknat.³

³ Högt räknat, eftersom vi inte kunnat göra en skattning av hur mycket lägre kostnaderna blir beroende på var i den treåriga utbildningen en student avslutar studierna i förtid, eller hur detta skulle påverka kostnaderna.

En förstärkning av forskningen på området polisiärt arbete

Enligt vårt förslag är det nödvändigt att förstärka forskningen på området polisiärt arbete. Vår uppskattning är att det är realistiskt att tro att fem personer per år fortsätter studera på avancerad nivå efter polisexamen. Det innebär att ytterligare fem personer behöver utbildas per år för att nivån på antalet examinerade som kan anställas som polismän ska kunna upprätthållas. Det genererar en kostnad på 5 x 515 000 kronor, dvs. knappt 2,6 miljoner kronor.

För enkelhetens skull räknar vi med att 5 personer per år med examen på forskarnivå behöver vara anställda på eller i anslutning till de lärosäten som driver utbildning som leder till polisexamen, för att forskningen ska kunna förstärkas. Dessa fem skulle ha olika kompetensnivåer från anställd doktorand (med en lön på cirka 25 000 kronor per månad) till professor med en lön runt 55 000 kronor per månad. För enkelhetens skull räknar vi med en snittlön på 35 000 kronor per månad för fem personer, vilket skulle innebära en kostnad – inklusive 100 procent påslag räknat för sociala avgifter och overhead-kostnader – 4,2 miljoner kronor per år.

En förstärkning av lärarkompetensen

Cirka 15 procent av polislärarna i dag (130 stycken totalt) har en examen från högskola. En del av dessa cirka 100 lärare som i dag är anställda av Polismyndigheten men arbetar som lärare på de lärosäten som har grundutbildning för polisman, kan komma att vilja och behöva läsa in en del högskolepoäng och för att kunna validera en del av sina kunskaper och kunna få en examen från högskoleutbildning. Förslagsvis skulle en stor del av dessa under en period kunna studera på halvtid (på arbetstid) och arbeta på halvtid.

För den tid dessa – uppskattningsvis cirka 50 personer – skulle studera behöver andra lärare anställas. Då behövs motsvarande 25 personer på heltid som arbetar som lärare för att ersätta dessa, under cirka 2 år. En lektorslön på cirka 35 000 kronor på heltid med sociala avgifter och overhead-kostnader gör en årskostnad på cirka 840 000 kronor. 25 lärare på heltid ger en kostnad per år på 21 miljoner kronor vilket innebär 42 miljoner kronor för två år. Studiekostnaden för 50 personer som studerar på halvtid under två

år kan eventuellt uppskattas till totalt cirka två miljoner kronor. Detta är engångskostnader.⁴

Skatteintäkter

Jämfört med nuvarande polisutbildning kommer studenterna med vårt förslag att få anställning och uppbära lön ett år senare än enligt dagens system. Den skatt som polisstudenterna betalar på den lön som de erhåller under de sex månader som de genomför aspiranttjänstgöringen och senare, under de sex månader som de kan förvärsarbete efter att ha fullgjort polisutbildningen, kommer att falla bort från de offentliga finanserna.

Den skatteintäkt som på detta vis faller bort gäller 700 polis-aspiranter per år. En polisaspirant har en lön på 15 000 kronor per månad och betalar enligt vår schablonberäkning cirka 30 procent i skatt i 6 månader. Varje aspirant betalar alltså 27 000 kronor i skatt och den förlorade skatteintäkten blir då totalt 19 miljoner kronor per år.

Den skatteintäkt som faller bort i och med att 700 personer i stället för att lönearbeta under 6 månader studerar under 6 månader blir med samma räknesätt 30 procent av en genomsnittlig ingångslön på 25 000 kronor i månaden, som för sex månader uppgår till sammanlagt 45 000 kronor och för 700 studenter blir då den sammanlagda skatteintäkten som faller bort 31,5 miljoner kronor per år.

En del av minskningen av skatteintäkterna kan balanseras upp av att det enligt vår uppskattning ovan kommer behövas cirka 25 fler polislärare, om kurserna planeras på ungefär samma sätt som i dag. Med en universitetslärarlön på i genomsnitt 35 000 för dessa 25 lärartjänster och en skattesats på 35 procent skulle de ökade skatteintäkter kunna beräknas till 3,7 miljoner kronor per år.

Vi har också räknat med att 5 personer per år behöver vara anställda för att forskningen ska kunna förstärkas. Dessa fem skulle ha olika kompetensnivåer från anställd doktorand (med en lön på cirka 25 000 kronor per månad) till professor med en lön runt

⁴ Studiekostnaden för dessa torde dock vara betydligt lägre än för en student på utbildningen som leder till polisexamen.

55 000 kronor per månad. Med en snittlön på 35 000 kronor per månad, skulle det innebära en ökad skatteintäkt på drygt 700 000 kronor per år för dessa fem personer.

Uppskattningsvis minskar alltså skatteintäkterna med cirka 46 miljoner kronor per år om förslaget genomförs.⁵

Summering

Vi har ovan redogjort för att den förlängda utbildningen, inklusive förstärkt forskning och ökad kompetens för lärare, medför att kostnaden ökar med knappt 48 miljoner kronor per år. Vi har beräknat detta på 700 examinerade polismän och ytterligare 30 för att kompensera för en eventuell mindre andel utexaminerade och för att fem personer per år väljer att studera vidare i stället för att ta en anställning. Vi har också inkluderat kostnaderna för en förstärkning av forskningsresurserna med fem anställda på sådana tjänster.

Det offentliga skatteintäkter skulle samtidigt minska med cirka 46 miljoner kronor per år i minskade skattebetalningar från polisaspiranter och polisassistenter, mildrat av skattebetalningar från de extra lärare som behöver anställas och de som anställs för att förstärka forskningen.

Den förstärkning av lärarkompetensen som vi föreslår skulle engångsvis kosta cirka 42 miljoner kronor.

Övriga kostnader

Examenstillstånd

Universitetskanslersämbetets arbete med att utvärdera ansökningar om och bevilja examenstillstånd är en kostnad som tillkommer. Det är inte troligt – på grund av utbildningens särskilda karaktär och med utgångspunkt i förslagen om styrning och dimensionering – att ett stort antal lärosäten kommer in med ansökan om examenstillstånd. Tillkommer framöver gör också det arbete som Universitets-

⁵ I uträkningen här har vi inte kunnat ta hänsyn till skatteintäkter på ersättning för obehövad arbetstid, som troligen betalas ut till polisaspiranter i viss utsträckning i dag. De specifika uppgifterna har inte funnits tillgängliga.

kanslersämbetet kommer att lägga ned på att granska kvaliteten i den utbildning som leder till polisexamen vid de lärosäten som har tillstånd, vi bedömer att det bör kunna rymmas inom nuvarande budgetram.

Det arbete som Universitets- och högskolerådet behöver göra för att ta fram en områdesbehörighet för utbildningen som leder till polisexamen tillkommer också.

Sammantaget bör kostnaderna för Universitetskanslersämbetets och Universitets- och högskolerådets arbete vid införandet av en högskoleutbildning som leder till polisexamen kunna stanna vid cirka 200 000 kronor engångsvis.

Tillträde till utbildningen

Kostnaderna för antagnings- och urvalsprocessen kommer att flyttas över från Polismyndighetens ansvar till lärosätenas ansvar.

Med vårt förslag kommer kraven för behörighet att vara färre än de nuvarande kraven för att kunna antas till grundutbildningen till polisman. Vi bedömer inte att förslaget genererar några högre kostnader i denna del.

Överklagandemöjligheter

Med ett större antal studenter i högskolesystemet ökas antalet som kan överklaga ett antagningsbeslut. Eftersom antalet studenter, sett till hela antalet högskolestuderande, är litet, anser vi att de eventuella ökade kostnader för överklagandemöjligheterna är försumbara.

Verksamhetsförlagd utbildning

Att införa en verksamhetsförlagd del av utbildningen som ersätter aspiranttjänstgöringen innebär en omställning för Polismyndigheten, som kan medföra kostnader under en övergångsperiod. Dessa kostnader är svåra att räkna på. Ett antagande är att en polis som är handledare åt polisstudenter under verksamhetsförlagd utbildning inte kan arbeta heltid med reguljär polis-

verksamhet. Å andra sidan får denna person för organisationen värdefull vidareutbildning och utveckling, som blir en kompetenshöjning för personen i fråga. Detta kommer organisationen till godo.

Då det redan idag bedrivs aspirantutbildning i Polismyndighetens regi anser vi att de kostnader som eventuellt kan uppstå med anledning av att det är verksamhetsförlagd utbildning som införs är att anse som omställningskostnader för att utbilda personalen som kommer att verka som handledare.

Vissa kostnader för dels lärosätenas utbildning av handledare, dels för utökad handledningstid från Polismyndighetens har vi räknat med ovan genom att lägga på en summa om 5 000 kronor per student.

16.4 Känslighetsanalys

Utgångspunkter

Polismyndigheten hade i december 2015 sammanlagt 19 903 polismän anställda. Även Säkerhetspolisen har behov av att kunna anställa polismän.⁶ Ett stort antal av de arbetsuppgifter som utförs inom polisverksamheten, ska utföras av polismän, dvs. anställda som har polismans befogenheter. Huvudfrågan här är om vårt förslag innebär att det blir svårare för Polismyndigheten att kunna rekrytera tillräckligt antal polismän för att verksamheten ska fungera optimalt.

Frågan är i sig komplicerad och den kompliceras ytterligare av att Polismyndigheten under 2015 och 2016 har påverkats kraftigt av framför allt två faktorer: den genomgripande ombildning av organisationen som påbörjades under 2015 och migrantsituationen i omvärlden och i Sverige. Båda dessa faktorer har påverkat organisationen såväl som de enskilda polismännen på olika men påtagliga sätt. Många polismän har fått förändrade arbetsuppgifter och även arbetsplatser. Polisförbundet har protesterat tydligt mot det sätt som ombildningen genomförs på och har pekat på ett missnöje bland polismännen.

⁶ Fortsatt i detta avsnitt nämner vi endast Polismyndigheten, men inkluderar ändå Säkerhetspolisens behov av polismän i våra resonemang.

Personalomsättningen bland polismän, som fortfarande är ovanligt låg jämfört med personalomsättningen på statliga myndigheter i övrigt, har ökat långsamt under senare år från att tidigare ha legat stilla och den låg 2015 på 4,1 procent.⁷

Polismyndigheten har också aviserat att man avser öka antalet anställda polismän per år under de kommande åren och att man därför ska öka antagningen till grundutbildningen till polisman.⁸

Att mot bakgrund av detta göra en analys av hur våra förslag kommer att påverka försörjningen av polismän är svårt och att dra slutsatser är i princip omöjligt. Vårt förslag kommer, när det genomförs, att vara en av många faktorer som påverkar möjligheterna för Polismyndigheten att kunna anställa så många kvalificerade polismän som myndigheten har behov av. Det som är säkert är att vårt förslag kommer att starkt bidra till att de polismän som utbildas, är mer kvalificerade för att möta de utmaningar som de kommer att stå inför.

Söktrycket till utbildningen

Sedan 2011 har antalet sökande till grundutbildningen till polisman minskat. 2015 var antalet sökande drygt 11 000 medan det år 2011 var 16 000 personer som sökte till polisutbildningen. Våra diskussioner med dem som på olika sätt har att göra med antagningen till utbildningen har lett oss att tro att denna utveckling säger mindre om hur många potentiella poliser det finns i Sverige och mer om hur utbildningen och professionen marknadsför sig.

Det antal sökande som antagits visar inte upp en liknande nedgång, utan har i stället varierat något – i förhållande till det antal platser som Polismyndigheten hade ställt till förfogande. Den senaste terminen – antagningen till höstterminen 2016 – har dock inte så många kunnat antas att de tillgängliga utbildningsplatserna kunde fyllas, trots att mer än tio gånger så många sökte som det fanns platser. Som vi tidigare redogjort för är dock antagningsprocessen under ständig utveckling, så det är svårt att dra några slutsatser över huvud taget, om vad som är orsak och verkan. Vår

⁷ Och inom staten i övrigt cirka 11 procent.

⁸ Polismyndighetens budgetunderlag 2017–2019, s. 18.

uppfattning är att det antagnings- och urvalssystem som följer med vårt förslag kommer att göra det lättare att analysera situationen och enklare för sökande att värdera sina möjligheter att bli antagna till utbildningen som leder till polisexamen.

Eventuella förändringar av söktrycket

Det kan finnas en risk för att söktrycket till polisutbildningen sjunker strax före en övergång till högskoleutbildning för att sedan öka igen, eftersom de personer som vill ha en treårig högskoleutbildning troligen kommer att vänta med sin ansökan till dess att utbildningen som leder till polisexamen inrättas.

Eftersom både Umeå universitet och Linnéuniversitetet fattat beslut om att börja utfärda högskoleexamen till de studenter som genomgått polisprogrammet, kan de som är intresserade av en treårig högskoleutbildning, redan nu efter att ha avslutat grundutbildningen till polisman, bygga på sin två-åriga högskoleexamen med studier i något angränsande ämne under ett år och efter det ansöka om en kandidatexamen. Detta gör att skillnaden mellan befintlig utbildning och den framtida högskoleutbildningen minskar.

Samtidigt kan det finnas en rörelse åt andra hållet: en del personer vill undvika att behöva söka studiemedel för ytterligare ett års studier och kommer därför vilja genomgå grundutbildningen till polisman, innan den tas bort.

Enligt vad vi kunnat inhämta om erfarenheterna från Norges ombildning av polisutbildningen till en högskoleutbildning, har inte strukturen på de sökande ändrats nämnvärt. Antalet sökande har inte heller minskat utan tvärtom.

En förlängning av utbildningen kan innebära att en del personer måste avstå från den eftersom de redan kommer att ha använt de 240 studiemedelsveckorna som kan användas för högskolestudier. Enligt uppgift från CSN hade 84 procent av dem som påbörjade sina studier till polis under 2015 studiemedelsveckor kvar så att det räcker till ett tredje år. Det är alltså en liten del av de sökande som skulle behöva avstå från polisutbildningen på grund av dess omfattning, särskilt med tanke på att en del av studenterna kanske skulle välja att finansiera sina studier på ett annat sätt.

Vi anser att det behövs en satsning på att rekrytera sökande genom ett strategiskt och utåtriktat arbete – inte bara som vi tidigare redogjort för att öka andelen sökande med utländsk bakgrund och andelen kvinnor – utan också för att öka andelen sökande som har en realistisk bild av både vad professionen innebär och vad som krävs för att bli antagen.⁹

Utbildningens attraktionskraft

Det finns självklart en risk, när polisutbildningen blir en högskoleutbildning, att en större andel av de examinerade blir lockade att börja en anställning hos någon annan arbetsgivare än Polismyndigheten. Det finns flera potentiella arbetsgivare för välutbildade polismän, både hos statliga myndigheter och inom det privata näringslivet, liksom hos en del ideella organisationer.

Möjligheter för Polismyndigheten att kompensera en brist på polismän

Som vi redogjort för i kapitel 14 finns det i dag möjlighet för Polismyndigheten att besluta att anställda som inte är polismän ska få utföra vissa arbetsuppgifter som annars bara tillkommer en polisman. Det gäller i huvudsak åtgärder som behöver vidtas i utredningsverksamheten. Dessa möjligheter är relativt nya och har ännu inte utforskats till fullo. Ett antal arbetsuppgifter som förut bara polismän kunde utföra har också öppnats upp för andra kategorier av personal.

Enligt vårt förslag kommer Polismyndigheten också fortsatt att ha möjlighet att anordna uppdragsutbildning för anställd personal som man anser efter utbildning ska kunna anställas som polismän.

Båda dessa möjligheter innebär att Polismyndigheten kan kompensera en brist på personer med polisexamen eller grundutbildning till polisman.

⁹ I kapitel 13.

Konsekvenser av förslagen vad gäller utveckling av polisers löner

Under utredningens gång har frågan uppkommit om hur förändringar i utbildningen kan komma att påverka polisers framtida löneutveckling.¹⁰ För att besvara denna fråga har utredningen varit i kontakt med flera myndigheter och organisationer för att inventera vilka andra områden eller professioner som hade genomgått liknande förändringar.

Vi har inte kunnat komma fram till en entydig slutsats i frågan. Att statusen på en utbildning höjs i och med att utbildningen görs om till en högskoleutbildning behöver inte i sig innebära att det yrke som högskoleutbildningen ska leda fram till får ett högre löneläge. En nyanställd polisassistent har i dag en ingångslön som är ungefär densamma som en person som efter en magisterexamen (fyra års högskoleutbildning) får vid anställning som utredare vid en statlig myndighet. Å andra sidan har höjda löner för både sjuksköterskor och lärare satts i samband med att utbildningarna till dessa yrken förlängts, något som gäller särskilt för förskollärare. Det kan alltså inte uteslutas att förändringen av utbildningen för polisman kan ha betydelse för löneläget eller för krav på högre lön för polismän.

Slutsatser

Vi har bedömt att det finns en viss mindre risk för att det inte kommer att finnas ett tillräckligt antal personer med grundutbildning till polisman eller med polisexamen för Polismyndigheten att anställa.

Men vi har också visat på att det finns flera olika möjligheter för Polismyndigheten att kompensera det. Dels finns möjligheten att Polismyndigheten kan anställa personal med sådan annan kompetens som myndigheten bedömer sig ha nytta av och sedan genom särskilt beslut ge den personal polisens befogenheter i vissa delar. Dels kommer Polismyndigheten med vårt förslag fortsatt ha möjligheter att anordna utbildning i uppdragsform för

¹⁰ Om polismännens löner ökar med 0,5 procent påverkas de offentliga finanserna uppskattningsvis med cirka 56 miljoner kronor. Detta är en schablonberäkning.

anställda som myndigheten bedömer kan anställas som polismän efter genomgången utbildning. Vår slutsats blir alltså att vårt förslag inte innebär en ökad risk för att löneutvecklingen för polismän drivs på av den anledningen, men att det kan finnas en möjlighet till löneökningar mot bakgrund av att utbildningen förlängs.

Det är vår bedömning att vårt förslag inte kommer att minska söktrycket – och då talar vi om sökande som har en rimlig chans att antas – till utbildningen som leder till polisexamen. Vi tror att utbildningen i stället får en större attraktionskraft och kommer att locka till sig fler sökande som har en möjlighet att klara antagningskraven och genomgå utbildningen till polisexamen.

16.5 Övriga konsekvenser

Som framgått bedömer vi att förslagen på lång sikt kommer att ha en positiv effekt på brottsligheten (så att den motverkas) och på det brottsförebyggande arbetet i och med att polismännen får en högskoleutbildning och kunskapen om polisiärt arbete ökar. Också genom att kunskapsmassan om brottslighet och särskilt om det polisiära arbetets del av det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet antas öka genom den av oss föreslagna satsningen på forskning i polisiärt arbete, kommer vårt förslag att generera positiva effekter.

Vi har även beaktat de övriga frågor som anges i kommittéförordningen, men inte funnit att förslagen har någon betydelse i dessa avseenden.

16.6 Förslag till finansiering

Vi har kommit fram till att våra förslag kommer att innebära att kostnaderna för polisutbildningen kommer att öka. Vissa kostnader är engångsvisa men de flesta är årliga kostnader. Kostnadsökningen kommer att ha störst påverkan på kort sikt. Vår bedömning är att den ökade kvaliteten och effektiviteten som förslagen, om de genomförs, innebär kommer att på sikt minska kostnaderna för Polismyndigheten och även för rättskedjan i sin helhet.

Vissa mindre kostnader bedömer vi kan rymmas inom respektive myndighets ram, som vi kommenterat ovan. I andra fall gäller att medel behöver omfördelas från Polismyndigheten till lärosätena även om kostnaderna är likvärdiga.

Enligt vår bedömning kommer dock denna reform att medföra ökade kostnader för det allmänna, i storleksordningen kronor medan det är svårt att uppskatta den besparing det på sikt har förutsättningar att innebära genom bättre utbildade polismän som kan förebygga och bekämpa brott och möta medborgare, brottsutsatta och misstänkta med bättre kunskaper och förmågor och bidra till att allmänheten får ett än högre förtroende för polisen och för rättsväsendet. Med vårt förslag som också innebär en satsning på forskning i polisiärt arbete, kommer också Sveriges kunskap på det området att öka och den kunskapen kommer till nytta också för andra delar av rättsväsendet och samhället i stort.

Att omforma den nuvarande grundutbildningen till polisman till en högskoleutbildning är en reform som betecknar en ambitionshöjning. Det är inte möjligt att finansiera de ökade kostnader våra förslag innebär inom ramen för Polismyndigheten eller för universitet och högskolor i och med att reformen innebär en tydlig ambitionshöjning. Det kommer därför krävas ett tillskott för att finansiera den nya högskoleutbildningen för polismän. Det är ett politiskt beslut som utredningen inte har möjlighet att föregripa genom att föreslå något annat område från vilket finansieringen skulle kunna ske.

17 Författningskommentar

17.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

12 kap.

10 § Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning.

Paragrafen justeras genom att orden *eller polisprogrammet* tas bort i tredje stycket 2. Ändringen är en följd av att grundutbildningen till polisman ska upphöra. En övergångsbestämmelse anger att äldre bestämmelser fortfarande gäller för uppgifter i ärenden om avskiljande från grundutbildning till polisman.

I paragrafen används ordet studerande. Studerande inom högskoleutbildning benämns studenter. Enligt 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100) avses i den förordningen med student den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning. I detta betänkande föreslås inte att begreppet ändras.

17.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap.

6 § Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen justeras genom att orden *eller polisprogrammet* tas bort i första stycket. Ändringen är en följd av att grundutbildningen till polisman ska upphöra. En övergångsbestämmelse anger att äldre bestämmelser fortfarande gäller för uppgifter i ärenden om avskiljande från grundutbildning till polisman.

I paragrafen används ordet studerande. Studerande inom högskoleutbildning benämns studenter. Enligt 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100) avses i den förordningen med student den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning. I detta betänkande föreslås inte att begreppet ändras.

17.3 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

6 kap.

15 § Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet,

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. behövs i verksamhet för personskydd för riksdagens ledamöter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd, statssekreterare och kabinetssekreterare, om uppgifterna i ett enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning, eller

6. behövs för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Paragrafen justeras genom att orden *eller polisprogrammet* tas bort i första stycket femte punkten. Ändringen är en följd av att grundutbildningen till polisman ska upphöra. En övergångsbestämmelse anger att äldre bestämmelser fortfarande gäller för uppgifter i ärenden om avskiljande från grundutbildning till polisman.

I paragrafen används ordet studerande. Studerande inom högskoleutbildning benämns studenter. Enligt 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100) avses i den förordningen med student den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning. I detta betänkande föreslås inte att begreppet ändras.

17.4 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

7 kap.

7 § För att bli antagen till en utbildning som leder till polisexamen som anges i bilaga 2 till denna förordning krävs, utöver vad som gäller för grundläggande behörighet enligt 5, 6 och 24 §§, att sökanden

1. är svensk medborgare,

2. är lämplig för utbildningen med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter och

3. har genomgått säkerhetsprövning enligt säkerhetskyddslagen (1996:627) och säkerhetskyddsförordningen (1996:633).

Universitets- och högskolerådet får, efter att ha hört Polismyndigheten, meddela närmare föreskrifter om vad som ska avses med lämplighet med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter.

Paragrafen, som är ny, innehåller särskilda bestämmelser om den grundläggande behörighet som sökanden ska ha för att kunna bli antagen till utbildningen som leder till polisexamen. Det är krav, som för tillträde till utbildning som leder till en polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen, ställs utöver de krav på grundläggande behörighet som enligt 7 kap. 5, 6 och 24 §§ högskoleförordningen gäller för tillträde till utbildning som börjar på grundnivå. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.3.

Bilaga 2

EXAMENSORDNING

3. Förteckning över examina

Examina på grundnivå

Yrkesexamina

Arbetsterapeutexamen
Audionomexamen
Biomedicinsk analytikerexamen
Brandingenjörexamen
Dietistexamen
Folkhögskollärarexamen
Fysioterapeutexamen
Förskollärarexamen
Högskoleingenjörsexamen
Optikerexamen
Ortopedingenjörsexamen
Polisexamen
Receptarieexamen
Röntgensjuksköterskeexamen
Sjuksköterskeexamen
Sjöingenjörsexamen
Sjökaptensexamen
Socionomexamen
Studie- och yrkesvägledarexamen
Tandhygienistexamen
Tandteknikerexamen
Yrkeslärarexamen

4. Examensbeskrivningar EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ

YRKESEXAMINA

Övrigt

För ortopedingenjörsexamen *ska* också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Polisexamen

Omfattning

Polisexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 180 högskolepoäng.

Mål

För polisexamen ska studenten visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som polisman.

Kunskap och förståelse

För polisexamen ska studenten

– visa kunskap om områdets vetenskapliga grund och kännedom om aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete samt kunskap om sambandet mellan vetenskap och beprövad erfarenhet och sambandets betydelse för yrkesutövningen,

– visa kunskap om och förståelse för samhällets uppbyggnad och utveckling inklusive relevanta författningar samt polisens grundläggande uppgifter i samhället,

– visa kunskap om och förståelse för krishantering och krisreaktioner,

– visa kunskap om och förståelse för samspelet mellan individens och gruppens sociala situation, levnadsvillkor, fysiska och psykiska hälsa samt funktionsförmåga i förhållande till samhälleliga och andra bakomliggande faktorer, och

– visa kunskap om polisiära metoder för brottsutredning.

Färdighet och förmåga

För polisexamen ska studenten

– visa förmåga att med en helhetssyn och med adekvata metoder planera, leda och utföra polisiärt arbete,

- visa förmåga att tillämpa sitt kunnande för att hantera olika situationer, företeelser och frågeställningar utifrån kvinnors, mäns, barns och gruppers behov,
- visa förmåga att tillämpa polisiär konflikthantering i ingripandesituationer med respekt för grundläggande demokratiska värderingar och rådande reglering,
- visa förmåga att kritiskt och systematiskt granska, bedöma och använda relevant kunskap och information i ett polisiärt sammanhang,
- visa förmåga att tillämpa relevanta författningar särskilt inom det polisiära området,
- visa förmåga att muntligt och skriftligt klart redogöra för situationer och bedömningar, och
- visa förmåga till lagarbete och samverkan med andra yrkesgrupper och enskilda.

Värderingsförmåga och förhållningssätt

För polisexamen ska studenten

- visa självkännedom och empatisk förmåga samt förmåga att reflektera över sin egen roll,
- visa förmåga till ett professionellt bemötande och förhållningssätt,
- visa förmåga att inom yrkesutövningen göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga, samhällliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna, och
- visa förmåga att identifiera behov av ytterligare kunskap och fortloppande utveckla sin kompetens.

Självständigt arbete (examensarbete)

För polisexamen ska studenten inom ramen för kursfordringarna ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 15 högskolepoäng.

Övrigt

För polisexamen ska studenten ha fullgjort verksamhetsförlagd utbildning om 37,5 högskolepoäng.

För polisexamen ska också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Receptarieexamen

Föreslagen examen, polisexamen, intas i bilaga 2 till högskoleförordningen i avsnitt 3 Förteckning över examina.

I avsnitt 4 Examensbeskrivningar i bilaga 2 intas förslaget till examensbeskrivning för polisexamen under rubriken Examina på grundnivå, yrkesexamina.

Förslaget till examensbeskrivningen för polisexamen ska läggas mellan Ortopedingenjörsexamen och Receptarieexamen.

Under rubriken Övrigt i examensbeskrivningen för ortopedingenjörsexamen, som föregår den som ska införas för polisexamen, har ordet skall ändrats till ska.

Frågan om att polisexamen ska vara en yrkesexamen behandlas i avsnitt 8.2. Examensbeskrivningen behandlas i avsnitt 8.4.

17.5 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

Bilaga

Följande statliga myndigheter beslutar om placering i säkerhetsklasser och registerkontroll i enlighet med vad som anges i 18 och 19 §§.

Transportstyrelsen,
Tullverket,
Universitet och högskolor som har tillstånd att utfärda polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100),
Valmyndigheten, och
Åklagarmyndigheten.

Förslaget innebär att de lärosäten som har tillstånd att utfärda polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen får möjlighet att besluta om placering av utbildningen i säkerhetsklass och registerkontroll. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.3.

17.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

10 § Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

22. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen.

23. ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434) i fråga om ärenden om antagning till utbildning som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Förslaget innebär att uppgifter ur belastningsregistret på begäran ska lämnas ut till de lärosäten som har tillstånd att utfärda polisexamen i ärenden om antagning till utbildningen som leder till polisexamen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.3.

17.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

3 § Uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av

10. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

11. ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434) i fråga om ärenden om antagning till utbildning som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

Uppgifter om någon annan person än den som prövningen gäller enligt första stycket 8 ska begränsas till uppgifter om misstanke som avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken.

Förslaget innebär att uppgifter ur misstankeregistret på begäran ska lämnas ut till de lärosäten som har tillstånd att utfärda polisexamen i ärenden om antagning till utbildningen som leder till polisexamen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.3.

17.8 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Bilaga

B1

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

- påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer,
- tvåårig utbildning i skydd mot olyckor som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete,
- utbildning som leder fram till examen som skorstensfejare,
- vidareutbildning som leder fram till examen som skorstensfejar-tekniker, och
- vidareutbildningarna systematiskt säkerhetsarbete, räddningstjänst samt tillsyn och olycksförebyggande arbete

Skandinaviska Naprapathögskolan AB, fyraårig naprapatutbildning

Bilagan justeras så att hänvisningen till polisprogrammet vid Polishögskolan, polisprogrammet, uppdragsutbildning vid Umeå universitet, polisprogrammet, uppdragsutbildning vid Linnéuniversitetet och polisprogrammet, uppdragsutbildning vid Södertörns högskola tas bort från förteckningen över de läroanstalter och utbildningar vid vilka studiestöd kan lämnas, eftersom polisprogrammet kommer att upphöra i och med att grundutbildningen till polisman avslutas.

Övergångsvis kommer de äldre bestämmelserna fortsatt gälla för studerande på polisprogram och på Polishögskolan inom ramen för uppdragsutbildning.

Att studiestöd kan lämnas för den polisutbildning till polisexamen som föreslås, följer av att statliga universitet och högskolor intas i bilaga B2.

17.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

Regeringen föreskriver att 3 a § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

Den paragraf som ska upphävas behandlar frågan om att grundutbildningen till polisman får bedrivas som uppdragsutbildning. Paragrafen behövs inte längre, då grundutbildningen till polisman upphör och en högskoleutbildning som leder till polisexamen införs.

17.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

25 a § Polismyndigheten ska samverka med de lärosäten som anordnar utbildning som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), särskilt vad gäller planering och genomförande av den vid Polismyndigheten verksambetsförlagda delen av utbildningen.

Paragrafen är ny. Den innebär att Polismyndigheten får en skyldighet att samverka med de lärosäten som bedriver utbildning som leder till polisexamen.

Särskilt när det gäller planering och genomförande av den verksambetsförlagda delen av utbildningen, som ska fullgöras vid Polismyndigheten, ska samverkan med lärosätena ske.

Frågan behandlas i avsnitt 10.5.

17.11 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (2014:1104)

2 § Med polisman avses vid tillämpning av lag eller förordning rikspolischefen, säkerhetspolischefen, biträdande säkerhetspolischefen, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, polis-kommissarie, polisinspektör och polisassistent. Detsamma gäller en

student som fullgjort kursfordringar om minst 120 högskolepoäng från utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), under den vid Polismyndigheten verksamhetsförlagda delen av utbildningen.

Om någon som anges i första stycket inte uppehåller sin befattning som polisman, gäller inte bestämmelser om polisman honom eller henne. Sådana bestämmelser gäller inte heller den som anställs enligt 5 § 1 innan han eller hon har genomgått den utbildning som föreskrivs där.

Av 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen följer att det som föreskrivs om polisman också tillämpas på den som fullgör uppgifter som militärpolisman.

Paragrafen ändras så att den ska ses som polisman, som genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen vid Polismyndigheten. Som villkor ska gälla att studenten har fullgjort kursfordringar om 120 högskolepoäng på den utbildning som leder till polisexamen. Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.

Behörighet för anställning och verksamhetsförlagd utbildning vid Polismyndigheten

3 § Endast den som Polismyndigheten bedömer fortsatt uppfyller de krav som ställs för grundläggande behörighet enligt 7 kap. 7 § 2 högskoleförordningen (1993:100) får genomföra den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) vid Polismyndigheten.

Rubriken justeras med anledning av innehållet i de påföljande paragraferna, som behandlar också den verksamhetsförlagda utbildningen vid Polismyndigheten. De studenter som ska fullgöra den verksamhetsförlagda delen av utbildningen vid Polismyndigheten, kommer inte – som under grundutbildningen till polisman – vara anställda av Polismyndigheten.

Paragraf 3 ändras så att Polismyndigheten ska göra en bedömning av att studenterna, innan de tas emot på Polismyndigheten för den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, fortfarande uppfyller kraven på laglydighet och övrig lämplighet som ställs för grundläggande behörighet till utbildningen som leder till polisexamen. Dessa krav anges i 7 kap. 7 § 2 högskoleförordningen (och

innebär bl.a. att Polismyndigheten behöver inhämta uppgifter från misstanke- och belastningsregistret). Av samma paragraf framgår att Universitets- och högskolerådet får, efter att ha hört Polismyndigheten, meddela närmare föreskrifter om vad som ska avses med lämplighet med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter. Frågan behandlas i avsnitt 10.4.3.

4 § Behörig att anställas som poliskommissarie, polisinspektör eller polisassistent är den som har

1. *polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100)*, eller polisutbildning för specialister enligt 19 c §.

2. *grundutbildning till polisman eller polisutbildning för specialister eller motsvarande utbildning enligt äldre bestämmelser.*

Om det finns särskilda skäl får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i ett enskilt fall medge undantag från det som föreskrivs i första stycket.

Paragrafen justeras med anledning av att det införs en utbildning som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen.

5 § Behörig att anställas som polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polissekreterare är den som

1. har lämplig examen *från högskoleutbildning* och är beredd att genomgå den särskilda chefsutbildning enligt 19 b § som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer,

2. *har polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100)* eller har genomgått grundutbildning till polisman, eller motsvarande utbildning enligt äldre bestämmelser, och är beredd att genomgå den ytterligare utbildning som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bestämmer, eller

3. har genomgått sådan utbildning som anges i 1 eller 2 eller annan motsvarande utbildning och i övrigt uppfyller kraven där.

Paragrafen justeras med anledning av att det införs en utbildning som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen. Med anledning av att flera nya paragrafer om funktionsinriktad utbildning, som tidigare ingått i förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman, i stället ska tas in i polisförordningen, har hänvisningarna justerats.

Funktionsinriktad utbildning

19 a § *Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ansvarar för funktionsinriktad utbildning.*

Rubriken införs i polisförordningen då förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman ska upphöra att gälla. Samtidigt ska möjligheterna för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att anordna funktionsinriktad utbildning enligt vad som föreskrivs i den förordningen behållas. De bestämmelser som gäller den funktionsinriktade utbildningen införs i 19 a–19 d §§ polisförordningen och utgör där en egen avdelning under den nya rubriken. Frågan om polisutbildning för specialister behandlas i kapitel 14.

Paragrafen är ny. Den motsvarar 3 § förordningen om utbildning till polisman.

19 b § *Behöver någon som anges i 5 § polisförordningen (2014:1104) och ska anställas vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen behörighet som polisman och har han eller hon inte polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), inte genomgått grundutbildning till polisman eller motsvarande utbildning, ska myndigheten se till att han eller hon får den utbildning som behövs för anställningen (särskild chefsutbildning).*

Paragrafen är ny. Den motsvarar 6 § förordningen om utbildning till polisman. Skrivningen har justerats så att en hänvisning också införts till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

19 c § *Behöver en anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen behörighet som polisman och har han eller hon inte polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) eller inte har genomgått grundutbildning till polisman eller motsvarande utbildning, ska myndigheten se till att den anställde får den utbildning som behövs (polisutbildning för specialister).*

Paragrafen är ny. Den motsvarar 7 § förordningen om utbildning till polisman. Skrivningen har justerats så att en hänvisning också införts till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

19 d § *Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen beslutar i fråga om utbildning enligt 19 b § eller 19 c § vilka kurser som den anställde ska genomgå och vilka krav i övrigt som den anställde ska uppfylla för att få behörighet som polisman.*

Paragrafen är ny. Den motsvarar 8 § förordningen om utbildning till polisman.

17.12 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2014:1105) om utbildning till polisman

dels att 6–8 §§ och rubriken före 6 § ska upphöra att gälla den 30 juni 2017,

dels att förordningen ska upphöra att gälla vid utgången av 2021.

6–8 §§ reglerar den funktionsinriktade utbildningen. Paragraferna tas, med ikraftträdande den 1 juli 2017, in i polisförordningen sålunda: 3 § i 19 a § polisförordningen och 6–8 §§ i 19 b–19 d §§ i likalydande ordning.

Förordningen ska upphävas i sin helhet, men behöver vara i kraft för att reglera studierna för de studenter som påbörjat grundutbildningen till polisman före ikraftträdandet av den nya högskoleutbildningen.

17.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om Polismyndighetens handläggning av vissa ärenden som gäller anställda inom polisen, vissa uppdragstagare vid Polismyndigheten och den som *vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt*

polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning som polisman. Av 6 § framgår att förordningen i vissa delar gäller även vid handläggningen av ärenden om brott av vissa andra befattningshavare.

2 § Förordningen gäller vid handläggning av ärenden där

1. det i en anmälan har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med anställningen eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning

2. en person har skadats allvarligt antingen under vistelse i en polis-arrest eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i anställningen, eller

3. det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med anställningen.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även en uppdragstagare som med stöd av ett särskilt förordnande från Polismyndigheten utför arbete för myndigheten under ledning av en polisman och för den som vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning som polisman.

4 § Förordningen gäller också vid handläggning av ärenden där fråga har väckts om

1. en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som inte har samband med anställningen, eller

2. den som vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning som polisman har gjort sig skyldig till något brott.

7 § Förordningen gäller också vid verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka om en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som avses i 2 § andra stycket eller den som vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning som polisman utövar eller kan komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.

11 § En förundersökning enligt denna förordning ska bedrivas med särskild skyndsamhet.

Förhör med en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som anges i 2 § andra stycket eller den som *vid Polismyndigheten genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen som leder till polisexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och enligt polisförordningen (2014:1104) uppehåller befattning* som polisman ska hållas av en åklagare eller en polisman vid Avdelningen för särskilda utredningar.

Samtliga paragrafer justeras så att de regler som i dag gäller för aspiranter respektive studerande på grundutbildningen till polisman, ska gälla för studenter på den utbildning som leder till polisexamen och som genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen vid Polismyndigheten och samtidigt uppehåller befattning som polisman.

Kommittédirektiv 2015:29

En förändrad polisutbildning

Beslut vid regeringssammanträde den 19 mars 2015

Sammanfattning

En särskild utredare, biträdd av en referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna, ska lämna förslag till hur den grundläggande utbildningen till polisman kan omformas till en högskoleutbildning. Syftet med reformen är att säkerställa att Polismyndigheten har den kompetens som krävs för att utföra sitt uppdrag i ett allt mer komplext samhälle. För att stärka polisens förmåga att bekämpa en brottslighet som ständigt finner nya former, krävs en polisutbildning med tydlig förankring i vetenskap och beprövad erfarenhet.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur polisutbildningen kan omformas till en ändamålsenlig högskoleutbildning,
- utforma förslag till en examensbeskrivning för den föreslagna utbildningen,
- klargöra hur vetenskaplig grund ska kunna säkerställas i utbildningen, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2016.

Polisens arbete alltmer omfattande och komplext

Polisen har ett unikt och samhällsbärande uppdrag. För att kunna utföra detta uppdrag har polisen långtgående befogenheter, bl.a. genom polismans befogenhet att använda våld och tvång. Polisyrket ställer höga krav på förmågan att ta till sig kunskap, kritiskt granska och analysera information, identifiera problem och hitta lösningar. För att stärka polisens förmåga att bekämpa en brottslighet som i takt med samhällets utveckling ständigt finner nya former, krävs en polisutbildning med tydlig förankring i vetenskap och beprövad erfarenhet.

Frågan om polisutbildningens utformning har varit föremål för flera utredningar. Den senaste utredningen presenterades 2008. Med utgångspunkt i en analys av kraven på framtidens polis föreslås i betänkandet *Framtidens polisutbildning* (SOU 2008:39) att grundutbildningen till polis ersätts med en högskoleutbildning. Remissvaren på betänkandet var övervägande positiva. Sedan betänkandet presenterades har såväl polisutbildningen som svensk polis som helhet genomgått omfattande förändringar som påverkar betänkandets rekommendationer. Betänkandet behöver också kompletteras i vissa andra delar, t.ex. den ekonomiska konsekvensbeskrivningen. Ytterligare överväganden är därför nödvändiga inför en reform av polisutbildningen.

Uppdraget att föreslå hur polisutbildningen kan omformas till en högskoleutbildning

Utredarens uppgift är att lämna förslag till hur polisutbildningen kan omformas till en ändamålsenlig högskoleutbildning. Utredaren ska särskilt klargöra förutsättningar för utbildningens praktiska moment, dimensionering och tillträde till utbildningen och beskriva förslagets ekonomiska konsekvenser.

Ändamålsenlig högskoleutbildning till polisman

Bestämmelser om högskoleutbildning vid statliga universitet och högskolor finns i högskolelagen (1992:1434) och förordningar som ansluter till den, bl.a. högskoleförordningen (1993:100). Inom de

ramar som anges i högskolelagen och i förordningar som hör till den har universitet och högskolor stor frihet att bestämma över resurser och organisation och över den utbildning och forskning som ska bedrivas. Högskoleutbildning ska, i enlighet med högskolelagen, vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Regeringen föreskriver vilka examina som får utfärdas och kraven för dem. För varje examen anges vilka mål som studenterna ska nå. Högskolorna som fått tillstånd att utfärda examina är därutöver fria att utforma utbildningen för att studenterna ska nå målen.

I sin nuvarande utformning är grundutbildningen till polisman en eftergymnasial utbildning om fem terminer, varav fyra terminers studier och en termins verksamhetsförlagd praktik, s.k. aspirant-tjänstgöring. Från och med januari 2015 bedrivs alla nya kurser inom polisutbildningen som uppdragsutbildning vid tre lärosäten: Linnéuniversitetet, Umeå universitet och Södertörns högskola. Utbildningarna genomförs på uppdrag av Polismyndigheten och berättigar de studerande till studiemedel. Polisutbildningen utgör grundstommen för Polismyndighetens kompetensförsörjning och utbildningen ska även framöver syfta till att säkerställa Polismyndighetens grundläggande kompetensbehov, vilket kan innebära ett särskilt behov av inflytande över utbildningen.

Grundutbildningen till polisman har i förhållande till de flesta högskoleutbildningar vissa särdrag, både när det gäller utbildningen och det yrke den syftar till. Det kan därför finnas behov av vissa särskilda regler för en högskoleutbildning till polisman.

Med hänvisning till polisens mångfacetterade uppdrag är det viktigt att polisen har möjlighet att rekrytera personer med annan utbildningsbakgrund än den polisiära. Enligt förordning (2014:1105) om utbildning till polisman finns det i dag möjlighet för personer med annan utbildningsbakgrund att gå en särskilt anpassad polisutbildning för specialister. Denna utbildning ges av Polismyndigheten till personer anställda vid myndigheten som i sin yrkesroll behöver tillägna sig de kunskaper och färdigheter som krävs för att utföra arbetsuppgifter som kräver polismandans befogenhet. Den särskilt anpassade polisutbildningen för specialister ges i dag i begränsad omfattning och anpassas efter studenternas förkunskaper och behov. I ett allt mer komplext samhälle växer behovet av specialisering. Även polisen påverkas av denna utveckling och måste kunna möta den med en ändamålsenlig kombination av

olika kompetenser. Det är alltså viktigt att det även fortsatt finns en möjlighet att erbjuda personer med annan utbildningsbakgrund polisutbildning för specialister.

Utredaren ska därför

- redovisa olika alternativ för hur en högskoleutbildning till polisman kan utformas och föreslå det alternativ som bedöms lämpligast,
- föreslå vilken examen högskoleutbildningen till polisman ska leda till och föreslå en examensbeskrivning för denna,
- klargöra hur vetenskaplig grund ska kunna säkerställas i utbildningen,
- med utgångspunkt i gällande regelverk för högskoleutbildning, analysera behovet av särskilda bestämmelser för den föreslagna utbildningen, och
- föreslå hur en polisutbildning för specialister kan utformas.

Utbildningens praktiska moment och verksamhetsförlagd praktik

Polisycket är komplext och omfattar många praktiska moment. Höga krav ställs på den enskilda polismannens förmåga att utföra sina arbetsuppgifter på ett rättssäkert sätt. Den praktiska färdighetsträningen, som i dag innefattar både träning i praktiska moment och verksamhetsförlagd praktik, så kallad aspiranttjänstgöring, är en grundläggande del av polisutbildningen. Samtidigt finns det särskilda utmaningar för hur denna träning på bästa sätt kan organiseras och utföras i en ny utbildning till polisman.

I sin verksamhet hanterar polisen känsliga och sekretesskyddade uppgifter. Vidare kan uppgifter om polisens arbetsmetoder vara skyddsvärda. Det är viktigt att säkerheten för Polismyndighetens verksamhet och skyddet för känsliga personuppgifter upprätthålls samtidigt som polisstudenterna får ändamålsenliga förutsättningar för utbildningens praktiska moment och verksamhetsförlagd praktik.

I anknytning till frågorna om utbildningens praktiska färdighetsträning behöver även polisstudenternas befogenheter och andra förutsättningar för de verksamhetsförlagda delarna av utbildningen

klargöras. Under den del av utbildningen som utgörs av aspirant-tjänstgöring i nuvarande system är polisstudenterna anställda vid och avlönade av Polismyndigheten och har polismans befogenhet.

Polisstudenternas befogenheter under utbildningens verksamhetsförlagda praktik kan även komma att påverka de pedagogiska förutsättningarna för utbildningen. Vidare kan studenternas befogenheter komma att påverka säkerheten såväl för studenterna som för andra personer i samband med verksamhetsförlagda moment.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för polisutbildningens praktiska färdighetsträning och föreslå lämplig utformning av den,
- ta ställning till om polisstudenterna bör ha särskilda befogenheter i samband med den praktiska färdighetsträningen och i så fall föreslå vilka, och
- klargöra i vilken utsträckning polisstudenter under utbildning behöver få tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess för att säkerställa en ändamålsenlig utbildning och föreslå hur detta behov ska tillgodoses med bibehållet sekretesskydd för uppgifterna.

Dimensionering och tillträde till utbildningen

I nuvarande utformning av polisutbildningen beslutar Polismyndigheten utbildningens dimensionering, liksom vilka krav som ska gälla för behörighet och kriterier för urval i antagningen till utbildningen. Utbildningens dimensionering styrs av Polismyndighetens kompetensförsörjningsbehov och antalet studieplatser motsvarar Polismyndighetens prognosticerade behov av nyrekrytering av polismän. Polismyndigheten kommer även i framtiden i stor utsträckning att ha sin rekryteringsbas i de personer som examineras från en ny utbildning till polisman. Detta inverkar både på utbildningens dimensionering och på vilka krav som bör ställas för tillträde till utbildningen.

I betänkandet Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39) föreslås ett överintag till polisutbildningen, dvs. att det ska finnas fler studieplatser jämfört med hur många som kan väntas få anställning vid Polismyndigheten efter avslutad utbildning. Utredningen såg

flera fördelar med ett sådant förslag, bl.a. att det skulle skapa en sund konkurrens mellan studenter under utbildningen och skapa förutsättningar för Polismyndigheten att mer flexibelt kunna justera sin personalstyrka. Fördelarna med ett överintag måste dock ställas mot ökade kostnader och andra konsekvenser av att fler studenter än de som kan väntas få anställning inom Polismyndigheten utbildas. Universitet och högskolor har stor frihet att själva dimensionera utbildningar utifrån tillgängliga resurser, studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Det kan alltså finnas anledning att vilja styra dimensioneringen av polisutbildningen tydligare än andra utbildningar.

Av högskolelagen (1992:1434) och förordningar som ansluter till den framgår de huvudsakliga bestämmelserna i fråga om tillträde till och avskiljande från högskoleutbildning vid universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. Med tanke på det yrke polisutbildningen syftar till kan emellertid särskilda krav behöva ställas som inte framgår av dessa författningar, t.ex. på lämplighet för yrket eller utbildningen. Sådana särskilda krav ställs bl.a. för antagning till officersutbildningen enligt förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan. Om sådana krav ställs kan frågor om skydd av personuppgifter och sekretess aktualiseras.

Utredaren ska därför

- föreslå en ändamålsenlig dimensionering av polisutbildningen och hur dimensioneringen ska styras, och
- med hänvisning till utbildningens innehåll och det framtida yrket syftar till, ta ställning till om det behövs särskilda regler för behörighet och urval till respektive avskiljande från utbildningen och i så fall lämna förslag på sådana regler, inklusive eventuella särskilda sekretessregler.

Avgränsningar

Utredarens uppdrag får i mån av tid omfatta de vidareutbildningar som bedrivs inom polisen.

Utredaren får ta upp andra närliggande frågor om polisutbildningen som aktualiseras under utredningsarbetet om det bedöms nödvändigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och utförligt beskriva de ekonomiska konsekvenserna av det alternativ för en högskoleutbildning till polisman som utredaren föreslår. Om det alternativ som utredaren föreslår kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Polisen har ett samhällsbärande uppdrag med långtgående befogenheter. Allmänhetens förtroende för polisen är därför av största betydelse. För att även i fortsättningen kunna upprätthålla och stärka detta förtroende är det viktigt att polisens personalsammansättning så långt möjligt speglar samhällets sammansättning. Utredaren ska därför klargöra hur den föreslagna formen för polisutbildningen kan bidra till en förbättrad jämställdhet mellan kvinnor och män och ökad mångfald i antagningen till polisutbildningen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Till stöd för utredarens arbete med förslagen ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Utredaren ska ta del av de rekommendationer som lämnats i tidigare betänkanden om grundutbildningen till polisman, liksom de förändringar som därefter har genomförts.

Utredaren ska beakta erfarenheter och lärdomar från införandet av andra yrkesexamina i högskolan, i synnerhet officersexamen.

Utredaren ska samråda med Polismyndigheten, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, de lärosäten som i dag bedriver polisutbildning som uppdragsutbildning, Centrala studiestödsnämnden och andra berörda myndigheter. Utredaren ska hålla berörda arbetstagarorganisationer samt Sveriges förenade studentkårer informerade och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

I den utsträckning utredningen lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska fullständiga författningsförslag lämnas.

Utredaren ska fortlöpande hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat om arbetets gång.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2016.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2016:16

Tilläggsdirektiv till Polisutbildningsutredningen (Ju 2015:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 februari.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 mars 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur den grundläggande utbildningen till polisman kan omformas till en högskoleutbildning (dir. 2015:29). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 15 april 2016.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juni 2016.

(Justitiedepartementet)

Dagens polisforskning – en presentation¹

Inledning

Polisforskning definieras här i enlighet med CEPOL:s definition av polisvetenskap:

Polisvetenskap är det vetenskapliga studiet av polisen som institution och polisverksamheten som process. Som en tillämpad disciplin kombinerar den metoder och ämnen från andra besläktade discipliner på polisverksamhetens område, bland annat vad polisen gör och de externa faktorer som påverkar den allmänna ordningen och polisverksamheten. (Jaschke m.fl., 2007: 23–24)

Centralt i denna definition är att studieobjektet avser polisiär verksamhet som process. Det engelska begreppet ”policing” åsyftar inte bara den officiella polisverksamheten utan även andra former av polisiärt arbete. En annan central implikation är att det är den polisiära verksamheten som studeras inte de områden som är intressanta för polisverksamhet. Därmed kan man göra en åtskillnad mellan polisvetenskap/forskning och polisrelevant forskning. Det senare begreppet syftar på sådan forskning som är användbar i polisiär verksamhet utan att forskningen har polisiär verksamhet som fokus. Sålunda är polisens arbete med barn och ungdomar polisforskning medan annan t.ex. kriminologisk forskning om barn och ungdomar är polisrelevant men inte polisforskning. (Larsson & Granér 2008)

¹ av fil.dr. Rolf Granér, lektor i polisvetenskap vid Linnéuniversitetet i Växjö.

Skälet till uppdelningen är att det behövs en avgränsning. Om all forskning som är relevant för polisen skulle innefattas i polisforskning, så skulle detta omfatta stort sett hela forskningsfältet.

Polisforskningen har internationellt varit en relativt sen företeelse. Före 1967 identifierar Bayley 4–5 böcker om polisiär verksamhet, 2001 fanns omkring 3 000 böcker (Bayley 2015). Reiner förknippade den uppblomstrande polisforskningen med ett behov av granskning av polisen. I USA uppstod detta efter polis-ingripanden i samband med medborgarrättsrörelsen och motståndet mot Vietnamkriget, i England dessutom efter uppmärksammade polisskandaler (Reiner 2010).

Motsvarande utveckling av polisforskningen kan ses i Skandinavien. I Höigards (2005) bibliografi över nordisk polisforskning från 1990-talet och fram till 2004 noterar hon 215 arbeten varav ett sjuttioal kom från Sverige. Vallands (2011) motsvarande nordiska bibliografi 2004–2009 innehåller 172 arbeten varav ett 50-tal svenska.

Vad studeras i polisforskning?

Polisforskning innefattar en rad olika områden:

I en nordisk antologi ”Polisvetenskap en introduktion” (2016) behandlas bl.a. polishistoria, den juridiska regleringen av polisen, styrning av polisorganisationen utifrån en organisationsteoretisk kontext, karaktäristika hos poliskollektivet utifrån bl.a. politisk åskådning, klassbakgrund, kön och etnicitet, polisens arbetsmetoder, brottsförebyggande arbete, metoder i polisförhör, kontroll av polisarbetet och privat polisiär verksamhet.

I en svensk bibliografi över svensk universitets och högskolebaserad polisforskning (Polishögskolan 2012) användes följande uppdelning:

- Profession, organisation och ledarskap inkl. polisutbildning, profession och professionsutveckling, organisations- och yrkeskultur, brottsoffer, etik och bemötande, stress och hantering av traumatiska händelser, genus och polisarbete, polisens administration och IT-stöd, polisen i media och polishistoria.
- Brottsförebyggande arbete.

- Ordning och trygghet inkl. polisarbete i närsamhället, polisverksamhet i samband med politiska protester, större folksamlingar och idrottsevenemang., polisarbete med ungdomar och ungdomsgäng, polisens hantering av kvinnomisshandel och brott i nära relationer, polisens befogenheter och polisbilskörning.
- Brottsutredning såsom slutledningar i brottsutredningsprocessen, polisförhör samt förhör med barn och ungdomar.

I ett antal årliga genomgångar av engelsk litteratur om polisforskning 2000–2007 delades området upp enligt följande (Mazeika et al. 2010):

- Organization of police inkl. police and society, organizational change, training, hiring and retention, militarization, privatization and media relations.
- Attitudes and behavior, attitudes of police, occupational stress and minority issues.
- Accountability and misconduct, accountability, police violence, discrimination and profiling, control of police powers and corruption.
- Police strategies, community policing, investigative tactics, technology and equipment, targeted groups, patrol, drugs and alcohol, domestic violence, intelligence-based policing, sexual assault, terrorism, computer crime and international/global concerns.
- Citizen satisfaction.
- Measurement of police work.

Exempel på studieområden

Det går att göra en distinktion mellan en granskande och utvärderande forskning om polisen och en forskning i syfte att utveckla polisiära metoder. Ett exempel på den förra är studier av polisens självständighet i yrkesutövningen (discretion) inkl. polisens informella organisation och poliskulturer. Detta är en omfattande

del av polisforskningen såväl i Skandinavien som internationellt. Exempel på polisforskning om polismetoder är den rikhaltiga forskningen om förhörsmetoder. Dessa preciseras nedan:

Polisers yrkeskulturer, självständighet i polisarbete

En aspekt av polisens informella struktur kan beskrivas i termer av poliskulturer. Med poliskultur menas för grupper inom polisen kollektivt tänkande: meningsskapande och gemensamma värderingar kring hur man ser på polisorganisationen, sig själva som yrkesgrupp, polisarbetet och omvärlden. Därtill kommer de kollektiva handlingsmönster kopplade till detta tänkande som inte sällan avviker från officiellt accepterade praktiker (Granér 2004). Ett viktigt fokus har varit den självpåtaga självständigheten i yrkesutövningen (discretion). Inom detta studieområde har man bl.a. behandlat), polisetik, socialisationen till polis, förhållandet mellan polis och olika samhällsgrupper inkl. etniska minoriteter. En ofta refererad översikt är Robert Reiner (2010), *The Politics of the Police*.

Utifrån en skandinavisk horisont torde huvudverken vara en treklöver av avhandlingar från Danmark, Norge och Sverige bestående av Lars Holmberg (1999), *Inden for lovens rammer – politiets arbejdsmetoder og konkrete skøn*, Liv Finstad (2000/2011), *Politiblikket* samt Rolf Granér (2004), *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Den senare avhandlingen bygger utöver egen empiri på en sammanfattning av de två andra. Granér presenterar en modell för kulturer inom patrullerande poliser som bl.a. fått stöd i Otto Peterssons avhandling (2015), *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*.

Senare studier inom den nordiska traditionen är dessutom avhandlingarna Daniel Görtz (2015), *Etnifierade polispraktiker. Hur etnicitet görs i polisens vardag* samt Tatanya Ducran Valland, (2015), *Lojalitet og profesjonell standard. En studie av mellomledere i politiet*.

Förhörsmetoder

Ett område inom polisforskning som fått stort genomslag för polisverksamhet är det som rör polisförhöret. Denna forskning har bedrivits inom skilda vetenskapliga discipliner som juridik, sociologi, psykologi, pedagogik och lingvistik. Bland annat har forskningen fokuserat på att få fram rättssäker information i förhören och att undvika rättsövergrepp.

I kontrast till erkännandeariktade och mer eller mindre manipulativa förhörsmetoder såsom REID-modellen förordas en utredande informationsinsamlande metodik. Fokus skiftade från att få misstänkta att erkänna till att undersöka vad som hänt.

Förhörsforskningen tog fart som reaktion på två uppmärksammade rättsskandaler i England benämnda The Guildford four och the Birmingham six där tio personer som manipulerats att lämna falska erkännanden senare frikändes genom teknisk bevisning. Detta ledde till ett omfattande forsknings- och reformarbete vilket resulterade i en förhörsmetod med beteckningen PEACE. DIALOG är en norsk utveckling av PEACE. Metoden utgår från existensen av kognitiva fel vad gäller minne, perception och bedömning hos såväl förhörare, målsägare, vittnen som misstänkta. Den bygger på en kognitiv intervjuetodik inkl. öppna frågor, fritt berättande och minnesstödjande tekniker.

Vid Psykologiska institutionen Göteborgs universitet finns en forskargrupp som fokuserar på rättspsykologi "Research Unit for Criminal, Legal and Investigative Psychology (CLIP)". Även vid Politihøgskolen i Oslo finns en forskningsmiljö om utredningsverksamhet inkl. polisförhör som bl.a. innefattar en masterutbildning i utredningsmetodik.

För en kortfattad översikt över utvecklingen av forskningen om förhörsmetoder se Harriet Jakobsson-Öhrn "Polisförhöret" i ovan nämnda antologi om polisvetenskap. En omfattande aktuell presentation av den internationella utvecklingen ges i David Walsh, Gavin E. Oxburgh, Allison D. Redlich och Trond Myklebust (red.) *International Developments and Practices in Investigative Interviewing and Interrogation* (2015). I bokens första volym som behandlar förhör med vittnen och brottsoffer beskriver Ivar A. Fahsing, Kristina Kepinska Jacobsen och Emma Roos af Hjelmsäter den skandinaviska utvecklingen i kapitlet Investigative Interviewing

in Scandinavia – witnesses and victims. Bokens andra del handlar om förhör med misstänkta. Här har det skandinaviska bidraget skrivits av Ivar A. Fahsing, Kristina Kepinska Jacobsen och Harriet Jakobsson Öhrn.

Bland svenska avhandlingar inom området kan nämnas Maria Hartwig, (2005) *Interrogating to detect deception and truth: Effects of strategic use of evidence*, Karl Ask, (2006). *Criminal Investigation: motivation, emotion and cognition in the processing of evidence*, Harriet Jacobsson Öhrn, (2005). *Berätta din sanning: En förhörsledares projekt i förhör med misstänkt person* samt Ola Kronkvist (2013). *Om sanningen skall fram: polisförhör med misstänkta för grova brott*.

Forskning om kontra forskning för polisen

Såväl i de skandinaviska länderna som i resten av västvärlden har det funnits en ömsesidig misstro mellan forskarvärlden och praktiker inom polisen. Denna motsättning kan förstås på olika sätt.

Ett sätt att förstå motsättningen är att polisforskningen inte varit lyhörd för polisverksamhetens behov, ett annat är att polisverksamheten saknat kompetens att förstå och ta till sig forskning. De högre leden har dominerats av juridiskt utbildade chefer eller chefer som gått från en praktiskt orienterad polisutbildning utan kunskap om samhällsvetenskaplig forskning från sin resp. utbildning.

Det finns dessutom en tredje möjlig förklaring där, lite tillspetsat den akademiska forskningen betonar kritik som medel för utveckling medan den polisiära världen betraktar kritik som ifrågasättande.

Åtminstone i den direkta verksamheten har det utvecklats internationellt en dokumenterad antiintellektualism. Bayley (2015) menar emellertid att de flesta av senare tiders polisreformer i USA med spridning till Europa och Sverige är forskningsbaserade. Han illustrerar detta med uppmärksammade förändringar i polisens arbetssätt såsom närpolis- och problemorienterat polisarbete, broken windows, hot-spots policing, obligatoriskt gripande vid familjevåld,

förbättring av interna disciplinutredningar, oberoende extern granskning och ökad mångfald bland polispersonalen.

Det finns emellertid tecken på att motståndet mot forskning luckras upp i Sverige. På Nordiska polisforskningskonferensen 2014 rapporterades om samarbetsprojekt mellan dåvarande Polismyndigheten i Örebro län och Örebro universitet samt mellan dåvarande Polismyndigheten i Kronoberg och Blekinge Tekniska högskola. Bayley (2015) beskriver en motsvarande process i USA.

Metoder i polisforskning

I polisforskningen finns hela spektrat av samhällsvetenskapliga metoder. Studier av poliskulturer och verksamheten på fältet har emellertid dominerats av en etnografisk kvalitativ ansats med deltagande observationer och kvalitativa intervjuer.

David Bayley summerade 1994 utvecklingen av polisarbete med tesen *nothing works*. Han menade att de problem som polisen har som uppgift att hantera är så beroende av andra samhällskrafter att förändringar i polisarbetet bara har begränsade effekter. Därefter växte en rörelse fram som benämndes "What works" bl.a. i termer av evidensbaserat polisarbete (Sherman 2013). Ambitionen var att i likhet med medicinsk vetenskap identifiera de goda exemplen på när polisarbete fungerade och dokumentera dessa med statistiska analyser av klassiska slumpmässigt kontrollerade experiment med försöks och kontrollgrupper.

Evidensbaserad polisforskning har fortfarande en stark ställning. Kritikerna menar dock att när de evidensbaserade metoderna kan användas är detta utmärkt men att man riskerar att underskatta polisarbetets kvalitativa natur. Metoden har sådana begränsningar att en stor del av polisarbete inte går att studera eftersom man av etiska och praktiska skäl inte kan genomföra randomiserade experiment (Se t.ex. Bayley 2015; Punch 2015). Bayley pekar bl.a. på att jämförelsen med medicinsk forskning i de flesta fall är missvisande för polisforskning. Den adekvata jämförelsen handlar snarare om hälsovård som kräver helt andra forskningsmetoder.

Ett tidigt svenskt exempel på evidensbaserad polisforskning utgörs av en studie av ett program för narkotikainformation "Våga" till skolungdomar (Brottsförebyggande rådet 1999). Skolklasser

delades upp i matchande försöks- och kontrollgrupper. Resultatet visade sig vara att man inte kunde se någon skillnad i attityder till droger mellan de som fått ta del av programmet och de som inte fått det.

Ett problem med evidensbaserat polisarbete kan bl.a. illustreras med att metoden ofta kräver stora populationer. Weisburds m.fl. (2010) teori om hot spots som visar att effektiviteten i polisarbete ökas om man med statistiska analyser identifierar brottstyngda platser och förstärker polisinsatser i förhållande till dessa. Teorin förutsätter emellertid som regel större städer och områden med hög brottslighet. För mindre orter inkl. de flesta svenska städerna med mindre befolkning lägre social segregering och låg brottslighet har det visat sig svårt att finna sådana hot spots (Marklund 2012).

Polisforskning i Norden

Inom nordisk polisforskning finns ett samarbete vad gäller olika forskningsprojekt. Framför allt hålls emellertid den nordiska forskningen samman via nordiska polisforskningskonferenser vartannat år och en månatlig nyhetsbulletin ”Nordiska polisforskningsnätverkets nyhetsbrev” som utges från Polisutbildningen vid Linnéuniversitetet i Växjö.² Därtill har Polisutbildningen i Växjö genomfört två nordiska doktorandkurser i samarbete med Sociologiska institutionen vid Linnéuniversitetet respektive Kriminologiska institutionen vid Malmö Högskola.

Utänför den högskolebedrivna polisforskningen har Brottsförebyggande rådet en enhet för utvärdering och polisforskning med fokus på tillämpad polisforskning, både på regeringens uppdrag och i samråd med Polismyndigheten. De har presenterat ett stort antal rapporter.³

Annars dominerar den norska polisforskningen den nordiska arenan. Detta sker bl.a. via en resursstark och produktiv forskningsavdelning vid Politihøgskolen i Oslo. Politihøgskolen har en masterutbildning i Politivitenskap som även har deltagare från de övriga nordiska länderna. Däremot har man ingen egen forskar-

² Se <https://lnu.se/forskning/sok-forskning/polisforskning/>

³ Se <http://www.bra.se/bra/publikationer/rapporter-om-polisen.html>

utbildning utan denna sker vid universitet och högskolor bl.a. Kriminologisk Institutt vid Oslo universitet. Tidskriften Nordisk politiforskning är vidare en nordisk webbaserad peer review baserad tidskrift som ges ut av Politihøgskolen i Oslo med stöd bl.a. från polisutbildningar i de övriga nordiska länderna.⁴

Den svenska högskolebedrivna polisforskningen får beskrivas som fragmentarisk bl.a. beroende av frånvaro av stöd från Polismyndigheten. Polishögskolan som nu är under nedläggning fick t.ex. av dåvarande Rikspolisstyrelsen tydliga direktiv att inte ägna sig åt forskning. Polishögskolan hade under några år en forskningsavdelning som lades ner 1996/1997 och verksamheten överfördes till Brottsförebyggande rådet (Brå). En utvärderingsfunktion inom dåvarande RPS tillkom 2009 som ett regeringsuppdrag. I utvärderingsfunktionen ingick ett antal disputerade forskare. Funktionen upphörde emellertid som självständig enhet i samband med omorganisationen 2015.

I stället sker forskningen inom olika discipliner vid olika universitet framför allt genom individuella initiativ och i form av doktorsavhandlingar. Vid Umeå universitet finns emellertid ett samarbete mellan polisutbildningen och olika institutioner som lett till ett antal forskningsprojekt.

Polisforskning i ett europeiskt perspektiv

Den USA-förlagda polisforskningen har sedan dess inledning på 1960-talet varit dominerande internationellt. Den brittiska polisforskningen har emellertid blivit alltmer framträdande och kompletterats med forskning från andra engelsk-språkliga länder såsom Kanada och Australien.

För europeiska länder gäller att medan dess polisforskning ofta refererar till den USA-baserade så är det omvända förhållandet sparsamt. Punch (2015) beskriver att den amerikanska polisforskningen sällan refererar till forskning utanför USA inklusive den brittiska.

En problematisk konsekvens av framför allt den amerikanska dominansen är att såväl polisorganisation som samhällsförhållanden

⁴ Se https://www.idunn.no/nordisk_politiforskning

skiljer sig radikalt från den europeiska. Det gäller bl.a. skillnader i synen på individens frihet kontra statens roll som trygghetsgarant i välfärdsstatens anda. Västeuropeisk och framför allt nordisk polis är mer enhetlig medan den i USA är mer fragmentiserad i ett stort antal polisorganisationer. Vidare är den politiska styrningen av amerikansk polis mer tydlig än den västeuropeiska. Därtill kommer att den grundläggande polisutbildningen i USA är betydligt kortare än den nordiska. Bland annat Holgersson (2005) menar att polisforskning från USA ofta har begränsad tillämpning i ett svenskt sammanhang.

För övriga europeiska länder är det svårt att få en överblick bl.a. för att publikationerna i likhet med de nordiska främst publiceras på det egna språket och ofta utan engelska abstracts. CEPOL (Europeiska polisakademien)⁵ som är EU:s organ för samarbete inom polisutbildning, har ambitionen att sammanföra EU:s polisforskning men har begränsade resurser för detta. CEPOL har ett nätverk bestående av Research and Science Correspondents (R&S) från de olika EU-länderna och Norge. Man anordnar årliga europeiska polisforskningskonferenser och har en databas ”E-library” där forskare polisanställda m.fl. kan lägga in bl.a. akademiska texter inom polisforskning och söka i denna. En begränsning i tillgång till databasen är att den bara är tillgänglig för anställda inom rättsväsendet och, efter prövning, forskare m.fl. inom universitet och högskolor. E-library är dessutom dåligt uppdaterad med så få och så gamla bidrag att de knappast kan ge en bild av många länders polisforskning. En lovande källa är däremot *European Journal of Policing Studies* som startade 2013.

En aspekt av den europeiska polisforskningen är att den forskning som bedrivs ofta är kopplad till respektive lands polisorganisation och/eller dess departement. Forskningsinstitutionerna har ofta tydliga direktiv att förse dessa myndigheter med information som dessa efterfrågar.⁶ Därmed finns det skäl att anta att den forskning dessa institutioner bedriver inte uppfyller den akademiska forskningens ideal om transparens och oberoende, vilket i sin tur skulle begränsa den kritiska och granskade forskningens möjligheter. Istället skulle resp. myndighet vara angelägen om att

⁵ Se CEPOL:s hemsida <https://www.cepola.europa.eu/sv>

⁶ En svensk motsvarighet är Brottsförebyggande rådet.

den forskning som bedrivs inte skall stå i strid med myndighetens framtoning av sin verksamhet.

Ett exempel från Danmark är en rapport där Kristina Kepinska Jakobsen då verksam vid Politiets Videncenter noterade att dansk polis i begränsad utsträckning använde sig av anbefallda metoder för förhör. Rapporten stoppades emellertid för offentlig publicering och författaren förbjöds att uttala sig. (Politiet forhindrede offentliggørelse af rapport om afhøringer 2013 1 maj). Rapporten publicerades emellertid senare (Kepinska Jakobsen 2010). Ett svenskt exempel är när Utvärderingsfunktionen vid dåvarande RPS stoppade utgivningen av en studie av hur poliser i yttre tjänst använder sin tid (Polisen till fots bara en procent av tiden 2012 28 mars).

Referenser

- Ask, K. (2006). *Criminal Investigation: motivation, emotion and cognition in the processing of evidence*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet. Tillgänglig på Internet: <https://guoa.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/676/1/KarlAskDissertation2006.pdf>
- Bayley, David H. (1994). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Bayley, David. H (2015). Police Research: Trends and Prospects. In Granér R. & Kronkvist O. (eds) *The past, the present and the future of police research: proceedings from the fifth Nordic Police Research Seminar*. Växjö: Linnéuniversitetet. Tillgänglig på Internet: <http://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:798355/FULLTEXT01.pdf>
- Brottsförebyggande rådet (1999). *Ungdomar, droger och polisens insatser*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Tillgänglig på internet: https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800021622/1371914732410/1999_19_ungdomar_droger_polisens_insatser.pdf
- Finstad, Liv (2013) [2000]. *Politiblikket*. 3 uppl. Oslo: Pax Forlag.

- Granér, Rolf (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Socialhögskolan. Tillgänglig på Internet: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:751016/FULLTEXT01.pdf>
- Gundhus, H. I. (2013) Experience or knowledge? Perspectives on new knowledge regimes and control of police professionalism. *Policing*, 7(2), 176–192.
- Görtz Daniel (2015). *Etnifierade polispraktiker. Hur etnicitet görs i polisens vardag*. Doktorsavhandling. Lund: Sociologiska institutionen Lunds Universitet. Tillgänglig på Internet <http://lup.lub.lu.se/record/7857823>
- Hartwig, Maria (2005). *Interrogating to Detect Deception and Truth: The Effects of Strategic Use of Evidence*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet, Psykologiska institutionen. Tillgänglig på Internet: <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/191/1/Hartwig2005.pdf>
- Holgerson, Stefan (2005). *Yrke: POLIS – Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Doktorsavhandling. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för datavetenskap. Tillgänglig på Internet: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:345978/FULLTEXT01.pdf>
- Holmberg, Lars (1999). *Inden for lovens rammer – politiets arbejdsmetoder og konkrete skøn*. Köpenhamn: Gyldendal.
- Høigård, Cecilie (2005). *Nytt politi?: en kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning*. Oslo: Institutt for kriminologi og rettsossologi, Avdeling for kriminologi, Universitetet i Oslo. Tillgänglig på Internet: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/34455?locale-attribute=no>
- Jakobsson Öhrn, Harriet (2005). *Berätta din sanning: En förhörsledares projekt i förhör med misstänkt person*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen.
- Jakobsson-Öhrn Harriet (2016) Polisförhören. I Larsson, P., Granér R. & Gundhus H.O.I.: *Polisvetenskap- en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Jaschke, Hans-Gerd, Bjørge, Tore, del Barrio Romero, Francisco, Kwanten, Cees, Mawby, Robin & Pagon, Milan (2007). *Perspectives of Police Science in Europe: final report*. Project

- Group on a European Approach to Police Science (PGEAPS).
Bramshill: European Police College.
- Kepinska Jakobsen, Kristina (2010). *Afhøring af sigtede. En undersøgelse af dansk politis afhøringspraksis*. Köpenhamn: Politiets Videncenter Rigspolitiet.
- Kronkvist, Ola (2013). *Om sanningen skall fram – Polisförhör med misstänkta för grova brott*. Doktorsavhandling. Växjö: Linnaeus University Press. Tillgänglig på Internet: <http://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:600936/FULLTEXT01.pdf>
- Larsson, Paul & Granér, Rolf (2008). Inledning. I: Granér, R. & Larsson P. (red.). *Policing in Scandinavia*. Proceedings from the Conference on Police Research in Växjö, August 2007. Växjö: Polisutbildningen, Växjö universitet. Tillgänglig på Internet: http://lnu.se/polopoly_fs/1.22998!20085.pdf
- Larsson, Paul; Granér Rolf, & Gundhus Helene, O.I. (red) (2016). *Polisvetenskap- en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Marklund, F. (2012). *Hot spots för brott i sex svenska städer: en studie av förutsättningarna för platsbaserat polisiärt arbete i Sverige*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ).
- Mazeika, David et al. (2010). Trends in police research: a cross-sectional analysis of the 2000–2007 literature. *Police Practice and Research*, 11:6, 520–547, DOI: 10.1080/15614263.2010.497390
- Polishögskolan (2012). *Polisforskning vid universitet och högskolor i Sverige: en översikt*. Solna: Polishögskolan. Tillgänglig på Internet (Åtkomst 160107): http://www.polishogskolan.se/Global/Polishogskolan/Biblioteket/Polisforskning_vid_universitet_och_h%C3%B6gskolor_i_Sverige_2012_1.pdf
- Petersson, Otto (2015). *Att bli polis. Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Doktorsavhandling. Stockholm: Norstedts juridik.
- Polisen till fots bara en procent av tiden (2012 28 mars). Sveriges Radio Hämtad 10 april 2016 från <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5040638>
- Politiet forhindrede offentliggørelse af rapport om afhøringer (2013 1 maj) *Radio24syv*. Hämtad 9 april 2016 från

- <http://www.radio24syv.dk/udvalgte-nyhedshistorier/politiet-forhindrede-offentliggorelse-af-rapport-om-afhoringer/>
- Punch Maurice (2015) The Past the Present and the Future of Police Research. In Granér R. & Kronkvist O. (eds) *The past, the present and the future of police research: proceedings from the fifth Nordic Police Research Seminar*. Växjö: Linnéuniversitetet. Tillgänglig på internet: <http://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:798355/FULLTEXT01.pdf>
- Reiner, Robert (2010). *The Politics of the Police*, 4. uppl. Oxford: Oxford University Press.
- Sherman, Lawrence W. (2013). "The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking". *Crime and Justice*, 42(1).
- Valland, Tatanya D. (2011). *Nordisk politiforskning 2004–2009: En kommentert oversikt*. (PHS Forskning, 3). Oslo: Politihøgskolen. Tillgänglig på Internet: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/175086/nordisk%20politiforskning.pdf?sequence=1>
- Valland, Tatanya D. (2015). *Lojalitet og profesjonell standard. En studie av mellomledere i politiet*. Doktorsavhandling. Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for Profesjonsstudier.
- Walsh, David, Oxburgh, Gavin, Redlich, Allison D. & Myklebust, Trond (red.) (2016). *International developments and practices in investigative interviewing and interrogation. Volume 1, Victims and witnesses*. London: Routledge.
- Walsh, David, Oxburgh, Gavin, Redlich, Allison D. & Myklebust, Trond (red.) (2015). *International developments and practices in investigative interviewing and interrogation. Volume 2, Suspects*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Weisburd, David, Telep, Cody W. & Braga, Anthony A. (2010). *Platsens betydelse för polisarbete: empiriskt stöd & policy-rekommendationer*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Tillgänglig på Internet: https://www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800067/1371914719168/2010_11_platsens_betydelse.pdf

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden – polisutbildningen
som högskoleutbildning. Ju.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]