

8 Utgångspunkter för kommitténs förslag om styrning och ledning

8.1 Den förvaltningspolitiska propositionen¹

Enligt direktiven ska utgångspunkten för kommittén vara de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen. I denna proposition har regeringen lagt fram mål och riktlinjer för det fortsatta arbetet med den statliga förvaltningen. Propositionen innehåller bl.a. förslag om ett nytt mål för förvaltningspolitiken; ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete”. I propositionen uttalas att regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och effektivitet. Styrningen bör vara tydlig och resultatriktad.²

En myndighets instruktion ska enligt uttalanden i propositionen tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag. Uppdraget ska formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter. I varje instruktion ska som regel myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Mål, prioriteringar och uppgifter till myndigheterna formuleras på så sätt att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.³

¹ Propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet, och tillväxt (prop. 2009/10:175).

² Ibid, s. 98 ff.

³ Ibid, s. 110 ff.

8.2 Myndighetsförordningen

Enligt kommitténs direktiv ska bestämmelserna i myndighetsförordningen⁴, som trädde i kraft den 1 januari 2008, vara tillämpliga på den nya polisorganisationen. Av myndighetsförordningen framgår att förvaltningsmyndigheter under regeringen som regel ska ledas av antingen en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). I den förvaltningspolitiska propositionen uttalar regeringen att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt bör vara utgångspunkten för valet av ledningsform.

8.2.1 Ledningsformen enrådighetsmyndighet

I de flesta förvaltningsmyndigheter är det myndighetschefen som leder myndigheten och som ensam ansvarar för verksamheten inför regeringen. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen lämpar sig ledningsformen enrådighetsmyndighet i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutin- ärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.⁵

Drygt 100 förvaltningsmyndigheter leds för närvarande av en myndighetschef. Exempel på större enrådighetsmyndigheter är Försvarsmakten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket, länsstyrelserna, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Migrationsverket och Försäkringskassan.

En majoritet av de drygt 100 förvaltningsmyndigheter som leds av en myndighetschef har ett insynsråd. Myndighetschefen ska vara ordförande i insynsrådet och hålla rådet informerat om verksamheten.⁶ Utöver myndighetschefen kan insynsrådet bestå av förtroendevalda ledamöter och/eller ledamöter från myndigheter och organisationer av särskild betydelse för myndighetens verksamhet. Ledamöterna utses av regeringen på viss tid.

⁴ Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen om det inte finns en författningsbestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, då gäller den bestämmelsen. Myndighetsförordningen är m.a.o. subsidiär till andra författningar.

⁵ Prop. 2009/10:175, s. 109.

⁶ 9 § myndighetsförordningen.

Insynsrådets uppgift är att utöva insyn i verksamheten och att ge myndighetschefen råd. Det har inga beslutsbefogenheter. Insynsråd kan förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.

8.2.2 Ledningsformen styrelsemyndighet

I styrelsemyndigheter är det styrelsen som ansvarar inför regeringen för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen, men inte vara dess ordförande eller vice ordförande. Myndighetschefens uppgifter är bl.a. att hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut. Därtill svarar myndighetschefen under styrelsen för myndighetens arbetsgivarpolitik och företräder myndigheten som arbetsgivare.⁷

I styrelsemyndigheter ska resultatet av internrevisionens granskning redovisas till styrelsen. En viktig roll för styrelsen är därmed att granska och pröva verksamheten, bl.a. genom att säkerställa att det finns en betryggande intern styrning och kontroll samt att, i förekommande fall, vara internrevisionens uppdragsgivare. Styrelsen beslutar om riktlinjer för internrevisionen, revisionsplan för internrevisionen, och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

I den förvaltningspolitiska propositionen uttalas att myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) som regel bör ledas av en styrelse eftersom internrevisionen då ges bäst förutsättningar att verka.⁸ I denna proposition framförs också att ledningsformen styrelsemyndighet är lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting. För universitet och högskolor är denna ledningsform det naturliga och hälften av de 70-tal förvaltningsmyndigheter som leds av en styrelse tillhör denna kategori. Andra

⁷ 10 § och 13 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁸ Prop. 2009/10:175, s. 110.

exempel på styrelsemyndigheter är Luftfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Läke-medelsverket, Finansinspektionen och Försvarets materielverk.

8.2.3 Ledningsformen nämndmyndighet

I en nämndmyndighet är det nämnden som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Nämndmyndigheter kännetecknas av ett snävt ansvarsområde, en liten organisation och en kollektiv beslutsform. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Om regeringen har bestämt att myndigheten ska ha ett eget kansli leds det i regel av en kanslichef. Det är dock vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen. Det finns ett 40-tal nämndmyndigheter. Exempel på nämndmyndigheter är Valmyndigheten, Domarnämnden, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Statens skaderegleringsnämnd, Skolväsendets överklagandenämnd och Nämnden för hemslöjdsfrågor.

8.3 Erfarenheter av ombildningar till enmyndigheter

8.3.1 Bakgrund

Många myndigheter som tidigare var s.k. myndighetskoncerner⁹ har under senare år ombildats till s.k. enmyndigheter. Organisationsformen enmyndighet innebär att verksamheten oavsett geografisk lokalisering och inre organisation leds av en myndighetschef eller styrelse som är ansvarig för hela verksamheten inför regeringen. Sedan 1994 har 12 enmyndigheter bildats. De resultat som regeringen har önskat uppnå genom ombildningarna har varit tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, effektivare resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och enhetlighet. Exempel på myndigheter som har ombildats är Skatteverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan.

I rapporten När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter följer Statskontoret upp hur verksamheten i enmyndigheterna har

⁹ Med myndighetskoncern avses att det finns en central myndighet som vanligtvis är chefsmyndighet för de andra myndigheterna i koncernen. Dessa övriga myndigheter har ofta varit regionala, men har även varit lokala eller verksamma över hela landet. De underordnade myndigheterna i en koncern har befogenhet att fatta självständiga beslut i vissa frågor, beslut som den centrala myndigheten inte har formell rätt att styra över.

utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med respektive reform.¹⁰ Utgångspunkten har varit att undersöka vilken betydelse utformningen av den valda organisationsformen, enmyndighet, haft för myndighetens verksamhet och resultat. Riksrevisionen har också genomfört en granskning av enmyndighetsreformen, Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3), där huvudsyftet har varit att granska om sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan lett till större enhetlighet i handläggningen i dessa verksamheter.

8.3.2 Bristande analyser och uppföljning

Statskontoret konstaterar att det har funnits brister i analyserna inför flera av reformerna. Det har framför allt saknats fördjupade konsekvensanalyser och riskbedömningar som tar hänsyn till för- och nackdelar av att slå samman de tidigare självständiga myndigheterna. Även uppföljningen och utvärderingen av reformerna har varit svag. Statskontoret konstaterar att enmyndighetsreformen sällan har följts upp eller utvärderats på ett systematiskt sätt. Det finns dock undantag från bristen på analys och uppföljning. Inför bildandet av enmyndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården genomfördes externa granskningar av styrning och organisation. Regeringen lät även genomföra externa uppföljningar av reformerna. Statskontoret konstaterar att sådana analyser och uppföljningar inte är någon garanti för att förändringarna lyckas, men förutsättningarna ökar sannolikt för att regeringen vid behov ska kunna vidta åtgärder för att rätta till eventuella negativa konsekvenser av reformerna.

8.3.3 Bristande kostnadsberäkningar

Större organisationsförändringar är kostsamma att genomföra, framför allt inledningsvis. Statskontoret konstaterar att det funnits brister när det gäller beräkningar av kostnaderna för reformerna. Enligt Statskontoret har varken regeringen eller myndigheterna analyserat kostnaderna för att införa reformerna eller hur de ska finansieras. Regeringen har i regel inte tilldelat myndigheterna extra medel för att genomföra reformerna utan det skulle ske inom

¹⁰ Statskontoret 2010. ISBN 978-91-7220-688-5.

ramen för det befintliga anslaget. Avsaknaden av särskilt avsatta medel har, enligt Statskontoret, möjligen lett till att omställningen inom vissa myndigheter blivit mindre omfattande eller fördröjts.

8.3.4 Otydlighet i styrkedjan kvarstår

Behovet av tydligare styrning och ledning av verksamheten är ett av de vanligaste motiven för ombildningarna till enmyndigheter, dvs. att förbättra möjligheterna att styra och följa upp verksamheten och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndighetens olika delar. Ett problem som fanns med myndighetskoncernerna var oklar ansvarsfördelning mellan den överordnade myndigheten och övriga myndigheter i koncernen. Detta ledde till en otydlig styrning. Statskontoret konstaterar att några år efter reformen kvarstår oklarheter i flera myndigheter när det gäller ansvar och befogenheter för olika delar av organisationen. I vissa fall har också myndigheternas huvudkontor präglats av ständiga omorganisationer efter reformerna. Statskontorets bedömning är att de centrala funktionerna har haft svårt att hitta sin roll i den nya myndigheten. Det har varit svårigheter att få genomslag för styrsignaler ut i organisationen, vilket enligt Statskontoret kan ha att göra med att avståndet ökat mellan högsta ledningen och den operativa nivån.

8.3.5 Regional- och lokalpolitiska faktorer påverkar

Även om myndigheterna i de flesta fall formellt kan bestämma sin egen organisation finns, enligt Statskontoret, andra faktorer än rent verksamhetsmässiga som kan påverka hur myndigheten organiserar sin verksamhet. Statskontoret konstaterar att regionalpolitiska hänsyn kan ha haft betydelse vid flera av ombildningarna och också viss inverkan på myndigheternas möjligheter att organisera sin egen verksamhet. Även lokalpolitiska faktorer har haft viss inverkan på myndigheternas möjligheter att organisera sin egen verksamhet. I vissa fall kan en lokal förankring vara motiverad men i andra fall finns, enligt Statskontoret, risk för att det lokala och regionala perspektivet hämmar myndighetens utvecklingsmöjligheter. Det mest ändamålsenliga sättet att organisera varje verksamhet kan ha fått stå tillbaka för att tillgodose lokala intressen.

8.3.6 Minskad detaljstyrning från riksdag och regering

Vid ombildningar till enmyndigheter har beslutanderätten över organisationen i hög grad överlåtits på myndigheten själv. Ett viktigt skäl till reformerna har varit att ge myndigheterna möjlighet att själv styra över sin organisation. På så sätt förväntas verksamheten bli mer flexibel och anpassningsbar till olika typer av omvärldsförändringar. Av instruktionerna för Försäkringskassan och Skatteverket framgår att myndigheterna själva beslutar om organisationens struktur och beslutsordning, med undantag för vissa bestämmelser om myndighetens ledning på central nivå.¹¹ För Skatteverket har särskilt föreskrivits att myndigheten ska indelas i regioner men Skatteverket beslutar själv om regionernas ledning och ansvarsförhållanden mellan huvudkontoret och regionerna. För Försäkringskassan stadgas endast att Försäkringskassan själv beslutar om sin organisation.

Ett undantag från principen att myndigheten har beslutanderätten över sin egen organisation är Försvarsmakten. Av instruktionen för Försvarsmakten framgår bl.a. Försvarsmaktens grundorganisation och att det ska finnas vissa enheter och funktioner vid huvudkontoret. Vidare reglerar instruktionen hur vissa särskilt viktiga beslut ska handläggas samt ett antal olika befattningar där anställningar beslutas av regeringen.¹²

Statskontoret har i sin rapport "När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter" pekat på att en konsekvens av att regeringen överlätit åt enmyndigheterna att utforma sin organisation är att regeringen förlorat en del av styrmöjligheten över reformerna. Statskontoret utvecklar resonemanget på följande sätt. "Regeringen styr enmyndigheterna på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter genom att besluta om mål, ekonomiska ramar och ledningsform samt utse generaldirektör. Regeringen kan på så sätt skaffa sig indirekt inflytande över reformerna. Att regeringen i flertalet fall inte valt att ange några utgångspunkter för organisationens utformning samt bristen på uppföljningar och utvärderingar av reformerna tyder dock på att regeringens styrning av denna stora förvaltningspolitiska strukturförändring generellt sett har varit svag."¹³

¹¹ Förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket.

¹² Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹³ Statskontoret, När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter, s. 15.

8.3.7 Förändrad flexibilitet

Statskontoret konstaterar att möjligheterna för myndigheterna att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen har förbättrats genom enmyndighetsreformen, och att så också har skett, även om det skiljer mellan myndigheterna. Statskontoret pekar dock på exempel där förändringarna delvis har lett till minskad anpassningsförmåga, trots att just ökad flexibilitet varit ett av huvudskälen för reformen. Om en verksamhet både koncentreras och specialiseras samtidigt minskar möjligheterna att vid tillfälliga arbetstoppar flytta ärenden eller personal över landet eller mellan olika enheter, eftersom den efterfrågade kompetensen bara finns på ett fåtal platser.

8.3.8 Ökad kostnadseffektivitet

Statskontoret noterar att det finns få uppföljningar av kostnadseffektiviteten i enmyndigheterna. Målsättningen med ombildningarna till enmyndigheter har varit att genomföra besparingar inom en del av verksamheten för att kunna styra över resurser till andra delar. Det har främst avsett att minska administrationen och föra resurser till kärnverksamheten. I vissa fall har det handlat om att minska de totala förvaltningskostnaderna för verksamheten. Flera av enmyndigheterna har koncentrerat delar av den administrativa verksamheten, framför allt ekonomi- och lönefunktioner och i viss mån också personalfunktioner. Statskontoret konstaterar att denna typ av koncentration kan leda till betydande ekonomiska besparingar.

8.3.9 Enhetlig handläggning och rättstillämpning

Statskontoret bedömer att förutsättningarna för ökad enhetlighet har förbättrats genom enmyndighetsreformerna. Sammanslagningarna till en myndighet har varit ett viktigt steg för att kunna organisera och styra verksamheten mot större likformighet. Enligt Statskontoret finns det dock inte underlag för att bedöma om handläggning och regeltillämpning verkligen har blivit mer enhetlig och håller högre kvalitet än tidigare.

8.3.10 Tillsynsfrågan har lösts på olika sätt

Tillsynen har inte lösts på ett enhetligt sätt i samband med ombildningarna. I vissa fall har man löst tillsynen internt inom myndigheten, vilket enligt Statskontoret kan innebära problem med granskningens trovärdighet. Enmyndigheterna har en omfattande myndighetsutövning och står för en stor andel av de offentliga medlen, både vad gäller förvaltningsanslag och transfereringar. Enligt Statskontoret kan frågan om tillsyn behöva övervägas ytterligare.

8.3.11 Val av ledningsform

Försäkringskassans verksamhet och organisation kan i flera avseenden jämföras med polisens verksamhet. Inför val av ledningsform för ledningen av polisverksamheten kan det finnas skäl att uppmärksamma att vid ombildningen av Riksförsäkringsverket och 21 lokala försäkringskassor under 2005 till myndigheten Försäkringskassan beslutades att kassan skulle vara en styrelsemyndighet.

I propositionen inför reformen uttalade regeringen, i enlighet med ANSA-utredningens förslag¹⁴, att den nya myndigheten ”bör ledas av en styrelse med fullt ansvar. En styrelse med fullt ansvar utgör en viktig komponent i att tydliggöra ansvaret och ansvarsutkrävandet mellan regeringen och myndigheten. En styrelse med fullt ansvar bör således i en ny sammanhållen myndighet, där stora krav ställs på överblick och beslutsfunktion, bemannas med en hög och bred kompetens som bidrar till att ledningen kan motsvara de höga kraven på överblick och beslutsförmåga”. ”Erfarenhet av politiskt arbete och förankring i de politiska partierna är i dessa sammanhang av stor vikt. Detta förhållande bör återspeglas i styrelsens sammansättning.”¹⁵

Efter några år visade det sig att ledningsformen styrelsemyndighet inte var en ändamålsenlig ledningsform för Försäkringskassan och att styrformen inte hade medfört de fördelar som regeringen avsåg genom att tillsätta en styrelse med fullt ansvar. Regeringen beslöt därför att göra Försäkringskassan till en enrådig myndighet med insynsråd från och med den 1 januari 2011. Detta för att stärka den operativa ledningens ansvar i Försäkringskassan i det

¹⁴ Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen, ANSA, lämnade slutbetänkandet (SOU 2003:106) Försäkringskassan – Den nya myndigheten i november 2003.

¹⁵ Prop. 2003/04: 69 En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.

fortsatta utvecklingsarbetet och för att myndighetschefen skulle ha det yttersta ansvaret för verksamheten och dialogen med regeringen.

8.4 Organisationskultur

Inom flera yrkeskårer finns av naturliga skäl en stark sammanhållning och gemenskap. Den bygger ofta på att arbetsuppgifterna antingen innebär påtagliga risker för liv och hälsa, eller på annat sätt medför att människor i sin yrkesutövning utsätter sig för situationer eller upplevelser som andra sällan eller aldrig behöver möta. Detta förhållande gäller inom en rad sinsemellan helt olika slags verksamhetsområden som gruvindustrin, sjukvården, Försvarsmakten och inom polisen. Det är av allt att döma ett universellt fenomen som tycks vara lika giltigt i Sverige som i andra länder. En kåranda som utvecklas för att den skänker sammanhang och bidrar till gemenskap i situationer där individer annars kan uppleva sig som ensamma, utsatta och sårbara, bör ses som en tillgång värd att värna och utveckla. Å andra sidan kan den också vara ett hinder för organisationsförändringar och positiv utveckling av verksamheten.

Mycket av förhållningssätt och attityder inom polisverksamheten har en lång tradition. En starkt sammansvetsad yrkeskår ställer särskilt höga krav på förmågan att leda och styra verksamheten liksom att följa upp och kontrollera dess resultat. Brister den förmågan inom en polisorganisation, riskerar det att medföra dels att det allmänna förtroendet för organisationen lider skada, dels att verksamheten inte utvecklas och effektiviseras i den utsträckning som krävs. Hela polisorganisationen som – sett till antalet anställda – är den största statliga organisationen, måste ha en förmåga att kontinuerligt anpassa och utveckla sin verksamhet i takt med samhällsutvecklingen. Den organisationskultur som råder i en verksamhet är relevant för de överväganden som behöver göras t.ex. vad gäller att utveckla ett modernt ledarskap och väl fungerande system för ledning, styrning, uppföljning och kontroll.

9 En ny organisation för polisverksamheten

9.1 Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och polismyndigheterna ombildas till en myndighet

Vårt förslag: Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet. Den nya myndigheten benämns Polismyndigheten. Säkerhetspolisen ombildas till en fristående polismyndighet.

9.1.1 En sammanhållen myndighet ger de bästa förutsättningarna

Kommittén har i kapitel 6 analyserat möjligheten till förbättringar genom förändringar inom gällande organisationsstruktur. Vi har också undersökt möjligheten till förbättringar genom att utöka Rikspolisstyrelsens mandat, alternativt att minska antalet polismyndigheter. Kommittén har konstaterat att inget av alternativen är tillräckligt.

För att polisen ska kunna nå sin fulla utvecklingspotential och för att polisens organisationsstruktur ska ge förutsättningar för att uppfylla de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet, bedömer kommittén att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna bör ombildas till en myndighet.

Genom ombildningen till en myndighet finns möjlighet för en myndighetsledning att ta ett helhetsansvar för polisverksamheten i hela landet. Ansvaret för helheten kan sedan genom en rak och

tydlig ansvarskedja delegeras till ledningen på regional nivå, vidare till ledningen på lokal nivå och ända ut till organisationens lokala operativa enheter. Jämfört med nuvarande överlappande ansvarsområden och otydliga ansvarskedjor kan ansvarsfördelningen i en sådan organisationsstruktur tydliggöras och styrkedjan renodlas. Detta ger förutsättningar för en mer effektiv ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Myndighetsledningen kommer att gentemot regeringen ha helhetsansvaret för att goda verksamhetsresultat uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Ledningen kommer till sin hjälp att ha beslutsbefogenheter som motsvarar dess ansvar vilket innebär att ansvaret för polisverksamheten kommer att kunna utkrävas på ett mer effektivt sätt.

Förutsättningarna för att utveckla resultatkulturen inom polisen är inte endast kopplade till val av organisationsstruktur. För det krävs andra åtgärder. Med en sammanhållen myndighet finns emellertid en starkare betoning på polisen som en organisation med ett gemensamt uppdrag. En sammanhållen myndighet ger också bättre förutsättningar för ett gemensamt ansvarstagande för polisverksamheten över länsgränserna än den nuvarande organisationens uppdelning i 21 länsvisa fristående polismyndigheter.

En sammanhållen myndighet ger enligt kommitténs uppfattning de bästa förutsättningarna för att genomdriva övergripande strukturreformer på regional och nationell nivå som gynnar helheten. Ombildningen till en myndighet bedöms också ge ökade möjligheter att genomföra och följa upp nationella beslut och att sörja för att goda exempel sprids. Möjligheten att få genomslag för nationella strategier och arbetsmetoder är beroende av att polisen etablerar en kultur av gemensamt ansvarstagande. En sammanhållen myndighet bedöms skapa bäst förutsättningar för detta.

En framgångsfaktor för att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete är en väl fungerande samverkan på lokal nivå mellan polisen och kommunen samt andra viktiga lokala aktörer. Denna lokala samverkan har utvecklats under de senaste åren bl.a. genom de samverkansavtal som tecknats mellan polisen och kommunerna. En sammanhållen myndighet för polisen bedöms kunna ge extra kraft åt detta arbete.

Även förutsättningarna för att utveckla den strategiska samverkan på nationell nivå med Åklagarmyndigheten och andra myndigheter i och utanför rättsväsendet bedöms som mest gynnsam med en myndighet.

Polisen ska kunna anpassa sig till de behov som uppstår till följd av förändringar i samhället. För att klara detta krävs möjlighet att fortlöpande ändra i den befintliga organisationen. En myndighet innebär att kravet på större flexibilitet i organisationen bättre kan tillgodoses. En myndighetsledning kan också ta ett sammanhållet ansvar för att geografiska enheter samverkar i den omfattning som bedöms mest verksamt för att genomföra statsmakternas samlade uppdrag.

I en sammanhållen myndighet för polisen finns därutöver goda förutsättningar för att uppnå större enhetlighet där det finns behov av detta i verksamheten för att den ska vara rättssäker, kvalitativ och kostnadseffektiv.

Således bedöms en sammanhållen myndighet utifrån såväl medborgarperspektivet¹ och verksamhetsperspektivet som rättskedjeperspektivet ge bäst förutsättningar att bedriva en effektiv och kvalitativ polisverksamhet.

9.1.2 Namn på den nya myndigheten

I den förvaltningspolitiska propositionen har regeringen uttalat att den strävar efter att göra den statliga förvaltningen enkel och tydlig för medborgarna. Det ska vara lätt för medborgare och företag att snabbt veta att det är en statlig myndighet man är i kontakt med. I detta perspektiv är det enligt regeringen önskvärt att det redan av myndighetens namn eller symbol framgår att det är en statlig myndighet och vad den gör.²

De namn på den nya myndigheten som kommittén främst har övervägt är Polisverket, Polismyndigheten och Polisen.

För att använda namnet Polisen talar att Polisen är ett inarbetat begrepp som medborgarna känner till. Namnet används redan i dag som gemensam benämning på Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna vid kommunikationen med allmänheten, exempelvis på den gemensamma hemsidan. Emot att använda namnet Polisen talar dock att det till formen är identiskt med funktionen polisen. Det skulle kunna leda till missförstånd i vissa situationer. Särskilt gäller detta i författningstexter, där begreppet ”polisen” har en annan och vidare innebörd än den nya myndigheten Polisen. Eftersom Säker-

¹ Här inbegrips även sådana personer som befinner sig i Sverige utan att vara svenska medborgare.

² Prop. 2009/10:175 s. 41f.

hetspolisen nu är en del av Rikspolisstyrelsen inbegrips även Säkerhetspolisen i "polisen". Enligt kommitténs förslag ska Säkerhetspolisen bilda en fristående myndighet vilket innebär att det krävs ändringar i en stor mängd författningar. Om namnet på den nya myndigheten skulle vara Polisen skulle det få konsekvensen att "polisen" och "Polisen" skulle få olika rättslig innebörd. Den mest väsentliga skillnaden skulle vara att "polisen" inbegriper Säkerhetspolisen medan "Polisen" inte gör det. Dessa två varianter skulle i vissa fall förekomma i samma paragraf. Dessutom skulle ordet polisen, oavsett om det syftade på funktionen eller myndigheten, skrivas med versal när det inleder en mening. Att döpa den nya myndigheten till Polisen skulle således leda till betydande otydlighet, varför kommittén inte väljer detta alternativ.

Av namnen Polisverket och Polismyndigheten har kommittén fastnat för namnet Polismyndigheten. Det är ett naturligt namn på den nya myndigheten och inarbetat sedan lång tid. Namnet ligger enligt kommitténs uppfattning i linje med regeringens strävan att göra den statliga förvaltningen enkel och tydlig för medborgarna. Med denna lösning skulle funktionen polisen och myndigheten Polismyndigheten skiljas åt och risken för missförstånd eller förväxling dem emellan vara försumbar. Kommittén föreslår således att den nya myndigheten ska heta Polismyndigheten.

9.1.3 Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet

Säkerhetspolisen är formellt en del av Rikspolisstyrelsen, men fungerar i praktiken som en egen myndighet. Av instruktionerna för Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen framgår att Säkerhetspolisen hör till Rikspolisstyrelsen och att rikspolischefen beslutar i vissa frågor på Säkerhetspolisens område. Formellt har rikspolischefens beslutsrätt på Säkerhetspolisens verksamhetsområde endast kommit till användning två gånger under 2000-talet. Konstruktionen ger rikspolischefen ett diffust ansvar för Säkerhetspolisens verksamhet. I den så kallade 11-septemberutredningen uttrycktes farhågor för att en sådan oklarhet skulle kunna bli särskilt tydlig i samband med en nationell kris eller allvarlig händelse.³ Det råder delade meningar om strategier, policys och liknande dokument som utarbetas vid Rikspolisstyrelsen för hela polisväsendet, också

³ Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32), s. 259.

gäller för Säkerhetspolisens verksamhet. Nuvarande ordning innebär således ottydlighet och oklarhet vad gäller dessa dokument.

På motsvarande sätt råder för Säkerhetspolisens ledning ett oklart förhållande till Rikspolisstyrelsens ledning. Nuvarande organisation skapar också vissa problem i förhållandet gentemot Regeringskansliet och andra myndigheter. Samtidigt kan konstateras att en väsentlig fördel med nuvarande konstruktion är att den ger möjlighet att undvika exponering av Säkerhetspolisens organisation och medarbetare. En annan fördel med nuvarande struktur är att den är gynnsam för personalrörligheten, åtminstone för poliserna. I den enskilde polismannens perspektiv är möjligheterna goda att få pröva på en anställning på andra ställen inom polisväsendet.

I och med bildandet av Polismyndigheten krävs enligt kommitténs uppfattning överväganden avseende Säkerhetspolisens organisatoriska tillhörighet. Formellt är Säkerhetspolisen, som tidigare sagts, en del av Rikspolisstyrelsen. I praktiken fungerar emellertid Säkerhetspolisen som en egen myndighet. Denna konstruktion kan inte bibehållas. Det skulle vara oförenligt med myndighetsförordningens bestämmelser om vad en myndighetsledning ansvarar för och regeringens krav på att statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.⁴ Alternativen är att Säkerhetspolisen görs till en avdelning inom Polismyndigheten eller till en fristående myndighet inom polisväsendet.

Vår bedömning är att Säkerhetspolisen bör bli en fristående myndighet inom polisväsendet. Fördelen med en sådan lösning är att den blir ändamålsenlig och att det blir tydligt att myndigheten är direkt underställd regeringen. En sådan ordning speglar också de verkliga förhållandena. Säkerhetspolischefen kan därmed på ett tydligare sätt än i dag avkrävas ansvar. För att begränsa maktkoncentrationen till myndighetschefen för Polismyndigheten framstår det vidare som lämpligt att Säkerhetspolisen utgör en fristående myndighet.

Säkerhetspolisen har redan i dag en egen instruktion, en egen generaldirektör, ett eget anslag och ett eget regleringsbrev. Att också formellt göra Säkerhetspolisen till en organisatoriskt fristående myndighet inom polisväsendet innebär därför en ganska liten förändring i praktiken.

⁴ Jfr 3 och 4 §§ myndighetsförordningen (2007:515) och prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 2.

Frågan om Säkerhetspolisen ska vara en polisiär myndighet eller en civil säkerhetstjänst har varit föremål för flera tidigare utredningar.⁵ Utgångspunkten i kommitténs ursprungliga direktiv är att Säkerhetspolisens organisation och uppdrag ska vara oförändrade. Vi har därför i denna del varit förhindrade att lämna sådana förslag som påverkar organisationen eller verksamheten och kan inte närmare överväga Säkerhetspolisens organisationsform eller ledningsstruktur. Kommitténs förslag är således att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet. Kommittén återkommer med närmare överväganden avseende Säkerhetspolisen i ett kommande betänkande (dir. 2012:13).

När Säkerhetspolisen bildar en fristående polismyndighet kommer det att finnas behov av olika typer av tvistlösningsmekanismer mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i de fall då det t.ex. är oklart under vems ansvarsområde en misstänkt brottslig aktivitet hamnar. Överväganden kring sådana frågor presenteras i nästa betänkande. Det finns därutöver en mängd frågor som måste lösas, t.ex. avseende samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen, där man i dag i viss utsträckning bidrar med resurser till varandras verksamheter. Så länge de formellt utgör två verksamheter inom samma myndighet kan det ske på ett formlöst sätt. Om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet finns det behov av att identifiera och eventuellt formalisera detta samarbete. Utöver det nära samarbetet med Rikskriminalpolisen har Säkerhetspolisen också ett utvecklat samarbete med länspolismyndigheterna. Även här medför en separation av Säkerhetspolisen från den övriga polisen konsekvenser som behöver analyseras. Kommittén lämnar i detta betänkande vissa övergripande förslag kring samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, men återkommer med närmare överväganden i dessa frågor i det kommande betänkandet.

9.1.4 Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter

Vårt förslag: Polismyndigheten ska överta de uppgifter som polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsen nu har, med undantag för de uppgifter som hanteras av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ska behålla sina uppgifter.

⁵ Bl.a. SÄPO-kommittén, delbetänkande Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16) samt 11-septemberutredningens betänkande Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32).

Polisens verksamhet och ansvarsområde omfattar många olika uppgifter. Från såväl riksdagens som offentliga utredningars sida har diskussioner förts om en koncentration och renodling av polisens uppgifter till att endast avse sådana uppgifter som kan betecknas som kärnverksamhet.⁶ Även om en sådan renodling skulle kunna medverka till en ökad effektivitet inom polisen ingår det inte i vårt uppdrag att se över vilka uppgifter som ska ligga på polisen.

Vi föreslår därför att Polismyndigheten övertar de uppgifter som polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsen nu har, med undantag för de uppgifter som hanteras av Säkerhetspolisen. Vad gäller Säkerhetspolisens uppdrag är utgångspunkten i våra direktiv att detta ska vara oförändrat. Säkerhetspolisen ska därför behålla sina uppgifter. Detta innebär inget ställningstagande till eller någon värdering av vilka uppgifter som i ett längre perspektiv bör ligga på Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen.⁷

9.2 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör polisen

Vårt förslag: Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör tillsammans polisen.

Polismyndigheten ansvarar för polisverksamheten i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för. Det regleras uttryckligen i lag att Säkerhetspolisen ansvarar för den polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen får uppdra åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet.

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

⁶ Polisverksamhetsutredningen, 2001. Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) samt Polisverksamhet i förändring – del 2 (SOU 2001:117), jfr också Justitieutskottet, 1999. Betänkande 1999/2000:Ju U6 Polisfrågor.

⁷ Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium upphävs enligt förslaget. I stället föreslås en ny förordning med instruktion för Polismyndigheten och en ny förordning om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. Kommittén återkommer i ett senare betänkande även med förslag till instruktion för Säkerhetspolisen (dir. 2012:13).

samarbeta med Säkerhetspolisen i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Polismyndigheten ska fortlöpande lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.

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

Om Säkerhetspolisen begär det och det inte finns hinder där emot, ska Polismyndigheten lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen.

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

Att kommittén föreslår att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet framgår av avsnitt 9.1.

Kommittén bedömer att det behövs ett förtydligande av vad som efter reformen avses med begreppet *polisen*. Detta begrepp förekommer i flera författningar, bl.a. i polislagens bestämmelse om polisverksamhetens ändamål, av vilken bland annat framgår att *polisens* arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och i polislagens bestämmelse om *polisens* uppgifter.⁸ Vi föreslår att begreppet definieras i lag som att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tillsammans utgör *polisen*.

Polismyndigheten bör ges ett nationellt ansvar för polisverksamheten i hela landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ska ansvara för. Vad gäller Säkerhetspolisens uppdrag är utgångspunkten i våra direktiv att detta ska vara oförändrat. Säkerhetspolisens ansvarsområde ska därför, som tidigare, vara bland annat polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Detta bör regleras uttryckligen i lag. Regeringen bör ges möjlighet att uppdra åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet. Dessa ansvarsområden bör framgå av instruktionen för Säkerhetspolisen.

Det kommer att finnas ett stort behov av samordning mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att uppnå en samman-

⁸ 1 och 2 §§ polislagen (1984:387).

hållen och effektiv polisverksamhet. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör därför i samråd bestämma formerna för samverkan mellan myndigheterna och fortlöpande utveckla denna. Det finns också ett behov av att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen samarbetar för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Polismyndigheten bör därför fortlöpande lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.⁹

Polismyndigheten bör ges rätten att, efter överenskommelse med Säkerhetspolisen, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i polisverksamheten.

Liksom i dag bör det finnas en skyldighet att lämna förstärkning mellan myndigheterna inom polisväsendet. Polismyndigheten bör därför vara skyldig att lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen. Det kan gälla t.ex. sådan förstärkning som i dag lämnas av Nationella Insatsstyrkan. Denna förstärkningskyldighet gäller såvida det inte finns hinder däremot.

Av 7 § andra stycket polislagen framgår att när Rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Rikspolisstyrelsen. Detta innebär med nuvarande ordning att vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gäller även t.ex. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen när de leder polisverksamhet. Bestämmelsen bör enligt kommitténs bedömning ändras på det sättet att det tydliggörs i en ny motsvarande bestämmelse att när Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen.

9.3 Organisatorisk ram

Vårt förslag: Polismyndigheten ska ha ett huvudkontor. Polismyndigheten ska vara geografiskt indelad i polisregioner.

- Vid Polismyndigheten ska finnas
- en nationell operativ avdelning,
 - Statens kriminaltekniska laboratorium,

⁹ Jfr nuvarande 7 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

- en avdelning för verksamheten med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., och
- en funktion för samordning av Polismyndighetens insynsråds och regionpolisrådets arbete.

I övrigt ska Polismyndigheten bestämma sin organisation.

Vår bedömning: Etiska rådet ska finnas kvar i Polismyndigheten.

9.3.1 Polismyndigheten ska själv besluta sin organisation

Vid de ombildningar till enmyndigheter som har gjorts under senare år har beslutanderätten över organisationen i hög grad överlåtit på den nya myndigheten. Ett viktigt skäl till reformerna har varit att ge de nya myndigheterna just denna möjlighet att själva styra över sin organisation.

Kommittén bedömer att graden av detaljstyrning från riksdagen och regeringen bör minska i förhållande till vad som nu gäller för delar av polisens verksamhet och organisation. För att fullt ut kunna ta tillvara utvecklingspotentialen i enmyndighetsmodellen och för att ansvar ska kunna krävas ut av myndighetsledningen bör Polismyndigheten ha möjlighet att själv fatta beslut om sin egen organisation. Genom att myndighetens interna organisation – med vissa undantag – inte låses fast i lag eller förordning skapas förutsättningar för att verksamheten blir mer flexibel och anpassningsbar till olika typer av omvärldsförändringar. Kommittén lämnar vissa förslag om Polismyndighetens organisation.

Som närmare framgår av kapitel 11 finner kommittén skäl för att en genomförandeorganisation bl.a. fastställer den geografiska regionala indelning som bör gälla för den nya myndigheten och var ledningen av polisverksamheten i regionen ska förläggas. Därefter bör det ankomma på myndigheten själv att besluta om detta.

9.3.2 Huvudkontor

Vid Polismyndigheten bör det finnas ett nationellt huvudkontor till stöd för verksamheten i den strategiska styrningen av myndigheten. Huvudkontoret bör ha beredningsansvaret för beslut i syfte att styra polisregionerna och andra avdelningar inom

Polismyndigheten. Vid huvudkontoret bör det därför, i syfte att utveckla den strategiska styrningen, t.ex. finnas en hög förmåga inom områdena ekonomisk styrning, rättslig styrning, planering, uppföljning, utvärdering, egenkontroll och internrevision. Hur dessa områden organiseras och vilka funktioner som ska vara knutna till huvudkontoret bör Polismyndigheten avgöra själv.

9.3.3 Polismyndighetens organisation ska utgå från en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning

Polismyndigheten bör i likhet med dagens polisorganisation vara geografiskt indelad. För att skapa förutsättningar för uppgifter som t.ex. kräver specialistkompetens, särskild utrustning eller dygnet-runt-bemannning krävs ett visst verksamhetsunderlag. Kommittén föreslår därför att Polismyndigheten indelas i polisregioner. Polismyndigheten får själv bestämma hur många polisregioner som ska finnas. I avsnitt 11.2.4 utvecklar vi vilka hänsynstaganden som bör göras inför den geografiska indelningen, t.ex. att polisregionerna ska vara bärkraftiga.

Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen i myndighetens arbete. För att ytterligare kunna utveckla det lokala engagemanget och den lokala samverkan krävs att polisregionerna i sin tur geografiskt underindelas. Resonemanget om geografisk underindelning vidareutvecklas i avsnitt 11.2.3.

Ett alternativ till att dela in Polismyndigheten i geografiska polisregioner med en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning är att organisera Polismyndigheten nationellt efter en renodlad funktionsindelad modell. Med en sådan indelning skulle t.ex. Polismyndighetens serviceverksamhet kunna vara en nationell funktion, utredningsverksamheten en annan och den brottsförebyggande verksamheten en tredje nationell funktion. En av fördelarna med att funktionsindela Polismyndigheten skulle vara att polisorganisationen skulle kunna samla kompetensen inom de olika verksamhetsområdena. En sådan organisation skulle också underlätta fördelningen av resurser till av statsmakterna prioriterade områden. En annan fördel är att en sådan indelning ger förutsättningar för ännu större enhetlighet i t.ex. ärendehantering och arbetsmetoder. Således skulle vissa fördelar kunna uppnås med en nationellt funktionsindelad organisation. En sådan indelning skulle emellertid också innebära nackdelar.

Mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i flera polismyndigheter kan kommittén konstatera att en funktionsindelning av Polismyndigheten kraftigt skulle försämra förutsättningarna för Polismyndighetens samverkan med kommunerna och därmed möjligheten till lokalt engagemang. Det skulle dessutom bli svårt att samordna verksamheten på lokal och regional nivå. En funktionsindeldad organisation skulle innebära att flexibiliteten inom organisationen försämras. Ytterligare ett skäl mot nationell funktionsindelning är att en sådan utveckling av organisationen skulle gå i motsatt riktning i förhållande till den integrering som nu sker mellan polismyndigheternas brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet. Integreringen som sker bl.a. genom arbetet med polisens utredningsstöd (Pust) innebär effektivitetsvinster och kvalitetsförbättringar.

Sammanfattningsvis anser kommittén att en funktionsindeldad organisation såväl i ett verksamhetsperspektiv som i ett medborgarperspektiv innebär sämre förutsättningar för utveckling och förbättringar, bl.a. med hänsyn till de svårigheter detta skulle innebära för det lokala samarbetet. De försämrade möjligheterna att utveckla det lokala engagemanget väger i det sammanhanget tungt. Polismyndighetens organisation ska därför huvudsakligen bygga på en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning. För vissa uppgifter kan Polismyndigheten, där det bedöms lämpligt, ha en funktionsindeldad organisation. I avsnitt 11.2.7 och 11.2.9 redovisar kommittén sin uppfattning om möjligheterna att ha en funktionsindeldad organisation för vissa specifika områden.

9.3.4 Nationell operativ avdelning

Vid Polismyndigheten bör det finnas en nationell operativ avdelning. Huvudinriktningen för den nationella operativa avdelningen ska vara att leda och samordna viss operativ verksamhet samt att inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens dels med eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna. I avsnitt 11.2.8 redovisar vi våra utgångspunkter avseende en ny inriktning för nationell operativ verksamhet.

Kommittén lämnar förslag om att i instruktionen för Polismyndigheten reglera en nationell operativ avdelning. Detta har sin grund i ett behov för riksdagen och regeringen av att i vissa specifika fall i författning kunna peka ut en särskild enhet inom Polis-

myndigheten där den aktuella verksamheten ska bedrivas, alternativt i författning kunna begränsa tillgång till information till en viss enhet. Det kan t.ex. handla om att inrikta signalspaning, eller röra sig om annan integritetskänslig verksamhet.¹⁰

9.3.5 Statens kriminaltekniska laboratorium

Vårt förslag: Statens kriminaltekniska laboratorium ska utgöra en del av Polismyndigheten och dess uppgifter ska regleras i instruktionen för Polismyndigheten samt i förordningen om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. Konstruktionen med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium avskaffas. I vissa författningsbestämmelser byts ordet kriminalteknisk ut mot ordet forensisk.

Av 1 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. I förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium framgår vilka uppgifter som laboratoriet har. Polisen och Åklagarväsendet är i dag uppdragsgivare till mer än 95 procent av laboratoriets analysverksamhet.

Frågan om den kriminaltekniska¹¹/forensiska¹² laboratorieverksamhetens organisatoriska placering har aktualiserats i flera tidigare utredningar. I den senaste från 2006, Forensiska institutet, skulle en särskild utredare utifrån en ingående beskrivning av Rättsmedicinalverkets och Statens kriminaltekniska laboratoriums verksamheter överväga för- och nackdelar med att lägga samman de två myndigheterna till en myndighet.¹³ Utredaren ansåg att den bästa

¹⁰ Jfr Ds 2011:44 Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, s. 51.

¹¹ Traditionellt har begreppet kriminalteknik avsett det arbete som görs inom polisen avseende brottsplatsundersökning och de undersökningar som utförs inom Statens kriminaltekniska laboratorium. I dag används begreppet framför allt för det arbete som bedrivs av de tekniska rotlarna. Denna gränsdragning är dock fiktiv eftersom den forensiska processen börjar redan på brottsplatsen och innefattar flera olika aktörer.

¹² Forensik (från Forensic Science, sv. forensisk vetenskap) har under senare tid blivit ett sammanfattande begrepp på utveckling och tillämpning av metoder från olika vetenskapliga ämnesområden på frågeställningar från rättsväsendet om framför allt olika typer av fysiska spår. Begreppet innefattar bl.a. områdena kriminalteknik, rättsmedicin, rättskemi och rättspsykiatri. Med den forensiska processen avses hanteringen av forensiska frågeställningar i sin helhet från brottsplats till domstol.

¹³ Forensiska institutet, Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Delbetänkande av RMV/SKL-utredningen (SOU 2006:63).

och mest ändamålsenliga lösningen var en gemensam myndighet på det forensiska området. Utredaren såg inte några egentliga nackdelar med en samlad forensisk myndighet. De skäl som kunde anföras mot en omorganisation var dels att respektive verksamhet vid myndigheterna fungerade väl, dels att en omorganisation skulle innebära påfrestningar för personalen och tillfälliga negativa effekter för den operativa undersökningsverksamheten. Sammantaget bedömde utredaren att fördelarna vägde tyngre. Utredarens förslag kom dock aldrig att genomföras. Den främsta orsaken till detta var att Statens kriminaltekniska laboratorium motsatte sig en sådan förändring.¹⁴

I och med att kommittén föreslår att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna slås samman till en myndighet krävs enligt kommitténs uppfattning en ny lösning för Statens kriminaltekniska laboratoriums vidkommande. Nuvarande konstruktion med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium kan inte bibehållas. Det skulle vara oförenligt med myndighetsförordningens bestämmelser om vad en myndighetsledning ansvarar för och regeringens krav på att statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.¹⁵ Alternativen är att laboratoriet görs till en avdelning inom Polismyndigheten eller bildar en fristående myndighet. Kommittén har därför övervägt vad som talar för respektive emot att laboratoriet och dess uppgifter utgör en del av Polismyndigheten. Utgångspunkten för kommitténs resonemang är vad som är bäst för polisverksamheten; att klara upp så många brott som möjligt och att laboratoriets ställning som opartiskt kan bibehållas på dagens nivå.

Laboratoriets kunskap och kompetens har stor betydelse för polisens förutsättningar att utveckla en hög kvalitet i det kriminaltekniska arbetet på olika nivåer av polisens verksamhet. Kommittén anser att behovet av täta kontakter och nära samverkan med Polismyndigheten är avgörande för att uppnå detta. Möjligheten att stärka och utveckla en sammanhållen forensisk process från brottsplats till laboratorium ökar genom att laboratoriet blir en del av Polismyndigheten. Därvid bör Statens kriminaltekniska laboratorium ges ett huvudansvar för den forensiska processen.

¹⁴ Remissyttrande från Statens kriminaltekniska laboratorium den 26 oktober 2006, dnr SKL 2006200624.

¹⁵ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 2.

Om Statens kriminaltekniska laboratorium skulle utgöra en från Polismyndigheten fristående myndighet kommer det, enligt kommitténs bedömning, att negativt påverka Polismyndighetens förutsättningar att effektivisera brottsutredningsverksamheten och möjligheten att klara upp fler brott. Det finns en risk att Polismyndigheten börjar bygga upp motsvarande forensisk verksamhet, men med lägre kompetens och till högre kostnad.

Kostnaden för verksamheten i en fristående myndighet för forensisk verksamhet skulle komma att öka eftersom laboratoriet i dag kan nyttja polisens kompetens och resurs för såväl rent administrativt stöd som specialkompetens inom bl.a. it-support. Laboratoriet har i dag cirka 300 anställda och skulle därigenom utgöra en relativt liten myndighet. Dessutom skulle en fristående myndighet behöva bygga upp egna tekniska system vilket i sig skulle vara mycket kostnadskrävande.

När det gäller laboratoriets opartiskhet är kommitténs bedömning att denna främst garanteras genom att det forensiska arbetet utförs på ett kvalitetssäkrat sätt. Det är dock väsentligt från rätts-säkerhetssynpunkt att laboratoriets opartiskhet och objektivitet i förhållande till Polismyndigheten och andra rättsvårdande myndigheter säkerställs på motsvarande sätt som i dag. Kommittén bedömer att detta kan uppnås dels genom att laboratoriet även fortsättningsvis ansvarar för och leder forsknings- och utvecklingsverksamhet och svarar för att verksamheten bedrivs på en hög vetenskaplig nivå, dels genom att lägga fast laboratoriets uppgifter i instruktionen för Polismyndigheten. Därutöver bidrar det system med utbyte av information och tjänster som utvecklats mellan forensiska laboratorier i Europa till möjligheten att få undersökningsresultat prövade av ett annat laboratorium, s.k. second opinion. Härutöver ska även den nuvarande möjligheten att utföra undersökningar till andra än polis, Åklagarmyndigheten och domstolar fortsättningsvis kvarstå.

Kommittén anser att Statens kriminaltekniska laboratorium bör bli en del av Polismyndigheten och utgöra en avdelning på nationell nivå. Statens kriminaltekniska laboratorium bör utföra motsvarande uppgifter som i dag samt bör tillföras ett utökat ansvar för den forensiska processen och därvid ges ett huvudansvar för denna process.

Ovanstående förslag innebär att förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium bör upphävas. Vissa av bestämmelserna i förordningen bör föras över till en

ny förordning om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. I vissa författningsbestämmelser bör ordet kriminalteknisk bytas ut mot ordet forensisk för att bättre spegla dagens användning av begreppen.

9.3.6 Särskilda utredningar

Vårt förslag: Verksamheten med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., ska ingå i Polismyndigheten som en egen avdelning.

Verksamheten får en särställning genom att:

- dess chef utses direkt av regeringen och verksamheten får en egen anslagspost,
- Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden får i uppgift att särskilt följa verksamheten med särskilda utredningar,
- Polismyndigheten ska senast den 31 maj varje år till regeringen lämna en redogörelse för den verksamhet som under föregående år bedrivits enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Redogörelsen ska vara offentlig, samt
- regeringen ska lämna en årlig skrivelse till riksdagen med en redovisning av verksamheten.

I ett senare betänkande kommer kommittén att överväga och lämna förslag på hur ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet särskilt ska granska verksamheten med särskilda utredningar enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Bakgrund

Polismyndighetens roll och uppgifter i samhället medför att de polisanställda och särskilt poliserna kommer i kontakt med allmänheten i en mängd, inte sällan konfliktfyllda, situationer. Poliserna ska härvid tillämpa en omfattande och detaljerad lagstiftning av stor betydelse för de enskildas rättssäkerhet. Poliser måste, med

utgångspunkt i denna lagstiftning, fatta beslut i hastigt uppkomna situationer som ibland utvecklas på ett tumultartat sätt.

Polisens ingripanden mot enskilda får ofta betydande följder för dem som utsätts för dessa ingripanden. Polisen har av lagstiftaren utrustats med unika maktbefogenheter. Poliser kan t.ex. fatta beslut om sådana straffprocessuella tvångsmedel som gripande, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. De kan också med stöd av bestämmelserna i polislagen vidta olika tvångsåtgärder i ordningshållande syfte. När en polis vidtar sådana åtgärder får hon eller han, om så krävs, tillgripa våld mot såväl personer som egendom. Befogenheten att utöva våld regleras i första hand i 10 § polislagen. Även de allmänna ansvarsfrihetsgrunderna i 24 kap. brottsbalken gäller för poliser.

Polisens befogenhet att använda tvång och våld är således omfattande. Dessa befogenheter innebär inskränkningar i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter så som dessa har lagts fast i grundlag och i olika internationella överenskommelser. Polisarbetet är till sin natur sådant att det finns en icke obetydlig risk för att det i samband med ingripanden begås fel som kan få långtgående konsekvenser för den drabbade. Det är för allmänhetens förtroende för polisverksamheten av central betydelse att anmälda fel leder till utredning och att sådana fel som är straffrättsligt sanktionerade också leder till lagföring.

Nuvarande ordning och utredningarna som ledde till denna

Frågan hur samhället säkerställer att polisen inte överträder sina befogenheter är av grundläggande betydelse för medborgarnas förtroende för rättsväsendet. Från och med den 1 januari 2011 handläggs anmälningar mot polisanställda av en särskild avdelning inom Rikspolisstyrelsen. Detta gäller oavsett om brottet har samband med arbetet eller inte. Även misstankar mot polisstuderande och personer som arbetar på uppdrag av polisen handläggs vid denna avdelning. Här handlägger polisen också de ärenden som handhas av Riksenheten för Polismål inom Åklagarmyndigheten. Det gäller t.ex. utredning av ärenden om brott av åklagare, domare och vissa andra offentliga befattningshavare. Vid avdelningen handläggs också de ärenden som handläggs av riksåklagaren, om riksåklagaren inte bestämmer annat. Avdelningen bedriver sitt utredningsarbete på sex orter i landet.

Det nuvarande regelsystemet är utformat så att anmälningar om brott eller påstående att någon polisanställd handlat fel i tjänsten omedelbart ska överlämnas till åklagare. Åklagarna tillhör en från polisen fristående organisation och är tillgängliga för beslut dygnet runt. Det är åklagare som leder brottsutredningarna och ger direktiv om vilka utredningsåtgärder som ska vidtas och slutligen beslutar i ärendet. Polisens uppgift vid särskilda utredningar är att biträda åklagarna med utredningsåtgärder.

Före den 1 januari 2011 var verksamheten för särskilda utredningar, tidigare kallad internutredningsverksamheten, organiserad som en del av polismyndigheterna. Utredningsenheterna var lokaliserade till sex olika platser i landet och gemensamma för flera polismyndigheter.

Frågan om de särskilda utredningarna bör ligga hos polismyndigheterna eller hos en från polisen avskild myndighet har under en följd av år varit föremål för diskussion. Starka invändningar har framförts mot att poliser utreder poliser. För att stärka medborgarnas förtroende för dessa brottsutredningar har flera statliga utredningar haft i uppdrag att överväga om verksamheten med de särskilda utredningarna bör brytas ut ur polisorganisationen. Kommittén om tillsynen över polis och åklagare föreslog i betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare att denna verksamhet skulle kvarstå inom polisorganisationen.¹⁶ Förslaget mötte kritik av bland andra Justitieombudsmannen.¹⁷ Mot bakgrund av kritiken tillsattes en ny utredning, Internutredningsutredningen. Denna utredning föreslog i betänkandet Summa summarum en ordning där verksamheten genom att samlas i en organisation inom Rikspolisstyrelsen skulle kunna bedrivas fristående från den ordinarie polisverksamheten utan de nackdelar man menade att en fristående myndighet skulle få.¹⁸ Utredningens bedömning var att den enda egentligt påvisbara fördelen med en utbrytning av internutredningsverksamheten, till en från polisen avskild myndighet, var den förtroendeskapande effekt själva friståendet kunde innebära. Den fördel från förtroendesynpunkt som bildandet av en fristående myndighet kunde utgöra bedömdes i utredningen i allt väsentligt kunna uppnås genom justeringar inom ramen för dåvarande ordning. Majoriteten av remissinstanserna instämde i denna utrednings bedömning.

¹⁶ SOU 2003:41.

¹⁷ Riksdagens ombudsmän remissvar, beslutsdatum den 26 september 2003, dnr 2496-2003.

¹⁸ SOU 2007:5.

Regeringen fann att en väl fungerande och förtroendeingivande organisation kunde skapas inom polisorganisationen om verksamheten organiserades så att den blev tydligt avskild från den övriga operativa verksamheten. På detta sätt skulle man kunna undvika de nackdelar man menade att en fristående myndighet utanför polisväsendet skulle få. Regeringen gav Rikspolisstyrelsen i uppdrag att föreslå en organisatorisk lösning där ansvaret för de särskilda utredningarna samlades i en organisation hos Rikspolisstyrelsen. Sedan Rikspolisstyrelsen redovisat uppdraget beslutade regeringen att internutredningsverksamheten fr.o.m. den 1 januari 2011 skulle vara en avdelning inom Rikspolisstyrelsen. Avdelningen är fristående från övrig operativ polisverksamhet vid Rikspolisstyrelsen. Regionala enheter runt om i landet handhar det operativa utredningsarbetet. Dessa enheter bedriver verksamhet i lokaler som är skilda från annan polisverksamhet. Även avdelningens kansli vid Rikspolisstyrelsen bedriver sin verksamhet i egna lokaler som är åtskilda från annan verksamhet vid Rikspolisstyrelsen.

Åtgärder för att säkerställa en hög kvalitet och en obunden ställning för särskilda utredningar

Utgångspunkten för kommittén är att kvaliteten i verksamheten måste säkerställas samtidigt som allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthålls. Polisanställda som blir anmälda ska också kunna känna förtroende för att utredningar mot dem genomförs med samma kvalitet som för andra medborgare. Hög kvalitet i verksamheten förutsätter tillgång till bred kompetens och erfarenhet av brottsutredningar. Detta för att kunna lösa svåra brottsutredningar av vitt skilda slag. Kommitténs bedömning är att detta bäst garanteras genom att verksamheten finns kvar inom polisen.

Kommitténs förslag att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet innebär nya förutsättningar för verksamheten. Enligt kommitténs uppfattning är det möjligt att genom olika åtgärder säkerställa en fortsatt obunden ställning för verksamheten med särskilda utredningar som uppväger det faktum att verksamheten bedrivs inom samma myndighet som den övriga verksamheten. Kommittén vill här särskilt framhålla att kvaliteten i utredningarna är helt avgörande för att allmänheten ska ha förtroende för verksamheten.

För att uppnå en fortsatt hög kvalitet i verksamheten och upprätthålla allmänhetens förtroende, föreslår kommittén, att verksamheten med särskilda utredningar ska organiseras som en avdelning på nationell nivå, tydligt skild från övrig operativ verksamhet. Chefen ska utses direkt av regeringen. Att regeringen utser chefen för avdelningen för särskilda utredningar innebär att det står regeringen fritt att pröva vilken kompetensprofil chefsbefattningen ska ha utifrån kravet att allmänhetens förtroende för verksamheten ska upprätthållas och att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet. Regeringen kan t.ex. utse en avdelningschef med bakgrund i dömande verksamhet eller i åklagarväsendet. På så sätt säkerställs från statsmakternas sida att chefen för särskilda utredningar har en obunden ställning i förhållande till rikspolischefen och till övrig operativ verksamhet. Brottsutredningarna ska som tidigare ledas av åklagare.

Verksamheten bör tilldelas en särskild anslagspost beslutad av regeringen för att verksamheten ska ha tillräckliga resurser till sitt förfogande och inte heller i det avseendet vara beroende av rikspolischefen.

Även fortsättningsvis bör verksamheten bedrivas i lokaler som är tydligt åtskilda från övrig verksamhet.

För att säkerställa demokratisk insyn i och kontroll av verksamheten ska Polismyndighetens insynsråd på nationell nivå och regionpolisråden på den regionala nivån få i uppgift att särskilt följa den verksamhet som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. (se avsnitt 9.4.4 och avsnitt 9.6.1). Genom att regionpolisråden särskilt följer verksamheten med anmälningar mot polisanställda i respektive polisregion och återkommande rapporterar sina erfarenheter och iakttagelser får Polismyndighetens insynsråd en samlad kunskap om vilka anmälningar om brott som görs mot polisanställda samt andra påståenden om fel begångna av polisanställda i tjänst, t.ex. olämpligt beteende och bemötande. Med denna samlade kunskap kommer insynsrådet att kunna uppfatta när det finns behov av att ändra Polismyndighetens arbetsrutiner och när det finns behov av kompetensutveckling. Insynsrådet kommer då också att kunna ge rikspolischefen råd i dessa frågor.

För att kunna samordna och sammanställa skriftliga underlag avseende erfarenheter och iakttagelser till insynsrådet från regionpolisråden föreslår kommittén att insynsfunktionen förstärks

ytterligare genom att det ska finnas en gemensam samordningsfunktion på nationell nivå.

Polismyndigheten bör senast den 31 maj varje år till regeringen lämna en redogörelse för den verksamhet som under föregående år bedrivits enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Redogörelsen bör vara offentlig. Redogörelsen kan jämföras med den redogörelse som polisen i samverkan med Åklagarmyndigheten lämnar till regeringen avseende tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. Denna redogörelse lämnas till regeringen en gång per år, före maj månads utgång för att kunna utgöra underlag för regeringens skrivelse till riksdagen i samma ämne.

Den särskilda redogörelsen bör innehålla t.ex. grunduppgifter om verksamhet, resultat och ekonomi motsvarande vad som normalt framgår av en årsredovisning. Den bör vidare innehålla en del som redovisar adekvat statistik med utveckling över tid. Avslutningsvis bör en del av redovisningen innehålla iakttagelser och analys av frekvent återkommande ärendetyper, t.ex. anmälan om stöld av beslagtagna egendom, som ger anledning att ändra arbetsrutiner eller andra iakttagelser som kräver kompetenshöjande åtgärder.

För att regeringen ska få en samlad bild av verksamheten borde, enligt kommittén, även Åklagarmyndigheten lämna en motsvarande särskild redovisning för verksamheten vid Riksenheten för polismål. Det ligger dock inte inom kommitténs uppdrag att lämna förslag i den delen.

Verksamheten med att utreda anmälningar om brott begångna av polisanställda har ett särskilt behov av att även i riksdagen regelbundet uppmärksammas och att bli föremål för debatt och diskussion. Kommittén föreslår därför att regeringen ska lämna en årlig skrivelse till riksdagen med en redovisning av verksamheten på samma sätt som regeringen varje år lämnar en skrivelse till riksdagen med en redogörelse över tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.¹⁹ En sådan skrivelse kan bygga på innehållet i den skrivelse som Polismyndigheten årligen ska lämna

¹⁹ År 2011 lämnade regeringen skr. 2011/12:39 Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2010.

till regeringen och innehålla relevant statistik och beskrivning av verksamheten samt relevanta analyser, bedömningar och slutsatser.

I ett senare betänkande kommer kommittén överväga och föreslå hur ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamheter särskilt ska granska verksamheten med särskilda utredningar (dir. 2012:13). Några utgångspunkter för ett sådant granskningsorgan redovisas i kapitel 10.

Det är viktigt att Polismyndigheten i övrigt utvecklar metoder som stärker det arbetsrättsliga arbetet med ärenden där det inte inleds förundersökning efter anmälan mot polisanställda eller där ärenden läggs ner för att brott ej kan styrkas.

Kommitténs samlade bedömning är att med de föreslagna kontrollåtgärderna och de andra föreslagna åtgärderna, samt med utökad insyn i verksamheten, kommer avdelningen för särskilda utredningar att vara så obunden som det är möjligt gentemot övrig operativ polisverksamhet vid Polismyndigheten. Detta samtidigt som verksamheten kan bedrivas med stor noggrannhet, hög kvalitet och rättssäkerhet vilket är nog så viktigt för att allmänhetens och de polisanställdas förtroende för denna integritetskänsliga verksamhet ska kunna bibehållas och förstärkas.

Kommitténs förslag till en ny polisorganisation medför ändringar i förundersökningskungörelsen (1947:948) och i förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. I bestämmelserna klargörs bland annat att det krävs medverkan från en annan del av polismyndigheten än avdelningen för särskilda utredningar, t.ex. i situationer när ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp. Då får förhöret hållas av en polis som tjänstgör vid en annan del av Polismyndigheten än avdelningen för särskilda utredningar. Den som håller förhöret i ett sådant fall ska enligt huvudregeln tjänstgöra vid en annan del av Polismyndigheten och ha högre tjänsteställning än den som hörs. Vidare ändras reglerna avseende att Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelserna ska utse ledamöter som särskilt ska följa dylika ärenden till att Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden har denna uppgift.

9.3.7 Samordningsfunktion

Kommittén föreslår att ett insynsråd ska inrättas vid Polismyndigheten, se avsnitt 9.4.4, och vad avser den regionala nivån ska det inrättas särskilda regionpolisråd, se avsnitt 9.6.1. Kommittén anser att det är viktigt att det finns en länk mellan Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden och att det utbyts kunskap och erfarenheter dem emellan. Framför allt gäller detta de områden som insynsrådet och regionpolisråden har i uppgift att särskilt följa. Kommittén bedömer att en samordningsfunktion som stöd för insynsrådets och regionpolisrådets verksamhet kan stärka utbytet av kunskap och erfarenheter och därmed hela insynsfunktionen i Polismyndigheten. En sådan funktion bör t.ex. samordna och sammanställa skriftliga underlag till insynsrådet avseende erfarenheter och iakttagelser inom de områden kommittén har föreslagit att regionpolisråden och insynsrådet särskilt ska följa. Samordningsfunktionen ska även administrera och utveckla gemensamma arbetssätt för regionpolisråden.

Det är viktigt att denna samordningsfunktion finns i nära anslutning till den högsta polisedningen och insynsrådet för att den medborgerliga insynen och kontrollen ska ges allra bäst förutsättningar för sitt arbete.

9.3.8 Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten

Som beskrivits ovan är det inte bara anmälningar om brott som överlämnas till åklagare vid Riksenheten för polismål utan även andra påståenden om fel begångna av polisanställda i tjänst. Avsikten med regelsystemet – att polisen inte själv prövar om påståendet är brott eller inte – är att polisen inte ska kunna undanhålla, och inte heller kunna misstänkliggöras för att undanhålla, påståenden om brott för rättslig prövning.

Av de inkomna ärendena till Riksenheten för polismål avskrivs en stor andel. Motiveringen är i flertalet av ärendena att anmälningsuppgifterna inte ger anledning att anta att något brott har förövats. Det är inte ovanligt att den som anmäler framfört klagomål på polisanställdas agerande, uppträdande eller bemötande.

Hur polisanställda agerar och uppträder i sina kontakter med medborgarna i olika situationer påverkar i hög grad allmänhetens

uppfattning av polisen som organisation och dess förmåga att utföra sitt uppdrag, agera professionellt och därmed skapa förtroende.

Polisen har tagit fram en gemensam värdegrund som fastställdes i januari 2009, där ledorden är:

- *Engagerade* – med ansvar och respekt. Vi tar ansvar för vår uppgift och värnar om allas lika värde
- *Effektiva* – för resultat och utveckling. Vi är fokuserade på resultat, samarbete och ständig utveckling.
- *Tillgängliga* – för allmänheten och för varandra. Vi är hjälpsamma, flexibla och stödjande.

Målet är att värdegrunden ska genomsyra hela polisens verksamhet och användas som utgångspunkt i dialoger om attityder och värderingar inom organisationen och på arbetsplatser.

För att kunna utveckla verksamheten i dessa delar krävs att Polismyndigheten har kunskap om och tar tillvara de synpunkter och klagomål som medborgarna har på organisationen och på enskilda polisanställdas agerande. Det kan avse synpunkter på hur Polismyndigheten kan arbeta smartare eller att en polisanställd uppträtt olämpligt. Det kan också avse att allmänheten vill framföra att polisanställda gjort ett utmärkt arbete, varit ett stöd och visat stor medmänsklighet i svåra situationer m.m. Det sistnämnda, vilket inte är ovanligt, är också viktig kunskap för att utveckla verksamheten och inte minst ge positiv återkoppling till enskilda individer.

Allmänhetens synpunkter på verksamheten är viktig kunskap för att utveckla Polismyndigheten. Kommittén anser att möjligheterna att ta tillvara allmänhetens synpunkter kan förbättras genom att Polismyndigheten internt utvecklar nationella rutiner och arbetsmetoder samt utvecklar möjligheterna för allmänheten att framföra såväl positiv som negativ kritik. Kommittén lämnar inga förslag i denna del men i kapitel 11 utvecklar kommittén sina utgångspunkter för hur allmänhetens återkoppling på verksamheten kan tas om hand.

9.3.9 Etiska rådet

Etiska rådet inrättades 2004 vid Rikspolisstyrelsen. Rådet består av högst sju ledamöter som utses av regeringen. Rikspolisstyrelsen får använda rådet för etiska överväganden. Rådet ska belysa etiska frågor där integritetsaspekten är viktig eller frågor som rör arbetsmetoder och som har anknytning till i första hand våldsanvändning, men även andra områden som kräver etiska överväganden. Genom ett sådant råd kan erfarenheter från andra samhällsområden tillföras Polismyndigheten. Det etiska rådet kan också bidra till att etikfrågor i allmänhet får större uppmärksamhet inom Polismyndigheten. Etiska rådet är således ett rådgivande organ och har inte några beslutsbefogenheter. Det kan inte heller agera på eget initiativ. Rikspolischefen bedömer och beslutar vilka frågor som ska prövas av rådet.

Uppgifter som hanterats av rådet är t.ex. granskning av hjälpmedel vid polisens våldsanvändning, författningsförslag i 13 a–13 e §§ polislagen avseende avvisning vid offentlig sammankomst, synpunkter avseende förslag om fotfängsel, frågan om ammunition till polisens förstärkningsvapen samt polisens värdegrundsarbete. Kommittén anser att etiska rådet ska vara kvar i sin nuvarande form.

9.3.10 Polishögskolan

Rikspolisstyrelsen ansvarar i dag för polisutbildningen. Denna genomförs dels vid Polishögskolan, som utgör en del av Rikspolisstyrelsen, dels såsom uppdragsutbildning vid Umeå universitet och Linnéuniversitet i Växjö.

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande betänkandet Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39) där frågor om grund- och vidareutbildning liksom den därtill hörande frågan om Polishögskolan ingår. Kommittén väljer därför att inte närmare beröra frågor om Polishögskolan.

9.4 Ledningsform för den nya myndigheten

Vårt förslag: Polismyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet och ledas av en myndighetschef. Vid Polismyndigheten ska det finnas ett insynsråd (Polismyndighetens insynsråd).

9.4.1 Utgångspunkt för val av ledningsform

Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna har i dag styrelser med begränsat ansvar. Redan i budgetpropositionen 2007 uttalade regeringen sin inställning att styrelser med begränsat ansvar inte ska förekomma. Skälet för detta angavs vara att varje myndighetsledning ansvarar för verksamheten inför regeringen. Det måste därför klart och tydligt framgå om det är myndighetschefen eller styrelsen som utgör ledningen.²⁰

Av myndighetsförordningen²¹, som trädde i kraft den 1 januari 2008, framgår att en myndighet leds av antingen en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). För Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna gjordes dock undantag från myndighetsförordningens bestämmelser om ledningsformer och de behöll sina styrelser med begränsat ansvar.

Mot bakgrund av de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen är kommitténs utgångspunkt att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för Polismyndigheten och att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar därmed inte längre ska finnas inom polisen.²² Något annat alternativ än nämndmyndighet, styrelsemyndighet eller enrådighetsmyndighet står således inte till buds.

Kommittén konstaterar att nämndmyndighetsformen redan på grund av polisorganisationens storlek inte är en tänkbar ledningsform för Polismyndigheten. Frågan är därmed om Polismyndigheten bör vara en styrelsemyndighet eller en enrådighetsmyndighet.

²⁰ Prop. 2006/07:100, bilaga 1 till utgiftsområde 2, s. 7.

²¹ Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen om det inte finns en författningsbestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, då gäller den bestämmelsen. Myndighetsförordningen är m.a.o. subsidiär till andra författningar.

²² I våra kommittédirektiv uttalas också att en utgångspunkt för kommitténs arbete är att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för polisen.

9.4.2 Polismyndigheten som styrelsemyndighet?

I avsnitt 8.2.2 beskrivs ledningsformen styrelsemyndighet och att denna ledningsform bland annat är lämplig för myndigheter med stora anslag eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting samt att myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) som regel bör ledas av en styrelse eftersom internrevisionen då ges bäst förutsättningar att verka.

Kommittén konstaterar att ledningsformen styrelsemyndighet, rent principiellt, skulle kunna vara ett alternativ för Polismyndigheten i och med att flera av kriterierna för att välja denna ledningsform stämmer in på polisverksamheten. Polismyndigheten omfattas av internrevisionsförordningen och som ovan nämnts bör en sådan myndighet i regel ledas av en styrelse för att internrevisionen ska ges bäst förutsättningar. Polisorganisationen har ett stort anslag. Polismyndighetens verksamhet påverkar – i vart fall i viss utsträckning – näringsliv, kommuner och landsting. En fördel för Polismyndigheten med att ha denna ledningsform skulle vara att styrelsen skulle kunna tillföra värdefulla kompetenser. Styrelsen skulle också kunna fungera som ett strategiskt, policyskapande och kontrollerande organ i myndigheten, vilket skulle vara gynnsamt för verksamheten.

Ledningsformen styrelsemyndighet har förutom sina fördelar också vissa inbyggda svårigheter. Ett departements löpande dialog med en styrelsemyndighet sker i huvudsak genom myndighetschefen, samtidigt som denne fortlöpande har att rapportera till styrelsen och verkställa dess beslut. Detta kan ibland medföra att en myndighetschef i sin verksamhetsutövning har två uppdragsgivare som kanske inte alltid har samma uppfattning. Styrelsen kan också bli uppbounden av ställningstaganden från regeringen i frågor som normalt ligger inom styrelsens beslutsområde. Polisverksamhetens särskilda karaktär kräver att regeringen i många fall styr polisorganisationen på ett rakt och effektivt sätt. Ett grundläggande element i en styrelsemyndighet är att det tillförs ett kollektivt beslutsfattande organ mellan regeringen och myndighetschefen. Ett sådant organ skulle för Polismyndighetens del sannolikt innebära en ineffektiv och otydlig styrning. Som exempel skulle en styrelse vara formellt ansvarig inför regeringen men de flesta dialoger, och därigenom den informella styrningen, skulle med nödvändighet behöva ske med myndighetschefen. Det finns ett naturligt

behov av många och täta kontakter mellan Regeringskansliet och den part som har bäst kännedom om verksamheten, dvs. myndighetschefen.

Vi har tidigare beskrivit de svårigheter som finns med otydliga ansvarsförhållanden och oklara ansvarskedjor i den nuvarande ledningsstrukturen inom polisorganisationen. Dessa svårigheter har inneburit att ansvarsutkrävandet har komplicerats. Om Polismyndigheten görs till en styrelsemyndighet är risken stor att flera av dessa otydligheter i ansvarsförhållanden och oklarheter i ansvarskedjan skulle kvarstå, om än i ny skepnad.²³ Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att styrelseformen skulle bygga in sådana otydligheter i ansvarskedjan att denna ledningsform inte ger tillräckliga förutsättningar för regeringen att styra Polismyndigheten. Ledningsformen styrelsemyndighet är därför inte en ändamålsenlig styrform för polisorganisationen.

9.4.3 Polismyndigheten som enrådgivningsmyndighet?

I avsnitt 8.2.1 beskrivs ledningsformen enrådgivningsmyndighet och att denna ledningsform bland annat lämpar sig väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärend- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller för myndigheter med ett litet finansiellt ansvar. Flera av de största enrådgivningsmyndigheterna omfattas av internrevisionsförordningen. Många av de nämnda myndigheterna har också stora förvaltningsanslag. Några av myndigheterna, t.ex. CSN och Försäkringskassan har ansvar för verksamheter som hanterar bidrag och transfereringar av omfattande storlek. Att internrevisionen bedöms ha bäst förutsättningar att verka i en styrelsemyndighet har således inte hindrat dessa myndigheter från att vara enrådgivningsmyndigheter. Inom rättsväsendet är de stora myndigheterna enrådgivningsmyndigheter. Ledningsformen lämpar sig enligt den förvaltningspolitiska propositionen i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, vilket verksamheterna inom rättsväsendets myndigheter är.

För att regeringen ska kunna styra Polismyndigheten mot väsentligt förbättrade verksamhetsresultat och även i övrigt mot en

²³ I detta sammanhang drar kommittén lärdom av erfarenheterna från Försäkringskassans byte av ledningsform från styrelsemyndighet till enrådgivningsmyndighet, vilka finns beskrivna i avsnitt 8.3.

effektivare och mer kvalitativ verksamhet har regeringen behov av att kunna styra myndigheten på ett effektivt och verksamt sätt. En renodlad och rak ansvarskedja inom Polismyndigheten är därför särskilt viktig. Det är vidare av stor betydelse att kontakterna mellan regeringen och Polismyndigheten är tydliga, att kommunikationen är god och att ansvaret för verksamheten tydligt åvilar myndighetsledningen. Med hänsyn såväl till de otydliga ansvarsförhållanden som rått under lång tid som till den brist på helhetssyn som funnits inom polisorganisationen är det särskilt viktigt att styrkedjan genom den föreslagna omorganisationen förtydligas och att det i en ny organisationsstruktur skapas förutsättningar för reellt ansvarsutkrävande. Korta och effektiva beslutsvägar och en tydlig ansvarskedja är angelägna under alla omständigheter men kommer att vara särskilt framträdande vid den nu förestående omstruktureringen av polisorganisationen och även för tiden därefter.

Av regeringens ställningstaganden i den förvaltningspolitiska propositionen framgår tydligt att det är regeringens behov som ska vara vägledande för valet av ledningsform. Kommittén anser att, av de tre ledningsformer som står till buds i myndighetsförordningen, enrådighetsmyndighet är den mest ändamålsenliga modellen för Polismyndigheten. Detta utifrån polisverksamhetens särskilda karaktär, politiska prioriteringar och regeringens behov av att kunna styra Polismyndigheten på ett rakt och effektivt sätt.

Polismyndighetens verksamhet har stor betydelse för medborgarnas trygghet och säkerhet. Polismyndigheten har också breda kontaktytor mot många olika grupper och verksamheten är i många avseenden integritetskänslig. Detta gör att insyn i verksamheten från medborgare och politiker är särskilt angelägen. Det finns inga skäl som talar mot att inrätta ett insynsråd. Kommittén gör mot denna bakgrund bedömningen att ett insynsråd på nationell nivå i Polismyndigheten skulle gagna verksamheten. Ett insynsråd bör därför inrättas i enrådighetsmyndigheten Polismyndigheten.

9.4.4 Polismyndighetens insynsråds sammansättning och uppgifter

Vårt förslag: Polismyndighetens insynsråd ska bestå av högst 15 ledamöter. Utöver ett insynsråds sedvanliga uppgifter ska Polismyndighetens insynsråd särskilt följa verksamheten med särskilda utredningar, som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Polismyndighetens insynsråd ska också särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden.

På nationell nivå ska det finnas en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets verksamhet.

Bestämmelsen i 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) gällande att undersökningsledaren på begäran bör låta utsedd ledamot av polisstyrelsen respektive Rikspolisstyrelsens styrelse få närvara vid förhör upphävs.

I avsnitt 8.2.1 beskrivs myndighetsförordningens reglering av insynsråd och att insynsrådets uppgift är att utöva insyn i verksamheten och att ge myndighetschefen råd. Myndighetschefen å sin sida ska hålla rådet informerat om verksamheten. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter. Insynsråd kan förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontakter mot många olika grupper.

En huvuduppgift för Polismyndighetens insynsråd kommer liksom för andra insynsråd vara att få ta del av information om verksamheten och ställa frågor. Insynsrådet ska aktivt utöva insyn i polisverksamheten som bedrivs på nationell nivå genom att granska information som i ett medborgarperspektiv kan vara av särskilt värde att företrädare för allmänheten ges insyn i. Informationen kan avse sådana förhållanden och sådan verksamhet som allmänheten inte på annat sätt kan ges insyn i av sekretesskäl, men där medborgerlig insyn och demokratisk kontroll kan krävas för verksamhetens legitimitet. Det kan t.ex. vara fråga om att löpande ta del av information om användning av olika tvångsmedel, omfattningen av våldsanvändning och polisiär användning av skjutvapen. Det kan också röra sig om granskning av hur Polismyndigheten tar tillvara allmänhetens synpunkter i kontaktpunktsverksamheten.

I myndighetsförordningen finns en bestämmelse om att ledamöter i insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid.²⁴ Det är vanligt att i myndigheters insynsråd finns både politiker och chefer eller motsvarande från andra myndigheter vars verksamhet på ett eller annat sätt har samband med myndigheten ifråga. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det för Polismyndighetens del är särskilt viktigt att de ledamöter som utses är personer som i vid mening representerar allmänheten utifrån det angelägna intresset av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll. De personer som utses bör alla ha partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället. Ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd bör nomineras av samtliga i riksdagen representerade partier. Kommitténs bedömning är att insynsrådet bör bestå av högst 15 ledamöter.

Det viktiga arbetet med samarbetspartners inom rättsväsendet och statsförvaltningen i övrigt kan bedrivas i andra former och i andra sammanhang. Det står naturligtvis Polismyndigheten fritt att skapa olika typer av samarbetsorgan och samverkansråd.

Särskilda uppgifter för Polismyndighetens insynsråd

Inom polisverksamheten finns områden som är särskilt integritets-känsliga och där den medborgerliga insynen följaktligen är av särskild vikt. Framför allt gäller det verksamhet som rör brottsanmälningar mot polisanställda. Kommittén bedömer att ett insynsråd skulle fylla en viktig roll i detta avseende. Polismyndighetens insynsråd bör därför få särskilda uppgifter att följa den verksamhet som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Insynsrådet bör också få i uppgift att särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden, se vidare nedan.

Bestämmelsen i 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) – gällande att undersökningsledaren på begäran bör låta utsedd ledamot av polisstyrelsen respektive Rikspolisstyrelsens styrelse få närvara vid förhör – används aldrig och bedöms vara obsolet. Den bestämmelsen bör därför inte överföras och omformuleras för Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden utan istället upphävas. Däremot bör bestämmelsen i samma paragraf, om att undersökningsledaren bör tillgodose önskemål från ledamöter om att särskilt få följa förundersökningar i ärenden om anmälda brott

²⁴ 22 § myndighetsförordningen (2007:515).

som har samband med arbetet, vara kvar. Även bestämmelsen om att undersökningsledaren fortlöpande till ledamöter får lämna upptagningar av utsagor och andra handlingar som tillförs ärendet bör vara kvar.²⁵

Kommittén har i avsnitt 9.3.7 beskrivit att det vid huvudkontoret ska finnas en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets arbete.

9.5 Anställningar

Våra förslag: Myndighetschefen för Polismyndigheten benämns rikspolischef.²⁶ Regeringen anställer chefen för avdelningen för särskilda utredningar. Andra anställningar beslutar Polismyndigheten om.

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

Nämnden ska bestå av en ordförande och högst nio andra ledamöter. En av ledamöterna är vice ordförande. För varje annan ledamot än ordföranden ska det finnas en ersättare. Ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter i tjänsteförslagsnämnden och deras ersättare förordnas av regeringen för en bestämd tid.

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

– Polismyndigheten ska inte ha en överdirektör.

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

²⁶ Att regeringen utser myndighetschefen framgår av myndighetsförordningen.

9.5.1 Utnämning av vissa chefsbefattningar

Av 12 kap. 5 § regeringsformen följer att anställning vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt myndighetsförordningen anställs myndighetschefen av regeringen. Annan personal anställs av myndigheten.²⁷ Huvudprincipen inom statsförvaltningen är att ansvaret för myndigheternas inre organisation är delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare.²⁸ Denna grundregel bygger dels på tanken att effektiviteten i förvaltningen ökar när myndighetschefen själv kan utforma och bemanna sin organisation, dels på principen om ansvarsutkrävande. Enligt uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen ska statsförvaltningens organisering vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.²⁹

Kommittén vill särskilt aktualisera frågan om de förvaltningspolitiska överväganden som görs för statsförvaltningen i stort också passar in för Polismyndighetens organisation och verksamhet eller om det bör göras undantag från bestämmelsen om att endast myndighetschefen anställs av regeringen och att annan personal anställs av myndigheten.

I dag anställer regeringen utöver rikspolischefen och överdirektören också chefen och biträdande chefen för Säkerhetspolisen, de 21 länspolismästarna, chefen för Rikskriminalpolisen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Kommittén har från flera håll uppfattat att det finns en oro för att en samlad polismyndighet kommer att innebära en alltför stor maktkoncentration till rikspolischefen. Under utredningsarbetet har kommittén övervägt om polisens roll i samhället och polisens särskilda befogenheter kan motivera en mer långtgående styrning av Polismyndigheten från statsmakternas sida än vad som vanligen förekommer i den statliga förvaltningen. En jämförelse kan härvid göras med

²⁷ 23 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁸ Överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd utses dock av regeringen. I SOU 2011:81, Myndighetschefers villkor, föreslås att den nuvarande ordningen ska avskaffas.

²⁹ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 2. Regeringen har tidigare vid flera tillfällen behandlat frågan om att renodla chefsförsörjningsansvaret. I propositionen Förvaltningsmyndigheternas ledning uttalade regeringen bl.a. att tiden var mogen för att ytterligare delegera ansvaret för chefstillsättningar till myndigheterna, och att regeringens chefsförsörjningsansvar borde renodlas till att i huvudsak gälla myndighetscheferna. I propositionen om Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst gjorde regeringen bedömningen att chefsutnämningarna även fortsättningsvis bör renodlas till att i huvudsak avse myndighetschefer. (Prop. 1993/94:185 s. 21 och prop. 1997/98:136 s. 49.)

Försvarsmakten där regeringen utnämner flera av undercheferna. Enligt kommitténs mening finns det skäl att överväga om regeringen ska ges rätten att utnämna även cheferna på nivån under rikspolischefen. Härigenom skulle regeringen tillförsäkras ett långtgående inflytande över vilka personer som ska utgöra den högsta polisledningen.

Av våra direktiv framgår att utgångspunkter för kommittén ska vara dels de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen, dels att myndighetsförordningen ska vara tillämplig på polisen. Ledningens ansvar för polisverksamheten i hela landet ska vara tydligt reglerad. Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan de högsta cheferna inom polisen ska vara tydlig och främja ett effektivt och enhetligt arbets sätt.

Hade de förvaltningspolitiska ställningstagandena i detta avseende givit oss möjligheten, hade kommittén inte varit främmande för en lösning där regeringen också utnämner flera av de chefer som är direkt underställda rikspolischefen, t.ex. regionpolismästarna. Detta för att motverka en alltför långtgående maktkoncentration. Utifrån vårt förslag att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet och i linje med de direktiv kommittén har att följa, föreslår vi emellertid att rikspolischefen utses direkt av regeringen och att övriga chefer anställs av denne samt att Polismyndigheten själv beslutar om alla andra anställningar. På detta sätt överensstämmer förslaget med myndighetsförordningen och med de förvaltningspolitiska överväganden som regeringen har gjort om tydlighet i ansvar och ansvarsutkrävande. Från denna ordning gör kommittén ett undantag genom att vi föreslår att chefen för avdelningen för särskilda utredningar anställs av regeringen. Kommittén bedömer att detta inte påverkar möjligheten till ansvarsutkrävande av rikspolischefen.

I sammanhanget finns det skäl att kommentera anställningsvillkoren för chefen för avdelningen för särskilda utredningar. Enligt kommitténs bedömning är det inte lämpligt att reglera en arbetstygares villkor för anställning i myndighetens instruktion. Sådana frågor löser istället regeringen lämpligast i det enskilda anställningsbeslutet. Därutöver framgår anställningsvillkoren av olika kollektivavtal. Huvudregeln bör dock vara den att samma ordning tillämpas som den som i dag gäller vid anställning av en överdirektör i Rikspolisstyrelsen; ett anställningsbeslut från regeringen med

två anställningar. Regeringen anställer vederbörande som arbetstagarare vid myndigheten tills vidare, och samtidigt beslutar regeringen också om en anställning som avdelningschef tills vidare, dock längst till och med ett visst datum. Konstruktionen innebär att arbetstagararen har en grundanställning i myndigheten att falla tillbaka på när tiden som avdelningschef löper ut.

9.5.2 Ställföreträdande myndighetschef

Enligt 24 § myndighetsförordningen ska en myndighetschef ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör är vederbörande myndighetschefens ställföreträdare. För de myndigheter som har en överdirektör framgår detta av respektive myndighets instruktion, och en sådan arbetstagarare anställs i nuläget av regeringen.³⁰ Någon enhetlig policy för när regeringen bedömt att en myndighet ska ha en överdirektör som ställföreträdare för myndighetschefen finns inte.³¹

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen uttalat att anställning vid myndighet som ställföreträdande, biträdande eller vice myndighetschef inte bör förekomma.³² Huvudprincipen inom statsförvaltningen är som beskrivits ovan att ansvaret för myndigheternas inre organisation är delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare. För en efterträdare till en befintlig myndighetschef inskränks dock möjligheten att själv förordna en ställföreträdare om det finns en anställd sådan med någon av titlarna ställföreträdande, biträdande eller vice myndighetschef. Sådan anställning bör därför enligt propositionen inte förekomma.

Det är myndighetschefen, eller i förekommande fall styrelsen, som självständigt avgör vem som ska förordnas vara ställföreträdare och som bestämmer om det ska vara ett tidsbegränsat uppdrag eller om förordnandet ska gälla tills vidare. Det är brukligt att ställföre-

³⁰ 23 § myndighetsförordningen. I SOU 2011:81 Myndighetschefers villkor, föreslås att överdirektörer som huvudregel inte längre ska anställas av regeringen och att regeringen bör – såvida inte speciella förhållanden eller situationer föreligger – till myndighetschefen fullt ut delegera uppgiften att utse sin ställföreträdare.

³¹ Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer. SOU 2011:81 Myndighetschefers villkor.

³² Prop. 2009/10:175 s. 124f.

trädaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen.³³

Kommitténs bedömning är att rikspolischefen ska bestämma vem som är ställföreträdare, vilket innebär att det inte ska finnas någon överdirektör.

9.5.3 Tjänsteförslagsnämnd

Vårt förslag är att endast rikspolischefen och avdelningschefen för verksamheten med särskilda utredningar anställs av regeringen. Polismyndigheten beslutar själv om alla andra anställningar, inklusive chefsanställningar. Detta innebär en stor skillnad mot nuvarande ordning där regeringen anställer rikspolischefen, överdirektören vid Rikspolisstyrelsen, chefen och biträdande chefen för Säkerhetspolisen, de 21 länspolismästarna, chefen för Rikskriminalpolisen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Flertalet av dessa chefer anställs av regeringen efter förslag av Rikspolisstyrelsen.

De anställningsärenden där Rikspolisstyrelsen ska lämna förslag till regeringen handläggs med nuvarande ordning av tjänsteförslagsnämnden vid Rikspolisstyrelsen. Denna nämnd kan också på begäran av Rikspolisstyrelsen ge råd i anställningsärenden där Rikspolisstyrelsen själv beslutar.³⁴ Tjänsteförslagsnämnden består av rikspolischefen, som också är ordförande i nämnden, och högst nio särskilt förordnade ledamöter. Även inom Åklagarmyndigheten finns en tjänsteförslagsnämnd.

Kommittén bedömer att det är värdefullt att behålla den tjänsteförslagsnämnd som finns vid Rikspolisstyrelsen. Som en konsekvens av kommitténs förslag att Polismyndigheten själv ska besluta om flertalet chefsanställningar får emellertid nämnden ändrade uppgifter.

Nämndens uppgift bör vara att bereda ärenden om vissa högre chefsanställningar; regionpolismästare, chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium och chefen för den nationella operativa avdelningen samt att ge rikspolischefen råd i dessa anställningsärenden. Utöver att bereda och ge rikspolischefen råd i nämnda

³³ Prop. 2009/10:175 s. 125.

³⁴ Jfr 6 kap. 2-3 §§ polisförordningen (1998:1558) och 27 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

anställningsärenden bör nämnden på begäran av rikspolischefen ge råd i andra anställningsärenden.

Ledamöterna bör precis som i dag utses av regeringen. Härigenom tillförsäkras det allmänna insyn i och visst inflytande över rekryteringsprocessen.

9.6 Den regionala nivån

Vårt förslag: Polisregionerna ska ledas av regionpolismästare. Vid varje polisregion ska det finnas ett regionpolisråd som består av högst 15 ledamöter.

Regionpolisrådet ska utöva insyn i polisregionens verksamhet och bistå regionpolismästaren med råd. Regionpolismästaren ska vara ordförande i rådet och hålla rådet informerat om verksamheten. Ledamöterna i regionpolisrådet ska utses av regeringen för en bestämd tid.

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

9.6.1 Behovet av medborgerlig insyn i polisverksamheten på regional nivå

Polismyndighetens verksamhet har stor betydelse för såväl medborgarnas trygghet som för säkerheten i samhället. Att det behövs ett insynsråd på nationell nivå beskrivs ovan i avsnitt 9.4.4. Polismyndigheten bedriver en omfattande verksamhet över hela landet. Kommittén anser att det finns ett behov av medborgerlig insyn och kontroll i denna verksamhet och att det finns ett särskilt värde av att involvera förtroendemän även på polisregionnivå. Ett regionpolisråd bör därför finnas kopplat till chefen för varje polisregion.

En tydlig styrkedja förutsätter att regionpolisråden saknar beslutsbefogenheter och att rikspolischefen har fulla befogenheter och hela ansvaret för verksamheten. Befogenheter och ansvar kan i sin tur delegeras till regionpolismästaren. Regionpolisrådets syfte är att tillgodose behovet av medborgerlig insyn och kontroll. En huvuduppgift för regionpolisråden som regionala insynsråd inom Polismyndigheten kommer liksom för andra insynsråd vara att få ta

del av information om verksamheten och ställa frågor. Regionpolisrådet ska aktivt utöva insyn i polisregionens verksamhet genom att granska information som i ett medborgarperspektiv kan vara av särskilt värde att företrädare för allmänheten ges insyn i. Informationen kan avse sådana förhållanden och sådan verksamhet som allmänheten inte på annat sätt kan ges insyn i av sekretessskäl, men där medborgerlig insyn och kontroll kan krävas för verksamhetens legitimitet. Det kan t.ex. vara fråga om att löpande ta del av information om användningen av olika tvångsmedel, omfattningen av våldsanvändning och polisiär användning av skjutvapen. Det kan också röra sig om granskning av hur Polismyndigheten tar tillvara allmänhetens synpunkter i kontaktpunktsverksamheten.

En annan viktig uppgift för regionpolisrådet är att bistå regionpolismästaren med råd. Det kan gälla frågor där integritetsaspekten är särskilt viktig eller frågor som rör arbetsmetoder som har anknytning till våldsanvändning eller andra områden som kräver särskilda överväganden.

Regionpolisråden ska också på samma sätt som Polismyndighetens insynsråd särskilt följa den del av verksamheten som avser ärenden enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Kommittén föreslår att det vid huvudkontoret ska finnas en funktion för samordning av bl.a. Polismyndighetens insynsråds och regionpolisrådets arbete, se avsnitt 9.3.7.

9.6.2 Utnämning av ledamöter i regionpolisråden

Ledamöterna i regionpolisråden bör utses av regeringen för en bestämd tid. Polismyndigheten har behov av samverkan med det omgivande samhället i olika avseenden. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det för Polismyndighetens del är särskilt viktigt att de ledamöter som utses är personer som representerar allmänhetens intressen eftersom det är angeläget med demokratisk insyn och kontroll. De personer som utses bör ha partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället. Ledamöterna i regionpolisråden bör vara bosatta inom polisregionen och nomineras av samtliga i riksdagen representerade partier. Antalet ledamöter bör bestämmas till högst femton.

9.6.3 Allmänhetens kontaktpunkt i polisregionen för högre kvalitet i polisverksamheten

Kommittén har i avsnitt 9.3.8 beskrivit funktionen allmänhetens kontaktpunkt på nationell nivå. Motsvarande funktion bör finnas vid varje polisregion. Kommittén lämnar inga förslag i denna del utan utvecklar i kapitel 11 sina utgångspunkter för hur detta bör genomföras.

9.7 Den lokala nivån

Vårt förslag: Polismyndigheten åläggs en skyldighet att samverka med primärkommunerna för att minska brottsligheten och öka människors trygghet i lokalsamhället.

Kraven på Polismyndigheten i förhållande till allmänheten skärps genom att:

- Polismyndigheten åläggs en skyldighet att i sitt arbete för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp, uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet,
- Polismyndigheten ska utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten,
- Polismyndigheten ska ge dem som har utsatts för ett brott den information som behövs med anledning av brottet och i övrigt arbeta med att ge råd och stöd till medborgarna samt
- Polismyndigheten ska ansvara för att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig.

Vår bedömning: Polismyndigheten ska själv besluta sin lokala organisation. För att säkerställa en beslutsstruktur inom Polismyndigheten som tillförsäkrar en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet är en geografisk underindelning av polisregionerna nödvändig.

9.7.1 Geografisk underindelning av polisregionerna

Den strategiska inriktningen för polisregionens verksamhet ska huvudsakligen beslutas på polisregionnivå. Polisregionerna ska ha huvudansvaret för den polisoperativa verksamheten. Inom polisregionen krävs ett decentraliserat beslutsfattande för att säkerställa och utveckla den lokala verksamheten. Den operativa och taktiska ledningen och styrningen av verksamheten måste ske långt ut i polisregionens organisation. Den operativa planeringen grundad på lokal problembild, kriminalunderrättelser och uppföljning av tidigare insatser m.m. bör göras på lokal nivå. Det finns behov av att geografiskt underindela polisregionerna för att säkerställa den lokala polisverksamheten i hela landet. Kommitténs bedömning är att en underindelning av polisregionerna är nödvändig och att det krävs en långtgående delegation av polisoperativt arbete.

9.7.2 Lokal samverkan mellan Polismyndigheten och kommunerna och andra lokala aktörer

Polismyndigheten är beroende av allmänhetens förtroende för att kunna genomföra sitt uppdrag. Merparten av brottsligheten och ordningsstörningarna sker i lokalsamhället och basen i Polismyndighetens verksamhet finns därmed naturligt lokalt. Behovet av Polismyndighetens arbete på lokal nivå kommer inte att minska. Det saknas skäl att utgå från annat än att den s.k. "akutverksamheten" även i framtiden kommer att utgöra själva kärnan i det polisiära uppdraget, vilket påverkar Polismyndighetens utformning av verksamheten på lokal nivå. En av Polismyndighetens absolut viktigaste uppgifter är att ingripa och ge stöd när medborgarna är i behov av akut hjälp, t.ex. vid pågående brott. Utöver den rent händelsestyrda verksamheten har medborgarna även behov av att ha polis i lokalsamhället som bidrar till ökad trygghetskänsla och som arbetar långsiktigt med de specifika problem som finns i deras vardag. Detta är något som ställer särskilda krav på Polismyndighetens förmåga till flexibilitet utifrån de skilda förutsättningar som finns i olika delar av landet. Som exempel kan nämnas de skillnader som finns mellan större städer med förorter och glesbygdskommuner när det gäller tillgänglighet och synlighet. De skilda förutsättningarna bör rimligtvis påverka hur Polismyndigheten utformar sin organisation under polisregionnivån.

Kommittén ser genom polisens omorganisation möjligheten att utveckla det lokala engagemanget och den lokala samverkan på kommunal nivå. I kapitel 11 redovisar kommittén sina utgångspunkter för en utvecklad lokal samverkan. En viktig utgångspunkt är att beslutsbefogenheter och uppgifter bör finnas på lägsta ändamålsenliga nivå och att Polismyndighetens beslutsstruktur måste anpassas efter detta.

Kommunerna är den naturliga utgångspunkten för Polismyndighetens samverkan på lokal nivå. För att skapa trygghet för invånarna i varje kommun och för att förebygga brott är Polismyndigheten beroende av att kunna samverka effektivt och långsiktigt med kommunerna i det brottsförebyggande arbetet. Att förebygga brott är inte bara Polismyndighetens ansvar. Arbetet och insatserna måste samordnas med varje kommun och andra lokalt engagerade intressenter.

9.7.3 Samverkan utifrån lokala problemställningar

Polismyndigheten och kommunerna har under lång tid i olika omfattning samverkat inom skilda områden. De erfarenheter och uppföljningar som gjorts av samverkan i det brottsförebyggande arbetet visar på vikten av att samverkan skapas utifrån lokala problem och förutsättningar genom att parterna tar fram en gemensam problembild.³⁵ En beständig och långsiktig samverkan förutsätter dessutom att denna är en del av den ordinarie verksamheten. För att bygga upp en stabil och varaktig samverkan krävs ett strukturerat och systematiskt arbetssätt.

Sedan 2008 sker detta genom att samverkansavtal tecknas mellan polismyndigheterna och respektive kommun. Samverkansavtal är ett verktyg för kommuner och polismyndigheter att samarbeta som två jämbördiga parter i det lokala brottsförebyggande arbetet. Avtalet undertecknas nu av länspolismästaren och kommunstyrelsens ordförande och i förekommande fall av andra samarbetspartners.

I avtalet tydliggörs vilka mål som ska uppnås och vad som ska göras. Med undantag för några kommuner har nu samverkansavtal tecknats mellan samtliga polismyndigheter och kommuner. Genom

³⁵ Rapport Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Handbok framtagen av Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting 2009. ISBN 978-91-86027-66-7.

avtalen och det strukturerade arbetet har parterna fått ny kunskap och en samsyn har utvecklats avseende vilka problem som finns i respektive kommun. Att planerade åtgärder genomförs och följs upp i kombination med att effekterna utvärderas skapar förutsättningar för att utveckla och bedriva ett effektivt lokalt brottsförebyggande arbete.

Kommitténs uppfattning, efter att ha besökt samtliga polismyndigheter och även träffat företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, är att samverkan med kommunerna fungerar tillfredsställande i stort men att det fortfarande finns stora skillnader mellan kommuner i hur samverkan utvecklas och avseende effekter av samverkan. Brottsförebyggande rådet har konstaterat att det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet kan utvecklas.³⁶ Kommittén har fått flera redogörelser t.ex. från Landskrona stad, kommunalförbundet i Skaraborg och Södertälje polismästardistrikt om samarbetet mellan polisen och kommunerna respektive Kommunalförbundet. Erfarenheterna från dessa orter och landsdelar är att förutsättningarna ser olika ut på olika platser och att arbetssättet därför behöver anpassas efter de särskilda förutsättningar och problem som finns på respektive ort.

9.7.4 Polismyndigheten får ett uttalat samverkansansvar

Polismyndighetens verksamhet kräver omfattande samverkan med landets primärkommuner. Former för samverkan har utvecklats genom arbetet mellan polis och kommun och de samverkansavtal som upprättats med anledning därav. Brottsförebyggande råd på kommunal nivå är ytterligare en kontaktpunkt mellan Polismyndigheten och det omgivande samhället, särskilt delar av den kommunala förvaltningen. Kommittén bedömer det som lämpligt att lokala polischefer själva tillsammans med företrädare för kommuner eller kommunalförbund finner de former för ett effektivt samspel som de anser bör genomföras.

Kommitténs förslag är att Polismyndigheten ska ges ett uttalat samverkansansvar med landets kommuner, som t.ex. kan fullgöras genom inrättande av samverkansråd, chefsråd eller andra organ på lokal nivå, dvs. som omfattar en eller flera primärkommuner. Beroende på kommunens storlek kan samverkan i praktiken behöva ske på stadsdelsnivå. Härigenom tillförsäkras primärkommunerna

³⁶ Rapport 2005:15. Ett steg på vägen. Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden.

möjlighet till delaktighet i verksamheten. Det bör dock inte i detalj föreskrivas hur denna samverkansskyldighet ska fullgöras.

Det är också viktigt att övriga relevanta lokala aktörer, t.ex. företrädare för näringsliv eller ideella organisationer, ges möjlighet till delaktighet i det långsiktiga lokala brottsförebyggande arbetet.

9.7.5 Polismyndighetens förhållande till allmänheten

Kommittén ser det som angeläget att stärka kraven på Polismyndigheten att ha ett nära och gott förhållande till allmänheten. Det är viktigt att Polismyndigheten i sitt arbete för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp uppmärksammar och beaktar krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet. Polismyndigheten bör ges en skyldighet att utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten. Vidare bör Polismyndigheten ges en skyldighet att ge dem som har utsatts för brott den information som behövs med anledning av brottet och att i övrigt arbeta med att ge råd och stöd till medborgarna. Av geografiska och befolkningsmässiga skäl varierar polisens tillgänglighet över landet. Men skillnader i tillgänglighet kan också vara följderna av lokalt fattade beslut och prioriteringar. Det är angeläget att Polismyndigheten ansvarar för att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig. Bestämmelser om polisens relation till allmänheten finns nu bland annat i 6 § polisförordningen (1998:1558). De skärpta bestämmelserna bör tas in i instruktionen för den nya myndigheten.

9.8 Författningsändringar

De förslag som kommittén lämnar till en ny organisation av polisverksamheten innebär en rad författningsändringar. I detta betänkande lämnar kommittén förslag till ändringar i polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Kommittén lämnar också förslag till två nya förordningar, dels förordningen med instruktion för Polismyndigheten, dels förordningen om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. Förordningen (1989:773) med

instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium upphävs enligt förslaget. Kommitténs förslag till en ny organisation för polisverksamheten innebär att ytterligare ett stort antal andra författningar måste ändras. Vidare kommer ytterligare ändringar och tillägg att behöva göras i ovan nämnda författningar. Detta gäller exempelvis tillägg angående polismäns deltagande i verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten och formerna för samverkan med denna myndighet. Förslag till sådana ändringar kommer att tas fram inom ramen för kommitténs fortsatta arbete (dir. 2012:13).

De föreslagna ändringarna i *polislagen* behandlas närmare i författningsskomentaren (kapitel 13).

Som en konsekvens av kommitténs förslag föreslås omfattande ändringar i *polisförordningen*. Vår utgångspunkt har varit att föreslå endast sådana författningsändringar som direkt följer av vårt uppdrag. Härutöver finns det ett behov av en allmän översyn och modernisering. För en del av de bestämmelser i polisförordningen som vi har lämnat orörda eller endast har justerat i mindre omfattning kan överväganden lämpligen göras i den fortsatta lagstiftningsprocessen om huruvida bestämmelserna ska vara kvar i förordningsform eller t.ex. lyftas in i den nya myndighetens arbetsordning. Kommittén föreslår också att vissa bestämmelser i polisförordningen ska upphävas eftersom motsvarande bestämmelser finns i myndighetsförordningen eller i den föreslagna nya instruktionen för Polismyndigheten.

I förslaget till *förordning med instruktion för Polismyndigheten* har – enligt den modell som tagits fram för myndighetsinstruktioner – lyfts in vissa bestämmelser som är årligen återkommande i regleringsbrevet för polisorganisationen. Många av bestämmelserna har sin motsvarighet i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Vidare har en del bestämmelser som i dag finns i polisförordningen förts in i den nya instruktionen.

Kommittén lämnar också förslag till en ny *förordning om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten*. Flertalet av bestämmelserna i denna förordning har sin motsvarighet i förordningen med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium, som föreslås upphävas.

9.9 Tidpunkt för genomförandet

Genomförandeorganisationen, som beskrivs i kapitel 11, har ett omfattande uppdrag framför sig. Kommittén bedömer att det kan komma att krävas ett par år för att lösa de frågor av varierande art som uppstår vid denna stora organisationsförändring. Det krävs också tid att genomföra de förändringar av lagar och förordningar som krävs liksom nödvändiga förändringar av administrativa och operativa stödsystem. Nuvarande förordnanden av ledamöter i polisstyrelserna upphör vid utgången av 2014. Vår bedömning är att en lämplig tidpunkt för införande av den nya organisationen och därmed etablerandet av den nya myndigheten Polismyndigheten är den 1 januari 2015.

10 Tillsyn över polisverksamheten

10.1 Ett fristående granskningorgan för tillsyn över polisverksamheten

Vår bedömning: Ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet bör inrättas.

Ett fullständigt förslag om hur granskningsorganet och dess verksamhet bör utformas lämnas av kommittén i ett senare betänkande.

10.1.1 Regeringens ställningstaganden

Regeringen har i skrivelsen, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12), redovisat sin syn på hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen (bet. 2009/10:FiU12). Enligt 2010 års förvaltningspolitiska proposition ska skrivelsen vara vägledande för det fortsatta arbetet med att se över tillsynsregleringen och en utgångspunkt för när regler för tillsyn på nya områden utformas.¹ I skrivelsen anges att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.² Vidare anförts att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället, såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Med-

¹ Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 95f.

² Skr. 2009/10:79, s. 1.

borgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.³

10.1.2 Nuvarande ordning

Polisens verksamhet står liksom annan statlig verksamhet under tillsyn av Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Riksrevisionen. Dessutom utövas viss tillsyn över polisen av Datainspektionen och av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Datainspektionens uppgift är bl.a. att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.⁴ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har till uppgift att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, särskilt med avseende på behandlingen av känsliga personuppgifter. Nämnden utövar också tillsyn över bland annat brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel. Ett exempel på en annan typ av extern kontroll av polisverksamheten är åklagarnas skyldighet att pröva polismyndighets beslut i en förundersökning.

Rikspolisstyrelsen utövar i dag tillsyn över polisens verksamhet. Enligt sin instruktion ska Rikspolisstyrelsen i tillsynsverksamheten särskilt beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom polisen fungerar väl. Regeringen har med andra ord givit tillsynsbegreppet en bredare innebörd för polisen än vad som gäller generellt. Rikspolisstyrelsens tillsyn förväntas innehålla även effektivitetsrevision och resultatuppföljning. Det har i sin tur lett till att Rikspolisstyrelsen använder tillsynsbegreppet som en samlad benämning för de olika metoder som används vid Rikspolisstyrelsen för att vidta åtgärder som syftar till att kontrollera polisens verksamhet. Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet består bland annat av uppföljning (finansiell uppföljning och verksamhetsuppföljning), intern revision, inspektion och utvärdering.

Rikspolisstyrelsens huvudsakliga tillsyn sker på två sätt. Dels följer avdelningscheferna vid Rikspolisstyrelsen löpande polis-

³ Skr. 2009/10:79, s. 5.

⁴ Jfr personuppgiftslagen (1998:204). Datainspektionens tillsyn omfattar även den behandling av personuppgifter som sker med stöd av bl.a. den nya polisdatalagen (2010:361).

myndigheternas arbete inom respektive chefs ansvarsområde, dels gör Rikspolisstyrelsen inspektioner. Den löpande tillsynen ligger till grund för korrigeringar och metodutveckling i polismyndigheternas verksamhet. Denna tillsyn sker bland annat inom ramen för dialoger mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.⁵ Enheten för inspektionsverksamhet är bemannad med två personer på heltid. Metoderna för inspektion har utvecklats under de senaste fyra åren. Som grund för inspektionsarbetet upprättas en årlig plan med planerade uppdrag och uppföljning av inspektioner. Verksamheten omfattar både inspektioner av vissa sakområden och granskningar av inträffade händelser.⁶ Inspektionerna föregås som regel av en förstudie där det aktuella området inventeras, kartläggs och analyseras. Direktiv till inspektionerna tas därefter fram av enheten för inspektionsverksamhet. En inspektion omfattar i regel fyra eller fem polismyndigheter, där en viss verksamhet studeras.⁷ Under 2010 redovisade Rikspolisstyrelsen följande inspektioner:⁸

- Kommenderingen vid ordningsstörande händelser i Malmö under september 2008
- Mordutredning vid Polismyndigheten i Dalarna
- Polismyndigheternas hantering av brottsofferfrågor
- Kontaktpoliser i skolorna
- Ärendebalanser i kriminalärenden
- Det särskilda personsäkerhetsarbetet
- Polismyndigheternas tillsyn över vapenhandlare
- Polismyndigheternas handläggning av ärenden om mäns våld mot kvinnor
- Undercoververksamhet

Enligt Rikspolisstyrelsen bygger inspektionsverksamheten på att resurser för att utföra inspektionerna finns hos polismyndigheterna.⁹ Inspektionerna genomförs av representanter för polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Inspektionsgruppen leds

⁵ Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 31.

⁶ T.ex. polisens agerande vid helikopterrånet i Västberga i Stockholm år 2009.

⁷ Se Statskontorets rapport Riksdagens och regeringens styrning av polisen s. 98.

⁸ Rikspolisstyrelsen, Årsredovisning 2010.

⁹ Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 30.

normalt av en länspolismästare eller en hög chef vid Rikspolisstyrelsen. Utgångspunkten i direktiven för inspektionerna är regelmässigt att inspektionsgrupperna ska iakttä om de granskade polismyndigheterna arbetar rättss enligt, att polisarbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet, och att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har beslutat.

Huvuddelen av de slutsatser som finns i inspektionsrapporterna från 2010 avser frågor om effektivitet och måluppfyllelse. Exempelvis påpekas som en slutsats i inspektionen av brottsofferfrågor att det för brottsofferverksamheten finns mycket sparsamt med mål. De mål som finns är ofta svåra att följa upp.¹⁰ I inspektionen av ärendebalanser konstateras att det vid några av de granskade myndigheterna finns höga balanser. Orsaken till detta är brister i såväl ledning och styrning som i ordning och reda och i personligt ansvar.¹¹

Inspektionerna avslutas regelmässigt med att rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas vid Rikspolisstyrelsen för att förbättra förutsättningarna inom de granskade områdena. Rikspolischefen beslutar även om rekommendationer för vilka åtgärder som polismyndigheterna bör vidta med anledning av inspektionerna. Rikspolisstyrelsen kan med nuvarande fördelning av ansvar dock i dessa fall inte ge tvingande direktiv till polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen har nyligen börjat göra uppföljande inspektioner hos polismyndigheterna med anledning av tidigare inspektioner. Hittills har en uppföljningsinspektion gjorts av polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare.¹² Polismyndigheterna har rutiner för att hantera Rikspolisstyrelsens tillsynsrapporter. Det vanligaste sättet är att någon i myndighetens ledningsgrupp handlägger rapporten och analyserar om den bör föranleda någon åtgärd vid den egna polismyndigheten. Det finns dock inte någon rutin för hur rapporterna ska behandlas inför polisstyrelserna.

Under 2009 gav regeringen ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen att utöka användningen av tillsyn. Enligt regeringen skulle Rikspolisstyrelsen använda tillsyn mer tydligt och aktivt som en del av styrningen av polismyndigheterna. De områden tillsynen avsåg var

¹⁰ Rikspolisstyrelsen, Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor, Inspektionsrapport 2010:3.

¹¹ Rikspolisstyrelsen, Ärendebalanser i utredningsverksamheten, Inspektionsrapport 2010:5.

¹² Rikspolisstyrelsen, Rapport avseende uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare, 2011-01-31.

kärnområden för tydlig och effektiv styrning, kontroll och uppföljning. Tillsynen behövde lyftas fram, användas strategiskt och bli mer systematisk för att kunna utgöra ett effektivt styrmedel.¹³

Kontroll av polisens verksamhet sker även på andra sätt, till exempel genom polisstyrelserna.

10.1.3 Exempel på tidigare överväganden

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare anförde 2003 att det inte fanns tillräckliga skäl att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisens och åklagarnas brottsutredningsverksamhet. Kommittén ansåg visserligen att det fanns en stor fördel med att ett sådant organ skulle bli oberoende i förhållande till polis och åklagare. Kommittén uttalade därvid att det behövs en ambitiös tillsyn av polis- och åklagarmyndigheterna.¹⁴ I dessa verksamheter avgörs frågor som är ingripande för den enskilde och som avser grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Frågorna avgörs under sekretess. Om verksamheterna inte fungerar som de ska eller inte har medborgarnas förtroende, kan respekten för demokratin och demokratiskt fattade beslut undergrävas.¹⁵

Vissa skäl talade dock enligt kommittén emot att ett nytt kontrollorgan skulle inrättas. För det första talade statsfinansiella skäl emot att inrätta ett organ med en så begränsad uppgift. För det andra skulle myndigheterna och tjänstemännen få ytterligare ett organ att beakta auktoritativa uttalanden från, vilket skulle kunna förändra strukturen inom polisväsendet och åklagarväsendet. För det tredje får inte ett tillsynsorgan bestämma om hur en myndighet ska besluta i ett enskilt ärende som avser myndighetsutövning mot enskild. Kommittén fann efter en samlad bedömning att inte tillräckliga skäl förelåg för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan.¹⁶ Vid remissbehandlingen framfördes relativt omfattande kritiska synpunkter på denna slutsats av bl.a. Justitieombudsmannen.

I den myndighetsinterna utredningen om Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn konstaterades att det för några av de stora myndigheterna, däribland Försäkringskassan, har bildats organisatoriskt

¹³ Regeringens beslut den 26 november 2009, Ju2009/9595/PO.

¹⁴ Förstärkt granskning av polis och åklagare, SOU 2003:41.

¹⁵ Ibid, s. 170.

¹⁶ SOU 2003:41, s. 185 f. De förslag som kommittén lämnade har inte genomförts. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslagen, men ett antal remissinstanser, bland annat Justitieombudsmannen, riktade stark kritik mot utredningen. Justitieombudsmannen kritiserade särskilt analysen av tillsynsbegreppet och avsaknaden av diskussion av frågan om inrättande av ett särskilt tillsynsorgan för polis och åklagare (JO dnr 2496-2003).

fristående tillsynsorgan.¹⁷ Utredningen pekade dock på att inom Åklagarmyndigheten bedrivs en stor del av tillsynsverksamheten av de tre utvecklingscentrumen, som är tydligt skilda från den löpande verksamheten vid åklagarkamrarna. Övrig tillsyn bedrivs av Rättsavdelningen, som även den är skild från den operativa verksamheten. Utredningens mening var därför att Åklagarmyndigheten har förutsättningar att bedriva tillsyn i den egna myndigheten.

10.1.4 Kommitténs bedömning

Rättsväsendet har ett särskilt ansvar för rättssäkerhet och rättstrygghet i samhället. Rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet. Det medför bland annat att möjligheterna för att brott ska klaras upp och leda till lagföring inte ska vara beroende av var i landet ett brott har begåtts. Vid övervägande av ett system för rättslig tillsyn av polisen måste hänsynen till allmänhetens förtroende för verksamheten väga tungt. Systemet måste ges en sådan utformning att det minimerar utrymmet för misstro.

Som nämnts har regeringen förklarat att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning av tillsynsobjekten.¹⁸ Beteckningen tillsyn har således reserverats för kontroll som bedrivs av ett organ som är organisatoriskt fristående från det organ som är tillsynens objekt. Det kan vara fråga om en myndighet på en högre nivå inom den myndighetsorganisation där tillsynsobjektet ingår. Rikspolisstyrelsens tillsyn över polismyndigheterna är ett exempel på detta. Tillsyn kan också bedrivs av organ som är organisatoriskt helt fristående från den verksamhet som är föremål för tillsynen. Sådana organ är Riksrevisionen, Datainspektionen, Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO). Den kontroll av den egna myndighetens verksamhet som enligt myndighetsförordningen ankommer på myndighetens chef faller däremot utanför tillsynsbegreppet. Det handlar t.ex. om granskningen av att verksamheten bedrivs kostnads-effektivt.

Den i en rättsstat grundläggande legalitetsprincipen innebär att det måste ställas höga krav på den rättsliga kvaliteten i myndigheternas verksamhet. En noggrann tillämpning av legalitetsprinci-

¹⁷ Åklagarmyndigheten, Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, 2010-10-01, s. 61 ff.

¹⁸ Skr. 2009/10:79, s. 14.

pen utgör ett viktigt inslag i det kvalitetsbegrepp som bör användas när man bedömer de rättstillämpande myndigheternas verksamhet ur den enskilde medborgarens perspektiv. Det är därför nödvändigt att myndigheternas rättstillämpning i det enskilda fallet kan bli föremål för kvalificerad granskning i form av en effektiv rättslig tillsyn.

Med hänsyn till de långtgående befogenheter att ingripa i enskildas förhållanden som tilldelats polisen är en sådan tillsyn av särskilt stor betydelse på polisens verksamhetsområden. En effektiv rättslig tillsyn är en nödvändig förutsättning för att medborgarna ska ha förtroende för verksamheten. Hur väl man än organiserar egenkontrollen inom en myndighet, kommer den inte att fullt ut kunna värja sig mot anklagelser från allmänhetens sida för att ta ovidkommande hänsyn i sin verksamhet.¹⁹ Grundläggande för förtroendet för all tillsyn, och därmed också för förtroendet för den verksamhet som tillsynen avser, är att den bedrivs självständigt och opartiskt. Av stor vikt är också att tillsynen håller hög kvalitet och relevans.

Utgångspunkten för kommittén är därför att tillsynsverksamheten över polisen bör utövas av ett organ som organisatoriskt är skilt från objektet för tillsynen. Även om flera myndigheter i dag bedriver tillsyn över olika delar av polisens verksamhet finns det inte någon heltäckande kontroll.

En ny struktur med den sammanhållna nationella Polismyndigheten och med Säkerhetspolisen som en fristående myndighet kräver en ny lösning av tillsynsfrågan. Kommittén bedömer att ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet bör inrättas.

Ett särskilt granskningsorgan innebär ingen inskränkning i kraven på Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens internrevisioner eller myndighetsledningarnas ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat och ekonomi. Den verksamhet inom polisväsendet som består av effektivitetskontroll och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen bör även fortsättningsvis utföras inom respektive myndighet.

Ett fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten kräver en mängd särskilda överväganden. Det gäller såväl tillsynsuppdragets utformning, ingripandemöjligheter eller andra befogenheter som på vilket sätt granskningsorganet särskilt ska

¹⁹ Remissyttrande från JO över SOU 2003:41 (JO dnr. 2496-2003)

granska verksamheten med särskilda utredningar.²⁰ En annan fråga som behöver övervägas är hur granskningsorganets verksamhet ska förhålla sig till andra granskningsorgans verksamhet såsom bland andra Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). Vidare behöver tas fram förslag till hur granskningsorganet och dess verksamhet ska utformas.

Det finns också skäl att överväga vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet. Dessutom bör det övervägas om tillsynen ska avse även andra delar av rättsväsendet, t.ex. Kriminalvårdens verksamhet. Kommittén återkommer med överväganden och förslag i dessa delar i ett senare betänkande (dir. 2012:13).

²⁰ Verksamheten med särskilda utredningar bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

11 Genomförande

11.1 En särskild genomförandeorganisation bör inrättas

Vår bedömning: En genomförandeorganisation bör inrättas. En särskild utredare bör leda organisationens arbete med uppdrag att i nära samarbete med Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten. Den särskilda utredaren bör ges tydliga utgångspunkter och direktiv för sitt arbete. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna bör samtidigt ges i uppdrag att vid behov biträda den särskilda utredaren för att förbereda och genomföra den nya organisationen.

11.1.1 Behovet av en genomförandeorganisation

Polisen med drygt 28 000 anställda bedriver sitt arbete över hela landet, året runt, 24 timmar om dygnet. Med hänsyn till polisens uppgift att ansvara för grundläggande säkerhet och medborgarnas skydd, som bl.a. innebär att hjälpa människor i akuta situationer och att utreda såväl grov brottslighet som mindre allvarlig brottslighet, är det angeläget att en omstrukturering av polisorganisationen kan ske utan att verksamheten försämras. I ett medborgarperspektiv är det därför av central betydelse att polisens tillgänglighet och synlighet upprätthålls under hela förändringsprocessen. Arbetet med att förbättra utredningsverksamhetens resultat måste också kunna fortgå med oförminskad styrka under tiden som den nya organisationen tar form.

Det är i ett verksamhetsperspektiv också under förändringsarbetet angeläget att skapa goda förutsättningar för polisanställda att kunna utföra sitt arbete i en god arbetsmiljö. Oro hos persona-

len inför kommande förändringar är en faktor som skapar sämre trivsel med sämre verksamhetsresultat som följd.

En organisationsförändring av den omfattning som det här är fråga om kräver stora insatser och är mycket resurskrävande. Kommittén har, i kapitel 6 och kapitel 8, beskrivit att större organisationsförändringar ofta leder till stora verksamhetsstörningar. Erfarenheter från andra motsvarande processer visar att mycket resurser går åt till att hantera en omorganisation och det kan drabba kärnverksamheten. Arbetet med att identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder som krävs innan en ny organisation för polisen kan träda i kraft är omfattande.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det är avgörande att förändringarna verkställs med god planering och i samverkan mellan flera parter på såväl strategisk som operativ nivå. Det måste dessutom göras inom kortast möjliga tid för att undvika, eller i vart fall begränsa, produktionsbortfall och försämrade service till medborgarna.

Omfattningen på genomförandearbetet och kravet på goda och gedigna förberedelser, i kombination med tidsfaktorn, talar enligt kommitténs uppfattning starkt för att en särskild genomförandeorganisation bör tillskapas. Kommittén föreslår därför att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av Polismyndigheten. En erfarenhet av tidigare ombildningar till enmyndigheter är att regeringen inte alltid angivit tillräckligt tydliga utgångspunkter för organisationens utformning.¹ Enligt Statskontorets uppfattning har regeringens styrning av den stora förvaltningspolitiska strukturförändring som skett i statsförvaltningen generellt sett varit svag. Genom en väl genomarbetad uppdragsbeskrivning till den särskilda utredaren har regeringen möjlighet att utöva ett reellt inflytande över reformens närmare utformning. I det följande lämnar kommittén förslag till ett antal centrala utgångspunkter för den särskilda utredarens arbete.

¹ När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter. Statskontoret 2010.

11.1.2 Nära samarbete med polisorganisationen

Genomförandeorganisationen bör, förutom den särskilda utredaren, bestå av nyckelpersoner och experter på flera olika områden med uppgift att bistå den särskilda utredaren. Kunskaper om och erfarenheter från polisen är en förutsättning för att kunna forma den nya myndigheten. Därför är det naturligt att flera av de personer som deltar i arbetet kommer från polisorganisationen, men också personer med annan kompetens behövs för att klara uppdraget. Kommittén ser det som naturligt att denna grupp lokaliseras i nära anslutning till polisen och att gruppen får tillgång till polisens informationskanaler för att kunna arbeta på ett effektivt sätt.

Avgörande för att genomförandearbetet ska falla väl ut, är att detta i hög grad bedrivs i nära samarbete med polisorganisationen. En tät dialog med personalorganisationerna under förändringsarbetet kommer också att bidra till ett bra slutresultat. Kommittén har under arbetets gång kommunicerat till polisorganisationen vilka hinder kommittén har identifierat i polisens organisation och ledningsstruktur. Rikspolischefen har redan utifrån bland annat dessa iakttagelser påbörjat ett förändringsarbete inom polisorganisationen, vilket också är betydelsefullt. För att förändringsarbetet ska medföra de nödvändiga och förväntade förbättringarna som kommittén beskrivit, kommer mycket initiativkraft i polisorganisationen att behöva tas tillvara.

Basen i det polisiära arbetet finns i lokalsamhället. Det är här allmänheten möter polisen och det är här som merparten av all brottslig verksamhet äger rum. De förslag till förändringar som kommittén lägger fram rör dock främst den regionala nivån och den nuvarande Rikspolisstyrelsen. Stora strukturella förändringar kommer således att krävas på regional nivå och här är de nuvarande länspolismästarna och deras ledningsgrupper centrala aktörer. På nationell nivå är arbetet med att omvandla Rikspolisstyrelsen till ett huvudkontor för Polismyndigheten den avgörande frågan med utformningen av den nationella operativa verksamheten som en viktig och angelägen del.

Ett nära samarbete mellan å ena sidan polisorganisationen på dess olika nivåer och personalorganisationerna och å andra sidan den särskilda utredaren och dennes grupp av medarbetare bedöms kunna få flera synergieffekter. Regeringen bör mot denna bakgrund ge Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna i uppdrag att vid

behov biträda den särskilda utredaren med att förbereda och genomföra den nya organisationen.

11.1.3 Uppdrag och mandat till en särskild utredare

Den särskilda utredarens uppdrag att förbereda och genomföra ombildandet till Polismyndigheten bör påbörjas så snart som möjligt efter att regeringen tagit ställning till kommitténs förslag. Förberedelser för den genomförandeorganisation som kommittén bedömer måste tillskapas för att bistå den särskilda utredaren bör inledas så snart som möjligt efter det att kommittén redovisat sina förslag.

Kommittén har föreslagit att Polismyndigheten själv i stort ska besluta om utformningen av sin organisation samt hur ansvars- och uppgiftsfördelning ska ske mellan de olika nivåerna. Samtidigt krävs att Polismyndigheten har en färdig organisations- och ledningsstruktur att gå in i den dag organisationsförändringen ska träda i kraft. Under hela förberedelse- och genomförandeprocessen kommer det, som beskrivits ovan, att krävas ett nära samarbete mellan utredaren och den befintliga organisationen. Den särskilda utredaren bör ha mandat att vid behov kunna begära biträde i förberedelse- och genomförandearbetet av Rikspolisstyrelsen och av polismyndigheterna.

Huvuduppdraget för den särskilda utredaren bör vara att identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder och beslut som krävs för att den nya myndigheten ska kunna fungera från beslutat datum. Exempel på detta är att utarbeta den nya inre organisationen för Polismyndigheten, huvudkontorets grundorganisation och verksamhet, den regionala organisationsstrukturen med geografiska gränser och huvudorter samt strukturen för de ytterligare avdelningar och funktioner som bör finnas inom Polismyndigheten liksom en ny verksamhetsplan med budget. Vidare bör uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polisregionerna och den nationella nivån tydliggöras i en ny arbetsordning för Polismyndigheten och en ny delegationsordning. Därutöver bör den särskilda utredaren förbereda och genomföra arbetet med att anställa de befattningshavare som krävs innan Polismyndigheten kan övergå i den nya organisationen. Frågan om arbetstagares arbetskyldighet i den nya myndigheten måste övervägas närmare utifrån bl.a. befintliga anställningsavtal och god sed på arbetsmarknaden.

Utredaren bör också få i uppdrag att identifiera de ytterligare åtgärder som krävs inför genomförandet och de viktiga åtgärder som bör komma till stånd de närmaste åren efter att den nya organisationen är i drift.

11.2 Utgångspunkter för genomförandeorganisationens arbete

Valet av organisationsform är inte en isolerad faktor för framgång. Det är framför allt hur den nya organisationen utformas och används för att styra polisorganisationen mot uppsatta mål som har betydelse för resultatet. Möjligheten att undanröja eller minimera kartlagda hinder beror på bärkraftigheten i de polisregioner som bildas, vilket ansvar och vilka befogenheter som tilldelas den lokala, regionala respektive nationella beslutsnivån samt vilken grad av detaljstyrning som statsmakterna väljer för Polismyndighetens verksamhet och inre organisation.

Kommittén har i kapitel 9 föreslagit att Polismyndigheten i stort ska besluta om utformningen av sin organisation samt hur ansvars- och uppgiftsfördelning ska göras mellan de olika nivåerna. Behovet av organisatoriska förändringar finns främst på regional och nationell nivå. Det avser såväl behov av decentralisering som viss centralisering av ansvars- och uppgiftsfördelning. Den särskilda utredaren kommer med stöd av de grupper inom Polismyndigheten som särskilt kommer att arbeta med genomförandet att behöva analysera och ta ställning till ett stort antal verksamhetsanknutna frågor om funktions- och beslutsnivåer och att utarbeta en fullständig organisationsstruktur. Inför detta arbete ger kommittén i det följande några ingångsvärden som bör vara styrande för den processen.

11.2.1 Beslut på lägsta ändamålsenliga nivå

<p>Utgångspunkt: Polisorganisationen ska byggas underifrån och uppåt genom att beslutsbefogenheter och uppgifter ska finnas på lägsta ändamålsenliga nivå (subsidiaritetsprincipen).</p>

I syfte att stärka den lokala verksamheten anser kommittén att det är angeläget att Polismyndighetens nya organisation och verksamhet utformas med utgångspunkt från den lokala nivåns behov. Med detta avser kommittén att polisorganisationen bör byggas underifrån och uppåt genom att beslutsbefogenheter och uppgifter ska finnas på lägsta ändamålsenliga nivå, så nära som möjligt den verksamhet som beslutsfattandet berör. Genomförandeorganisationen bör därför i första hand ta ställning till vilken verksamhet som bör bedrivas lokalt och därefter till vilken verksamhet som med hänsyn till bl.a. kvalitet och kostnadseffektivitet bör finnas på regional respektive nationell nivå.

11.2.2 Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen

Utgångspunkt: Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen i polisens verksamhet.

En organisationsförändring som innebär att ett stort antal myndigheter samordnas till en sammanhållen myndighet, leder lätt tanken till en långtgående centralisering av mandat och uppgifter. Kommittén vill emellertid varna för en övertro på centralisering av Polismyndighetens verksamhet. Kommittén vill särskilt understryka att det endast är en mindre del av den operativa verksamheten som behöver centraliseras i en ny polisorganisation. Vad avser stödverksamhet och administrativ verksamhet finns anledning för den särskilda utredaren att överväga mer långtgående centralisering. I den operativa verksamheten finns istället främst ett behov av metodutveckling och i vissa delar ökad lokal förankring, vilket talar för en decentralisering av uppgifter.

Bildandet av en sammanhållen myndighet för polisen görs inte i första hand för att det överlag finns behov av att förändra organisationen på lokal nivå. Basen för polisens verksamhet kommer även framöver att finnas lokalt. Polismyndighetens arbete nära medborgarna på primärkommunnivå kan dock utvecklas så att polisens synlighet, tillgänglighet och effektivitet ökar. Genom bildandet av en sammanhållen myndighet ges denna myndighet förbättrade förutsättningar att utveckla samarbetet med kommunerna för att stärka det lokala brottsförebyggande arbetet.

När Polismyndigheten ska utforma ledningsstrukturen för den lokala nivån inom en polisregion är det nödvändigt att frigöra sig från nuvarande geografiska indelning i polisdistrikt. Antalet lednings- och organisationsnivåer samt brottsströmmar mellan olika kommuner eller geografiska områden är viktiga faktorer att beakta.

11.2.3 Geografisk underindelning och långtgående delegation

Utgångspunkt: Polisregionerna ska vara geografiskt underindlade. Långtgående delegation är nödvändig främst vad avser polisoperativt arbete.

Geografisk underindelning

Förutsättningarna att bedriva polisverksamhet skiljer sig åt i landet t.ex. mellan storstadsområden och områden som är glest befolkade med långa sträckor mellan tätorterna.

Genom att geografiskt underindela polisregionen efter de förutsättningar som råder kan det lokala engagemanget och den lokala förankringen och anpassningen utvecklas ytterligare. Avgörande för hur Polismyndigheten lyckas med detta är, oavsett storlek på polisregionen, hur delegation av beslut utformas och hur Polismyndigheten utformar sin inre organisation inom polisregioner. För Polismyndigheten kommer en stor del av verksamheten alltid att utföras lokalt nära medborgarna. Polismyndigheten måste därför anpassa sin organisation och verksamhet efter de förutsättningar som råder i det område där arbetet bedrivs.

Om Polismyndighetens resurser när det gäller vissa speciella funktioner kan koncentreras inom polisregionen frigörs värdefulla resurser för polisarbete nära medborgarna, vilket, enligt kommittén, ger möjlighet till ett utökat lokalt engagemang.

Långtgående delegation nödvändig vad avser polisoperativt arbete

Kommittén anser att huvuddelen av den operativa verksamheten bör bedrivas i polisregionerna för att säkerställa lokal förankring och kontinuitet samt för att uppnå en jämn och hög kvalitet i polisverksamheten över hela Sverige.

En långtgående delegation av de polisoperativa uppgifterna från myndighetsledningen till polisregionerna är en förutsättning för att de ska kunna ansvara för genomförandet av verksamheten. Ett decentraliserat beslutsfattande inom polisregionen är också nödvändigt för att bibehålla och utveckla den lokala förankringen. En viktig erfarenhet och framgångsfaktor för utvecklad samverkan på lokal nivå mellan kommunen och polisen är att bägge parter har rätt beslutsbefogenheter för att kunna genomföra samverkan på kommunal nivå. Det är därför mycket viktigt att Polismyndighetens lednings- och styrningsmodell för operativ verksamhet stöder ett decentraliserat beslutsfattande.

Polismyndighetens beslutsstruktur måste också utformas så att de polisanställda som faktiskt utför verksamheten har handlingsutrymme och möjlighet att utifrån identifierade problem bestämma hur arbetet ska genomföras på effektivast möjliga sätt. En sådan beslutsstruktur skapar förutsättningar för medarbetarna att ta initiativ, vilket leder till mer motiverade medarbetare och därmed möjlighet att uppnå bättre verksamhetsresultat. Kommitténs uppfattning är att det lokala polisarbetet i primärkommunerna ska fördjupas och utvecklas. För att Polismyndigheten ska lyckas i detta avseende är en av de viktigaste framgångsfaktorerna att utforma en beslutsstruktur som främjar en sådan utveckling.

11.2.4 Bärkraftiga polisregioner

Utgångspunkt: Polisregionerna ska vara bärkraftiga och för detta krävs ett visst verksamhetsunderlag.

I kapitel 9 har kommittén föreslagit att Polismyndigheten själv ska avgöra hur många polisregioner som ska finnas. Utgångspunkten för kommittén är att Polismyndigheten måste skapa färre och större polisregioner som är tillräckligt bärkraftiga och som resursmässigt inte skiljer sig åt i någon större omfattning. Genom att indela Polismyndigheten i färre och mer bärkraftiga polisregioner skapas förutsättningar att i högre grad än i dag klara uppgifter som kräver specialistkompetens, särskild utrustning eller dygnet-runtbemanning. Det ger också bättre möjligheter att med kort varsel kunna omfördela resurser. Bärkraftiga polisregioner kommer också att minska behovet av nationella stödkompetenser på flera områden

då polisregionerna i högre grad ges förutsättningar att klara stora delar av uppdraget själva. Behovet av det stöd som exempelvis den nationella förstärkningsorganisationen i dag ger till framför allt de mindre polismyndigheterna kommer att minska.

För stora skillnader i resursstyrka mellan polisregionerna riskerar att leda till att deras förutsättningar att utveckla en flexibel och effektiv verksamhet begränsas. Rent generellt kan sägas att ju fler polisregioner som Polismyndigheten delas in i, desto mer av specialistverksamheten kommer att behöva utföras på nationell nivå eller i de största polisregionerna, dvs. storstadsregionerna. I dag är det stora flertalet särskilda enheter och specialistfunktioner knutna till Stockholm, Göteborg och Malmö.

Den centrala frågan är hur resursstark polisregionen måste vara i olika avseenden för att klara sitt uppdrag. Med bärkraftighet avser kommittén att polisregionerna utifrån tilldelat uppdrag samt tilldelade ekonomiska resurser ska ha förmåga och kapacitet att bedriva såväl grundläggande polisverksamhet som verksamhet som kräver specialistkompetens.

Färre och mer resursstarka polisregioner med förmåga och kapacitet att bedriva verksamhet med specialistkompetens ger bättre möjligheter för såväl rekrytering och kompetensutveckling av polisanställda som för verksamhetsutveckling. Därmed ökar förutsättningarna för att kunna hålla en likvärdig hög kvalitet i verksamheten över hela landet.

Genom att polisregionerna i stort är resursmässigt mer likvärdiga uppnås också flera andra fördelar. Möjligheterna att skapa en tydligare och effektivare styrning och samordning ökar. Överlag ges på så sätt betydligt bättre förutsättningar att jämföra, utvärdera och följa upp verksamheten i de olika polisregionerna för att se vilka metoder och arbetssätt som fungerar bäst och att i större omfattning kunna sprida goda exempel.

Mer likvärdiga polisregioner ger också en bättre balans i ledningsgrupper både på nationell och regional nivå genom att de är jämförbart resursstarka. Förutsättningarna förbättras för att anpassa antalet ledningsnivåer i polisregionerna och att bygga upp motsvarande organisation och beslutsstruktur med likartad delegation och nomenklatur. Detta leder i sin tur till att det blir lättare dels att samordna verksamhet på nationell nivå när så krävs dels att samarbeta över polisregiongränserna.

Befolkningsunderlaget är en viktig faktor som påverkar möjligheten för polisregionerna att uppnå ett tillräckligt stort verksam-

hetsunderlag. Ansvarskommittén uttalade i sitt betänkande om en hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft att för såväl den statliga verksamheten som för hälso- och sjukvården och den regionala utvecklingen finns starka motiv för att de regionala enheterna ska ha en minimistorlek och vara mer jämnstora än i dag.² Ansvarskommittén uttryckte vad gäller den statliga verksamheten att såväl viktiga sektorsmyndigheters verksamhet som behovet av ett tvärsektorieellt perspektiv i staten med en direkt relation mellan regeringen och de enskilda länsstyrelserna talar för en indelning i sex till nio regioner. I Socialstyrelsens rapport *God vård på lika villkor* framhålls att dagens sex sjukvårdsregioner med ett befolkningsunderlag på mellan en och två miljoner invånare är lämpliga ur storlekssynpunkt.³

Vid den geografiska indelningen i polisregioner bör också övervägas på vilket sätt de geografiska avstånden, t.ex. i norra Sverige, särskilt ska påverka bedömningen. Frågan är här om avsteg ska göras från utgångspunkten om visst befolkningsunderlag som förutsättning för bärkraftighet. I detta ligger att för stora geografiska avstånd kan medföra att samhörigheten mellan den nya polisregionens delar blir för svag både ur ett verksamhetsperspektiv och ur ett medborgarperspektiv. För att motverka olägenheter med för långa avstånd och brist på samhörighet är det angeläget att utformningen av den interna organisationen inom en polisregion anpassas efter de förutsättningar som råder i området där arbetet bedrivs. Utformningen av organisationen och verksamheten ska säkerställa medborgarnas tillgång till polisiär service och möjligheten att fördjupa samverkan på lokal nivå inom polisregionen.

För att uppnå polisregioner som i stor utsträckning är självbärande krävs ett visst verksamhetsunderlag. Inte minst gäller det mot bakgrund av bedömningen att polisregionerna till stor del bör kunna bedriva verksamhet inom områden som kräver specialistkompetens. Behovet av specialisering kommer också att öka inom flera av Polismyndighetens verksamhetsområden bl.a. beroende på teknikutveckling och krav på enhetlighet och kvalitet i verksamheten.

² Ansvarskommittén (2007). *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10 s. 285 f.

³ Socialstyrelsen (2006). *God vård på lika villkor. Geografi, demografi, volym och kvalitet*. Ingår i Ansvarskommitténs skriftserie

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen

När det gäller indelningen i geografiska enheter och hur stora dessa bör vara för att optimera verksamheten, kan uppmärksammas att den statliga förvaltningens geografiska indelning är föremål för utredning. Inom Utredningen om den statliga regionala förvaltningen görs en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Utredningens uppdrag är att lämna förslag på hur utformningen av förvaltningen kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Med den statliga regionala förvaltningen avses enligt direktiven länsstyrelserna, länspolismyndigheterna och statliga myndigheter med en regional organisation.⁴ I direktiven nämns att utredaren ska överväga om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras eller på annat sätt hanteras så att länsgränser efterföljs som indelningsgrund för en regional organisation. Det anges att det är viktigt att beakta arten av olika myndigheters uppdrag så att regionindelningen inte motverkar verksamheternas syfte. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

Kommittén har under arbetet haft samråd med Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. Under samrådet med den utredningen har framförts som en viktig aspekt att inget län bör ingå i flera polisregioner. Den särskilda utredare som enligt kommitténs förslag ska leda genomförandeorganisationen kommer att i sitt arbete med indelning i polisregioner kunna ta hänsyn till de förslag som Utredningen om den statliga regionala förvaltningen kommer att lämna. Dessa förslag ska sammanvägas med polisverksamhetens behov.

11.2.5 Omfördelning av viss verksamhet till polisregionerna

Utgångspunkt: Viss verksamhet som i dag bedrivs på Rikspolisstyrelsen bör flyttas ut till polisregionerna.

Genom att skapa resursstarka polisregioner kan vissa uppgifter som i dag utförs hos den centrala förvaltningsmyndigheten med fördel flyttas över helt eller delvis till polisregionerna och därigenom komma närmare den operativa verksamheten. Ett exempel är utvecklingsverksamhet med inriktning på nya polisiära arbets-

⁴ Dir. 2009:62.

metoder. Kommittén bedömer att en sådan ordning skulle gynna möjligheten att förankra och genomföra nya arbetsmetoder. En större del av personalens samlade kunskaper och erfarenheter kan också tas tillvara och fler medarbetare kan erbjudas den kompetensutveckling som ett deltagande i utvecklingsarbete innebär. Kommittén ser som en möjlig utveckling att likt vad som skett inom Åklagarmyndigheten skapa utvecklingscentra i samtliga eller flera polisregioner. Inriktningen på utvecklingsarbetet bör vara olika utifrån polisregionernas speciella förutsättningar. En förutsättning för att kunna lägga ut uppgifter på polisregioner är att det finns möjligheter att tillgodose rekryteringsbehov och att bibehålla och utveckla kompetensen.

Vissa polismyndigheter är redan i dag s.k. sakkunnigmyndigheter. Det innebär att de tre storstadsmyndigheterna och Rikskriminalpolisen har ett nationellt ansvar att vara sakkunniga för en speciell brottstyp.⁵ Innebörden av att vara sakkunnigmyndighet är bl.a. att biträda andra polismyndigheter med sakkunskap och aktivt bidra till metodutveckling för en viss brottstyp. Förutsättningarna för att utveckla arbetet vidare förbättras med bärkraftiga polisregioner genom att fler än storstadsregionerna kan få ett nationellt ansvar att vara sakkunniga. Detta ger också möjlighet för fler polisanställda på olika geografiska orter att kunna utveckla specialistkompetens.

11.2.6 Tydligare ansvarsfördelning

Utgångspunkt: Uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polisregionerna och den nationella nivån ska vara tydlig.

Den framtida polisorganisationen ska kännetecknas av en tydlig styr- och ansvarskedja. Kommittén vill särskilt framhålla vikten av att tydliggöra roller och ansvarsfördelning mellan polisregionerna och den nationella nivån.

Huvudkontorets roll och ansvar kommer att skilja sig från den nuvarande centrala förvaltningsmyndighetens i flera avseenden. En av erfarenheterna från tidigare ombildningar till en myndighet är

⁵ Rikskriminalpolisen är sakkunnig vad avser barnpornografibrott, Polismyndigheten i Västra Götaland är sakkunnig avseende åldringsbrott, Polismyndigheten i Stockholms län är sakkunnig i frågor om inbrott i permanentbostad och Polismyndigheten i Skåne är sakkunnig om brottslighet med skimming.

svårigheterna att organisera ett fungerande huvudkontor. Ansvarsfördelningen både inom huvudkontor och mellan huvudkontor och övriga delar av myndigheterna har inte varit tydlig vilket har lett till ständiga omorganisationer på central nivå. Sådana omorganisationer har skapat osäkerhet.⁶ Mot bakgrund av den problembild som beskrivits i kapitel 5 med otydliga ansvarsförhållanden inom polisorganisationen är det särskilt viktigt att tydliggöra vilken roll och ansvar som Polismyndighetens huvudkontor ska ha i förhållande till polisregionerna samt att också noga värdera vilka kompetenser som kommer att krävas för att klara den nya rollen.

Genomförandeorganisationen bör tydliggöra uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polisregioner och den nationella nivån. Utgångspunkten är ett decentraliserat beslutsfattande främst vad avser polisoperativ verksamhet.

Genomförandeorganisationen bör också identifiera vilka förmågor som Polismyndigheten behöver utveckla för att stärka den strategiska styrningen.

11.2.7 Funktionsindelning för viss operativ verksamhet

Utgångspunkt: Polismyndigheten har för viss operativ verksamhet behov av en funktionsindeldad organisation.

Polisorganisationen ska huvudsakligen bygga på en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning. För uppgifter där så är lämpligt ger dock enmyndigheten utrymme att ha en funktionsindeldad organisation. Det finns redan i dag flera funktioner inom polisen som är nationella funktioner. Behovet av att ha nationella funktioner t.ex. för arbete mot korruption, krigsbrott, nationella insatsstyrkan och polisflyget kommer med all säkerhet att kvarstå även i framtiden. För vissa andra verksamhetsområden kan också övervägas om det finns behov av en nationell funktion även om huvudstrukturen är geografiskt regionalt indeldad. Faktorer som påverkar behovet av nationella funktioner är främst kompetens, frekvens, effektivitet och kostnader samt rättssäkerhetsaspekter.

Genomförandeorganisationen bör identifiera för vilka områden som Polismyndigheten bör ha en funktionsindeldad organisation.

⁶ Statskontoret (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

11.2.8 Ny inriktning för nationell operativ verksamhet

Utgångspunkter:

- En tydlig beslutsstruktur för ledning av operativ verksamhet, som bygger på polisens underrättelsemodell, behöver utvecklas.
- Såväl en nationell strategisk ledningsgrupp som en nationell operativ ledningsgrupp behöver finnas.
- Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter behöver förändras. Polismyndigheten har behov av att på nationell nivå kunna leda och samordna viss operativ verksamhet samt att inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens.

Trots bärkraftiga polisregioner som i stor utsträckning ska vara självförsörjande när det gäller verksamhet som kräver specialistkompetens kommer det finnas ett tydligt behov av att leda och samordna viss operativ verksamhet i ett nationellt perspektiv. I och med att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna ombildas till en myndighet öppnas helt andra möjligheter att genomföra detta jämfört med dagens organisation och ansvarsfördelning. I konsekvens med att polisregionerna uppnår högre förmåga att bedriva verksamhet som kräver specialistkompetens behöver Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter förändras. Kommittén har föreslagit att det ska finnas en nationell operativ avdelning.

En tydlig beslutsstruktur för operativa frågor förbättrar förutsättningarna till samordnade aktiviteter och inriktning av verksamheten. Beslutsstrukturen finns delvis redan uppbyggd inom polisen. Befintlig struktur för att kunna leda operativ verksamhet på nationell nivå, i enlighet med polisens underrättelsemodell,⁷ behöver dock utvecklas.

Det behöver finnas såväl en nationell strategisk ledningsgrupp som en nationell operativ ledningsgrupp.

Den nationella strategiska ledningsgruppen, där rikspolischefen och regionpolismästarna bör ingå, tar fram förslag till inriktning av verksamheten på årsbasis eller i ett längre tidsperspektiv. Rikspolischefen beslutar sedan inriktningen. Den nationella operativa led-

⁷ Polisens underrättelsemodell (PUM) är polisens lednings- och styrningsmodell för all operativ verksamhet. Modellen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.1.

ningsgruppen, där chefen för den nationella operativa avdelningen och operativa chefer från polisregionerna ingår, ska omsätta dessa beslut i de delar som avser gemensam operativ verksamhet, t.ex. samordning över polisregiongränser.

Ordföranden i nationella operativa ledningsgruppen måste ha mandat att fatta bindande beslut som avser alla polisregioner och andra operativa funktioner på nationell nivå inom de områden där sådant behov föreligger.

Huvudinriktningen för en nationell operativ avdelning ska vara att leda och samordna viss operativ verksamhet samt att inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens med dels eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna. Kommittén anser att samordningen är det som särskilt behöver utvecklas. Genom att tydliggöra gränssnittet mellan polisregionerna och den nationella operativa avdelningen kommer samordningsvinster att kunna göras. Ett exempel på behovet av sådan samordning är att viss specialistverksamhet i dag bedrivs såväl på Rikskriminalpolisen som vid storstadsmyndigheterna.

I den nya organisationen krävs att den nationella nivån får ett avgörande inflytande över det operativa polisarbetet inom specifika områden där behovet av nationell ledning och samordning är särskilt framträdande. Som exempel kan nämnas seriebrottslighet genom såväl grov organiserad brottslighet som seriebrottslighet av mängdbrottskaraktär. Den nationella operativa avdelningen bör också leda samverkansarbetet med andra myndigheter som ett led i satsningen mot grov organiserad brottslighet. För att kunna uppnå flexibilitet både på kort och lång sikt ska den nationella nivån under vissa förutsättningar kunna besluta om personalförflyttningar och tillfälliga förstärkningar. En nationell operativ avdelning bör ge tydligare anvisningar av prioriteringar för vilken typ av brottslighet som ska bekämpas nationellt. För att kunna leda och samordna den operativa verksamheten finns behov av en samlad nationell underlättelseverksamhet som har ett helhetsperspektiv, dvs. en nationell lägesbild över såväl den grova organiserade brottsligheten som för mängdbrottsligheten.

Inom vissa områden bör den operativa avdelningen ta fram beslutsunderlag om vilken operativ förmåga och kapacitet som Polismyndigheten ska upprätthålla för att kunna utföra sitt uppdrag utifrån de strategier och inriktningar som ordföranden i nationella strategiska ledningsgruppen beslutar. Verksamheten utförs sedan i polisregionerna och i de fall det krävs, samordnas

verksamheten nationellt. Som exempel kan nämnas polisiärt underrättelsearbete på internet och bombskyddsverksamheten.⁸

Internationaliseringen och globaliseringen kommer att kräva att svensk polis kan agera i en internationell miljö och att samarbetet med polis från andra länder utvecklas. Den internationella verksamheten måste ses som en naturlig del av den totala polisverksamheten. En operativ nationell avdelning är den naturliga gemensamma kontaktpunkten som samordnar verksamheten för Polismyndigheten.

Genomförandeorganisationen bör få i uppdrag att ta fram en tydlig beslutsstruktur för att leda den operativa verksamheten, som bygger på polisens underrättelsemodell. Ett annat uppdrag för genomförandeorganisationen är att utveckla den nationella operativa avdelningens roll och uppgifter i enlighet med den inriktning som kommittén beskrivit ovan. Särskild vikt bör läggas på en tydlig och effektiv beslutsstruktur, vilka specifika områden som ska ledas och samordnas nationellt samt inom vilka områden den nationella operativa avdelningen ska upprätthålla specialistkompetens dels med eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna.

11.2.9 Funktionsindelning för annan verksamhet än polisoperativ verksamhet

Utgångspunkt: Polismyndigheten har behov av en fortsatt funktionsindeldad organisation för viss annan verksamhet än polisoperativ verksamhet. Det finns ett behov av att identifiera vilka övergripande strukturreformer som krävs inom Polismyndigheten.

Kommittén har i avsnitt 2.3 beskrivit hur Rikspolisstyrelsen genom Polisens verksamhetsstöd (PVS) har ett ansvar för bl.a. drift och utveckling av polisens it-system, förvaltning av lokaler, upphandling, intern och extern kommunikation samt administrativa tjänster inom ekonomi- och personaladministration. Verksamheten vid Polisens administrativa center och Polismyndighetens it-service har också beskrivits i avsnitt 2.7.4 och 2.7.5. En utgångspunkt för

⁸ Planering för att genomföra samordnad nationell bombskyddsverksamhet pågår och avsikten är att genomföra beslutet under 2012.

genomförandeorganisationen bör vara att de stödverksamheter och andra verksamheter som fått en för hela landet gemensam och funktionsindelad organisation genom bl.a. Polisens verksamhetsstöd ska lösas på ett för verksamheten kostnadseffektivt och rationellt sätt. Bildandet av en myndighet ger möjligheter att genomföra ytterligare nödvändiga övergripande strukturreformer. Det handlar om förändringar inom vissa områden där uppgifter kan lösas mer effektivt om det görs i ett samlat regionalt eller nationellt perspektiv.

Övergripande strukturreformer som skapar förutsättningar för att uppnå enhetlighet, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet för den sammanhållna Polismyndigheten bör därför beslutas på nationell nivå. Exempel på beslut som kommittén anser bör fattas på nationell nivå är antalet och placeringen av kommunikationscentraler, Polisens kontaktcenter och växeltefonifunktioner.

Dessa verksamheter skulle därmed kunna bedrivas både med högre kvalitet och betydligt mer kostnadseffektivt. En koncentration till färre orter förbättrar möjligheten att uppnå en gemensam standard och likartade arbetsrutiner. Det skulle också begränsa teknikkostnaderna och innebära en mer enhetlig styrning av verksamheten. För medborgarna ökar möjligheten att komma i kontakt med Polismyndigheten och Polismyndighetens tillgänglighet genom en mer ändamålsenlig personalbemanning under dygnets alla timmar. Även möjligheten att samordna arbetet vid särskilda händelser eller vid hög arbetsbelastning ökar. Medarbetarna som arbetar inom dessa funktioner ges dessutom möjlighet att bredda sin kompetens, vilket ger utvecklingsmöjligheter för dem och i förlängningen påverkar möjligheten att nå goda verksamhetsresultat.

Samtliga tre funktioner som nämns ovan hanteras med stöd av elektronik och telefoni, varför den geografiska närheten till medborgarna inte i alla delar är av avgörande betydelse. Samtidigt får inte heller den geografiska avståndsproblematiken underskattas. God lokalkännedom är och förblir en hörnsten i kontakter med allmänheten och måste kunna säkerställas för att förtroendet för organisationens kompetens och förmåga att lösa sina uppgifter inte ska gå förlorad.

En koncentration av denna art kräver därför att polisiära arbetsmetoder anpassas till behovet av kunskap om lokala förhållanden, möjligheten att prioritera uppdrag m.m. Färre kommunikationscentraler som ska stödja större geografiska områden med

ökad samtalsfrekvens från såväl medborgarna som polisanställda kräver vissa särskilda överväganden. Detta gäller t.ex. behovet av att delegera beslutsbefogenheter till polisbefäl som arbetar lokalt i den yttre verksamheten. Även frågan om hur Polismyndighetens brottsamordning ska hanteras är avgörande för att Polismyndigheten ska kunna klara upp fler brott. En koncentration till färre orter och utvecklade polisiära arbetsmetoder som tar tillvara kontakten med medborgarna lokalt bidrar till såväl högre kvalitet som kostnadseffektivitet.

När det gäller stödverksamhet och administrativ verksamhet finns anledning att ytterligare utnyttja möjligheten att koncentrera verksamheter. Positiva erfarenheter finns från andra myndighetsammanslagningar bl.a. vad gäller en mer kostnadseffektiv personal- och ekonomiadministration. Andra områden som lämpar sig för en nationell hantering är it-utveckling, kompetensutveckling och lokalförsörjning. Polisen har redan tagit flera steg i en centraliserande riktning men en myndighet ger enligt kommitténs uppfattning förutsättningar till ytterligare strukturreformer.

11.2.10 Statens kriminaltekniska laboratorium

Utgångspunkt: Statens kriminaltekniska laboratoriums roll ska framför allt vara att ansvara för den kriminaltekniska verksamheten och kvalitetssäkring samt metodutveckling av verksamheten på olika nivåer inom Polismyndigheten. Laboratoriet ska ha resurser för att bedriva såväl forensisk forskning som utvecklingsverksamhet.

Den kriminaltekniska verksamheten får en allt större betydelse för möjligheten att klara upp fler brott. Polismyndigheten behöver effektivisera brottsutredningsprocessen så att förutsättningar att lagföra fler personer ökar. Möjligheten för Polismyndigheten att klara detta ökar vid ombildande till en myndighet bl.a. genom att myndigheten kan utveckla en sammanhållen nationell strategi för det kriminaltekniska området. Genom att ta tillvara Statens kriminaltekniska laboratoriums unika kompetens i frågor av såväl operativ som strategisk art kan både behovet av uppgiftsanpassad verksamhet och nationell samordning tillgodoses. Laboratoriet har en naturlig roll att ansvara för bl.a. kvalitetssäkring och metodut-

veckling av den forensiska processen på olika nivåer inom Polismyndigheten. Laboratoriets nära samverkan i detta avseende med Polismyndighetens ledning innebär att möjligheterna att driva en kvalitativ och kostnadseffektiv kriminalteknisk verksamhet förbättras jämfört med dagens förutsättningar. Med polisregioner som är bärkraftiga och med likvärdiga resurser förbättras möjligheterna att nationellt besluta om på vilken nivå undersökningar ska genomföras och vilken kompetens och certifiering olika funktioner ska ha inom den forensiska processen.

För att verksamheten också ska kunna bedrivas på en hög vetenskaplig nivå fordras att laboratoriet har resurser för att såväl bedriva forensisk forskning och utvecklingsverksamhet som att ta tillvara erfarenheterna från annan nationell eller internationell forskning av relevans för verksamheten. En genomförandeorganisation bör närmare beskriva och utveckla hur detta ska kunna genomföras fullt ut.

11.2.11 Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten

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

Allmänhetens synpunkter är viktig kunskap för att Polismyndigheten ska kunna bedriva ett förtroendefullt arbete nära medborgarna. Kommittén ser behov av att Polismyndigheten stärker enskildas möjlighet att föra fram såväl positiva som negativa synpunkter på verksamheten som på enskilda polisanställdas agerande och bemötande. Det bör därför finnas en av allmänheten väl känd och lätt tillgänglig kontaktpunkt vid Polismyndigheten där medborgare och andra på ett enkelt sätt kan framföra synpunkter. Det ska vara meningsfullt för enskilda att kontakta Polismyndigheten

med sina synpunkter och det är viktigt att enskilda kan känna trygghet i att myndigheten omhändertar synpunkterna. Det finns ett stort behov av att Polismyndigheten internt utvecklar nationella rutiner och arbetssätt för att ta till vara allmänhetens synpunkter samt ge återkoppling i enskilda ärenden.

För att uppnå detta anser kommittén att Polismyndigheten bör införa en funktion såväl på polisregionnivå som på nationell nivå. Funktionen bör ligga direkt under regionpolismästaren i polisregionerna och på nationell nivå nära den högsta polisledningen för att ge funktionen de bästa förutsättningarna för arbetet. Uppgiften på nationell nivå är bl.a. att omhänderta erfarenheter och kunskap från polisregionnivån och omsätta dessa i nya arbetsmetoder och rutiner, som underlag för behov av kompetensutveckling och i övrigt för det strategiska arbetet.

På polisregionnivå bör det finnas en funktion och organisation som säkerställer möjlighet för allmänheten att kontakta Polismyndigheten för att delge sina synpunkter. Förutsättningarna ska vara likartade för enskilda att kontakta Polismyndigheten oavsett var i polisregionen de bor.

De erfarenheter och kunskaper som framkommer genom arbetet är mycket viktigt ur ett medborgarperspektiv. Kommittén anser därför att regionpolismästaren kontinuerligt bör beskriva arbetet och redovisa erfarenheter för regionpolisrådet. Erfarenheterna bör sedan sammanställas och redovisas till rikspolischefen som årligen redovisar erfarenheter och vunnen kunskap för insynsrådet.

Den samordningsfunktion som kommittén, i avsnitt 9.3, föreslagit ska finnas på nationell nivå för Polismyndighetens insynsråd och polisregionrådets verksamhet kan med fördel utnyttjas för att sammanställa erfarenheter från polisregionerna även i denna del.

Den särskilda utredaren bör få i uppdrag att utveckla och införa en sådan nationell arbetsmodell som stöder allmänhetens möjligheter att framföra positiva och negativa synpunkter samt utvecklar möjligheten för Polismyndigheten att arbeta med ständiga förbättringar utifrån medborgarnas behov och statsmakternas krav. Utredaren bör ta tillvara sådana goda exempel på arbetsmetoder och rutiner som i dag finns vid polismyndigheterna.

11.2.12 Medborgerlig insyn och demokratisk kontroll

Utgångspunkt: Medborgerlig insyn och demokratisk kontroll i polismyndighetens verksamhet på såväl nationell som regional nivå är viktig. Sådan insyn och kontroll är angelägen för polisens legitimitet i samhället.

Kommittén har i kapitel 9 beskrivit behovet av demokratisk insyn och kontroll i polisverksamheten samt lämnat förslag på instrument för att förverkliga denna. Kommittén har genom förslagen om insynsrådet med särskilda uppgifter och regionpolisråden – som kan beskrivas som insynsråd på regional nivå – gått längre än vad t.ex. myndighetsförordningen föreskriver vad gäller demokratisk insyn och kontroll i en myndighet. Som beskrivits i avsnitt 9.6.1 bygger förslagen dels på behovet av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll på polisregionnivå och vikten av att regionpolisråden består av förtroendevalda, dels på att behovet av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll är särskilt framträdande inom vissa delar av polisverksamheten, därav de särskilda uppgifterna för Polismyndighetens insynsråd. Att den demokratiska insynen och kontrollen i polisens verksamhet fungerar effektivt är grundläggande för polisens legitimitet i samhället.

Den särskilda utredaren bör få i uppdrag att närmare utveckla arbetsformerna för insynsrådet och regionpolisråden. Utredaren bör också ges i uppdrag att utveckla samordningsfunktionens uppdrag, roll och bemanning som stöd till Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden.

Kommittén föreslår också att utredaren får en referensgrupp för uppdraget, som bör bestå av förtroendevalda med intresse av och kunskap om polisverksamhet.

12 Konsekvenser av kommitténs förslag

12.1 Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

12.1.1 Organisationsförändringen är en del av ett större förändringsarbete

Kommitténs förslag till ny Polismyndighet är av mer övergripande karaktär, vilket är i linje med de ställningstaganden som riksdagen och regeringen gjort när det gäller att en myndighet så långt som möjligt själv bör fatta beslut om sin egen organisations utformning. Den föreslagna förändringen av polisens organisation leder enligt kommitténs uppfattning till flera positiva effekter ur såväl ett medborgarperspektiv och rättskedjeperspektiv som ur ett verksamhetsperspektiv. Förslagen får en rad konsekvenser, vilka beskrivs nedan. De konsekvenser som följer av kommitténs förslag om att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet beskrivs och analyseras i sin helhet i kommitténs kommande betänkande (dir. 2012:13).

En organisationsförändring och en ökad tydlighet när det gäller ansvarsförhållanden i enlighet med förslagen och de preciseringar som genomförandeorganisationen kan komma att besluta undanröjer inte alla hinder för en kvalitativ, kostnadseffektiv och flexibel polisverksamhet, men skapar avsevärt bättre förutsättningar än dagens organisation. När den nya organisationen är på plats kommer ett omfattande fortsatt förändringsarbete att krävas inom organisationen innan de positiva effekterna kan realiseras fullt ut. Samhällsutvecklingen, och i lika hög grad den tekniska utvecklingen, kommer att medföra behov av successiva och fortlöpande anpassningar av verksamhetens inriktning och organisation. Det krävs framförallt fortsatt utveckling av metoder och arbetssätt för att uppnå bästa möjliga resultat inom ramen för tillgängliga

personella och ekonomiska resurser. Andra frågor som i stor omfattning påverkar polisens effektivitet är exempelvis utveckling av ett modernt ledarskap och kompetensutveckling anpassat till pågående förbättrings- och utvecklingsarbete.

12.1.2 Mycket kraft för själva förändringsarbetet

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

De förändringar som kommittén föreslår tar i första hand sikte på ledningsstrukturen för polisverksamheten och en renodling av ansvarsförhållanden på nationell och regional nivå. De största förändringarna kommer därmed främst att avse ombildningen av Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet till ett huvudkontor samt verksamheten vid de orter där länspolismästarna och myndighetsgemensamma specialistfunktioner i dag är placerade. De orter som blir huvudorter i den nya polisregionindelningen kan förväntas att få ett utökat uppdrag medan verksamheten begränsas på andra orter. Polisverksamheten som bedrivs nära medborgarna på t.ex. kommunnivå berörs inte i lika stor omfattning av omstruktureringen i ett initialt skede. Avsikten med den nya organisationen och ledningsstrukturen är emellertid att förändringarna efter hand ska ge bättre förutsättningar för en utjämning av nuvarande skillnader i resultat mellan olika polisdistrikt. Därutöver kommer införandet av nya och bättre arbetssätt och metoder till gagn för en ökad kvalitet och effektivitet i det operativa polisarbetet att underlättas.

Att polisens reguljära verksamhet fungerar är nödvändigt för samhället. För att begränsa de negativa konsekvenserna, som en stor omstrukturering av polisen övergångsvis kan innebära för medborgarna och de polisanställda samt verksamheten i övrigt, är det avgörande att förändringarna verkställs med god planering och inom kortast möjliga tid. Den särskilda genomförandeorganisationen för att förbereda och genomföra förändringen har här en viktig funktion.

12.2 Konsekvenser i ett medborgarperspektiv

12.2.1 Ökad enhetlighet och rättssäkerhet

Statskontoret har i sin utvärdering av tidigare enmyndighetsreformer pekat på att förutsättningarna för ökad enhetlighet har förbättrats genom reformen. Samtidigt noterar Statskontoret att det inte finns underlag för att bedöma om handläggning och regel-tillämpning verkligen har blivit mer enhetlig och håller högre kvalitet än tidigare.¹

Kommitténs bedömning är att förändringen av polisorganisationen med ett tydligt beslutsmandat för den högsta polisledningen ger möjlighet att uppnå en högre rättssäkerhet i verksamheten. Förutsättningarna för en i hela landet enhetlig och förutsebar handläggning av ärenden och enhetlig bedömning t.ex. inom utredningsverksamheten och vid beslut i tillståndsärenden förbättras i en polismyndighet.

12.2.2 Det demokratiska perspektivet

Den demokratiska insynen och kontrollen

Den demokratiska insynen och kontrollen i polisverksamheten bedrivs för närvarande i huvudsak genom Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelserna vid de 21 polismyndigheterna. Kommitténs förslag innebär att dessa styrelser ersätts av Polismyndighetens insynsråd och ett regionpolisråd i varje polisregion med förtroendevalda ledamöter samt att en samordningsfunktion inrättas på nationell nivå. Samordningsfunktionens uppgift är bl.a. att stödja ledamöterna i regionpolisråden och insynsrådet med underlag och sammanställningar så att erfarenheter från polisregionerna och den nationella nivån kan tas tillvara.

Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden har enbart en kontrollerande och rådgivande funktion och kommer att sakna de beslutsmandat som nuvarande styrelser inom polisorganisationen har. Konsekvensen av kommitténs förslag är att färre förtroendevalda än i dag kommer att delta i arbetet med insyn och kontroll och att förtroendemannainflytandet sammantaget minskar

¹ Statskontoret, 2010. *När fler blir en-om nyttan med enmyndigheter.*

genom att beslutsbefogenheterna tas bort. Kommitténs förslag innebär dock att förtroendemännens roll och uppdrag tydliggörs i förhållande till nuvarande system.

Kommittén bedömer att förslaget med samordningsfunktionen kommer att göra polisverksamheten i såväl polisregionerna som nationellt lättare att överblicka och därmed innebära att insynsfunktionen blir mer påtaglig och effektiv än vad som annars hade blivit fallet. Insynsrådets och regionpolisrådets roll som rådgivande organ till ledningen kan därmed bli mer verkningsfull.

Kommitténs förslag att insynsrådet och regionpolisråden får i uppgift att särskilt följa verksamheten med särskilda utredningar och att chefen för avdelningen årligen ska lämna en redovisning till regeringen avseende verksamheten stärker den demokratiska insynen och kontrollen i denna del. Kommittén har därutöver föreslagit att regeringen årligen ska lämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning av verksamheten på samma sätt som gäller för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vilket ytterligare förstärker den demokratiska insynen och kontrollen av denna verksamhet.

Den tillsyn av regelefterlevnad som ett fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten kommer att utföra för regeringen, och i förlängningen medborgarna, kommer att ha bättre kontroll över att regler och lagar följs i polisens verksamhet. Granskningar kan också tjäna som underlag för Polismyndighetens insynsråd och regionpolisrådets verksamhet och ge redskap i insyns- och rådgivningsarbetet.

Samverkan med kommunerna

Kommitténs bedömning är att organisationsförändringen skapar goda möjligheter att fördjupa den lokala samverkan och det lokala engagemanget. För att uppnå detta krävs en geografisk underindelning av polisregionerna, långtgående delegation när det gäller operativt polisarbete och en beslutsstruktur inom polisen som stöder lokal samverkan. Dessutom krävs att beslutsbefogenheter och uppgifter finns på lägsta ändamålsenliga nivå. Kommittén utvecklar detta närmare i avsnitt 11.2.

Om endast delar av kommitténs förslag genomförs och de beskrivna utgångspunkterna (i kapitel 11) för att stärka det lokala polisoperativa arbetet inte beaktas, finns risk för att organisations-

förändringen istället leder till bristande lokalt engagemang. Polisens samverkan med kommunerna och övriga lokala aktörer riskerar då att försvagas, vilket kan leda till bristande förtroende för Polismyndighetens förmåga att bekämpa brott och ordningsstörningar i lokalsamhället. Kommittén vill framhålla betydelsen av att övergången till en myndighet inte får leda till centralisering av det operativa arbetet utan att det tvärtom är angeläget att utveckla den lokala samverkan. Om kommitténs förslag genomförs och utgångspunkterna beaktas främjas delaktighet och engagemang hos såväl personal som olika lokala aktörer.

Nya former för lokalt inflytande mellan polis och kommun

Det lokalpolitiska inflytandet i polisverksamheten förändrades i och med att länspolismästarmodellen var fullt genomförd 1998. Det innebar att det blev svårare att uppfylla kravet på att alla kommuner i polisdistriktet skulle vara representerade i polisstyrelsen.

Polisen har under de senaste åren – i många fall tillsammans med kommunerna – utvecklat nya former för samverkan. De samverkansavtal som nu finns upprättade, mellan i princip alla kommuner och respektive polismyndighet, bidrar till ökad delaktighet och lokalt inflytande för kommunen och andra aktörer i det lokala polisarbetet.

Kommitténs förslag, att Polismyndigheten ska ges ett uttalat samverkansansvar med landets alla kommuner, skapar förutsättningar för ett effektivt lokalt förankrat brottsförebyggande arbete på kommunal nivå där arbetet utgår från en gemensam framtagen problembild. Polismyndigheten samt kommuner och kommunalförbund ges med kommitténs förslag frihet att tillsammans organisera samverkan på det sätt som är anpassat efter hur lokalsamhället ser ut och fungerar, t.ex. genom inrättande av samverkansråd, chefsråd, närpolisråd eller andra organ på lokal nivå och genom arbetet med samverkansavtalen. Polismyndigheten och kommunerna har möjlighet att inrätta de samverkansorgan som de bedömer att de har behov av.

Kommittén bedömer att genom de förslag som vi lämnar och de nya former för samverkan som utvecklas kommer en bättre kontakt uppnås mellan polisen och lokalsamhället, vilket bidrar till ett effektivare brottsförebyggande arbete.

Allmänhetens kontakter med polisen

Av geografiska och befolkningsmässiga skäl varierar polisens tillgänglighet över landet. Men skillnader i tillgänglighet kan också vara följden av lokalt fattade beslut och prioriteringar. Kommitténs förslag att stärka kraven på Polismyndigheten att i arbetet uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet bör innebära positiva konsekvenser för allmänhetens kontakter med polisen. Likaväl bedömer vi att förslagen att Polismyndigheten ska se till att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig kommer att ge ett positivt gensvar. Därutöver bör kraven på Polismyndigheten att ge information till brottsoffer och att välja sådana arbetsformer som bidrar till ett gott förhållande till allmänheten medföra positiva konsekvenser. De positiva konsekvenserna av de ökade kraven på Polismyndigheten kan t.ex. vara ett ökat förtroende för polisen och ett större antal tips till polisen om misstänkt brottslighet. Därigenom ökar möjligheterna för Polismyndigheten att klara upp fler brott.

Den nya organisationen ger också förutsättningar för att servicefunktioner, såsom tillståndsgivning av olika slag, utvecklas på ett likartat sätt över hela landet och att mer enhetlig utveckling sker beträffande tillgänglighet, handläggningstider och bemötande m.m. oavsett var i landet som polisens tjänster efterfrågas.

Allmänhetens synpunkter på verksamheten är viktig kunskap för att Polismyndigheten ska kunna bedriva ett förtroendefullt arbete nära medborgarna. Kommittén föreslår att Polismyndigheten bör utveckla och införa en nationell arbetsmodell – allmänhetens kontaktpunkt – som stärker allmänhetens möjlighet att framföra såväl negativa som positiva synpunkter på verksamheten. Ett sådant arbetssätt kommer att underlätta för medborgarna att på ett enkelt sätt framföra synpunkter vilket kan leda till ökad kvalitet i Polismyndighetens verksamhet.

Konsekvenser utifrån ett demokratiskt perspektiv

Kommittén anser sammantaget att föreslagna åtgärder förstärker den demokratiska insynen och kontrollen över verksamheten samtidigt som en renodling av ansvarsförhållandena inom Polismyndigheten uppnås. Polismyndighetens uttalade samverkansansvar med kommunerna i kombination med att nya former för samver-

kan utvecklas på lokal nivå skapar andra möjligheter till inflytande och delaktighet för kommunerna och lokala aktörer vilket stärker det demokratiska perspektivet. Medborgarnas möjlighet att på ett enkelt sätt framföra synpunkter på Polismyndighetens verksamhet bidrar till ett förtroendefullt arbete nära medborgarna.

12.3 Konsekvenser i ett rättskedjeperspektiv

Polisen utgör en del av en kedja av flera myndigheter som hanterar brottslig verksamhet. Hela rättskedjans effektivitet och förmåga att lösa sina uppgifter i enlighet med de förväntningar och krav som allmänheten och regeringen ställer är beroende av hur väl polisen utför sina uppgifter. Det gäller alltifrån upptagande av anmälan om brott till utredning och gripande av misstänkt gärningsman. Av särskild vikt är det samarbete som bedrivs mellan polis och åklagare.

Kommitténs bedömning är att förutsättningarna att utveckla den strategiska samverkan på nationell nivå med Åklagarmyndigheten och andra myndigheter i rättsväsendet förbättras avsevärt genom att den nationella polisleddningen kommer att företräda hela polisorganisationen. Nationella överenskommelser kommer att kunna slutas direkt mellan två parter.

Vad gäller samverkan med Åklagarmyndigheten finns med en sammanhållen Polismyndighet ökade möjligheter att i myndigheten få genomslag för nationella strategier och arbetsmetoder, vilket stärker förutsättningarna för denna samverkan. Genom att Polismyndigheten beslutar om ansvars- och uppgiftsfördelning inom myndigheten har myndigheten också möjlighet att besluta att viss utredningsverksamhet ska bedrivas nationellt funktionsindelad, vilket för viss brottslighet kan bidra till en effektivare utredningsverksamhet. I dag finns detta redan t.ex. avseende utredningar av korruptionsbrott.

En indelning av Polismyndigheten i polisregioner kommer dock att medföra helt nya praktiska förutsättningar för samverkan mellan polisen och åklagare. Den nuvarande ordningen där polismyndigheterna har en nära anknytning till åklagarkamrarna, och en eller två tingsrätter kommer att förändras i och med att Polismyndigheten indelas i polisregioner. Det kommer därför att finnas ett behov av att finna nya strukturer för regional och lokal samver-

kan med Åklagarmyndigheten och domstolarna med hänsyn till Polismyndighetens nya geografiska indelning.

Om Polismyndighetens arbete med att upptäcka och utreda brott blir mer effektivt, leder detta till ökad arbetsbelastning för flera andra myndigheter i rättskedjan. Det gäller såväl för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som för de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Detta kommer att leda till behov av ökade resurser för dessa myndigheter eller behov av andra särskilda åtgärder. En sådan konsekvens är naturligtvis ändå principiellt önskvärd i strävan efter ett effektivare rättsväsende och ett tryggare samhälle.

12.4 Konsekvenser i ett verksamhetsperspektiv

12.4.1 Regeringens krav på verksamheten

Möjligheterna att uppnå regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet förbättras med de förslag som kommittén lämnar.

En övergång till en sammanhållen myndighet för polisen ger en rad positiva grundförutsättningar. Tydligare ansvarsförhållanden bör kunna bidra till bättre resultat. Det gäller t.ex. också förmågan att styra och följa upp verksamheten, förbättrade möjligheter att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen för att jämna ut arbetsbelastningen över landet och att koncentrera delar av den administrativa verksamheten.

Vissa uppgifter som i dag utförs på i stort sett samtliga 21 polismyndigheter kommer att kunna lösas mer kostnadseffektivt i betydligt färre, och bärkraftiga, polisregioner. Kommittén pekar i avsnitt 11.2 på ett antal sådana uppgifter.

Som kommittén redovisat i kapitel 4 finns det enligt tillgänglig statistik betydande skillnader i resultat mellan olika polismyndigheter när det t.ex. gäller utredningsverksamheten. Skillnaderna kan enligt kommitténs bedömning tillskrivas antingen underlaget för resultatredovisningen eller skillnader i prioriteringar, arbetssätt och metoder. Oavsett vilken förklaringen är till skillnaderna, bedömer kommittén att den föreslagna myndighetslösningen skapar förutsättningar både att följa upp verksamheten på ett mer enhetligt sätt, och att uppnå bättre och jämnare verksamhetsresultat inom

myndigheten. Till detta kommer att det pågående utvecklingsarbetet inom ramen för Rättsväsendets informationsförsörjning, RIF, som bedrivs under Justitiedepartementets ledning, inom några år kommer att ge väsentligt bättre förutsättningar än för närvarande att följa upp och utvärdera resultatet av genomförda insatser. Genom en sammanhållen myndighet ökar förutsättningarna att vidta åtgärder i syfte att stödja sådana verksamheter som inte bedöms svara upp mot gällande riktlinjer och mål.

Den föreslagna beslutsstrukturen för ledning av operativ verksamhet på nationell nivå ger förutsättningar för ett väsentligt mer flexibelt arbete. Bärkraftiga polisregioner som i hög grad är självförsörjande när det gäller verksamhet som kräver specialistkompetens ger också större flexibilitet.

Verksamhetens kvalitet hänger nära ihop med de förutsättningar som enskilda medarbetare har för att utföra sina uppgifter. Det kan gälla saker som organisation, beslut, ansvar och resurser, men även omgivningens och polisanställdas egna attityder och förhållningsätt. Möjligheten att utveckla kvaliteten i polisverksamheten, utifrån ovan nämnda faktorer, bedömer kommittén kommer att förbättras med en ny organisationsstruktur, där det t.ex. är lättare att sprida de goda exemplen på metoder och arbetssätt.

12.4.2 Tydligare styr- och ansvarskedja

Med en sammanhållen Polismyndighet där polisleddningen med vissa undantag beslutar sin egen organisation samt beslutar om ansvars- och uppgiftsfördelning mellan nivåerna ges förutsättningar för en tydligare styr- och ansvarskedja från nationell till lokal nivå. Det förhållandet att den nya organisationen kommer att bestå av färre organisatoriska enheter ökar möjligheterna för såväl en stark nationell styrning som för effektiv kommunikation. Polismyndigheten får genom kommitténs framlagda förslag större möjligheter att inrätta besluts- och uppgiftsnivåer som sammantaget innebär en effektivare verksamhet och ett mer flexibelt resursanvändande. De nya förutsättningarna kommer enligt kommitténs bedömning därigenom att bidra till att skapa bättre förutsättningar för förbättrade resultat i polisens verksamhet både i kvalitetshänseende och i effektivitetshänseende.

12.4.3 Adekvat beslutsnivå

Avståndet mellan den högsta myndighetsledningen och linjeverksamheten kommer att öka med den föreslagna organisationen. Det finns en risk för att nivåerna blir fler mellan "högsta chefen" och det lokala polisarbetet. Det medför naturligtvis en risk för försämrade förutsättningar för styrning och kommunikation och för att medarbetarnas delaktighet försämras.

Om en tydlig delegationsordning fastställs med tydligt utpekade organisationsnivåer utan överlappande besluts- och uppgiftsområden där beslut tas på lägsta ändamålsenliga nivå, kan den här typen av risker minskas.

Erfarenheter från de myndigheter som har ombildats till enmyndigheter visar att själva omorganisationen ofta medför att beslutsfattande i delar förs upp till högre beslutsnivåer än vad som är avsett enligt delegationsordningen. T.ex. tenderar svåra och komplicerade beslut som berör personal och vissa andra beslut att hamna på högre nivå än vad som är avsett. Företeelsen har en koppling till att organisationen i ett förändringsskede förväntar sig detaljerade, t.o.m. operativa, beslut uppifrån och att medarbetare och chefer inte tar det ansvar som är tänkt. Också för polisens del finns en risk att förändringen av polisens organisation och ledningsstruktur leder till att beslut fattas på för hög nivå. Beslutsfattandet behöver i sådana fall återställas till adekvat nivå så att detta inte orsakar tröghet och ineffektivitet.

Risk för detaljstyrning

Kommitténs förslag att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet innebär en övergång från ett decentraliserat beslutsfattande till ett delegerat beslutsfattande. Rikspolischefen ges utökade möjligheter att styra Polismyndigheten med riktlinjer, policydokument m.m. Detta ger möjlighet att skapa enhetligare hantering av ärenden och att hela organisationen arbetar efter evidensbaserade arbetsmetoder.

Det finns dock ibland en övertro på värdet av att kunna reglera den enskilde polisanställdes agerande genom riktlinjer och direktiv. Polisverksamheten, särskilt den yttre verksamheten, innebär till sin natur en hög grad av frihet där den enskilde polismannen måste ta ett eget ansvar för de beslut som ska fattas efter de förutsättningar

som råder i varje enskild situation. En allt för långtgående detaljreglering och toppstyrning hämmar den enskildes ansvarstagande, initiativförmåga och handlingsfrihet – vilket i sin tur inte främjar en lärande organisation. Konsekvensen av en allt för långtgående detaljreglering är bristande motivation hos medarbetare, vilket riskerar att leda till sämre verksamhetsresultat.

Det är därför viktigt att arbeta med att skapa förståelse hos medarbetarna om varför man gemensamt ska arbeta i en viss riktning samt att kunna förmedla en bild av att olika arbetsuppgifter bidrar till en helhet där polisen utnyttjar resurserna effektivt med ett tydligt fokus på medborgarnas behov. Den formella styrningen via lagar och förordningar och andra direktiv utgör en viktig del för att framgångsrikt nå en effektiv polisverksamhet. Arbetet med att utveckla ledarskapet och skapa en organisation som är lärande med ständiga förbättringar och där målsättningen är att upprätthålla hög motivation och hög kompetens hos medarbetarna är dock minst lika viktigt för att nå önskade resultat.

12.4.4 Behov av strategisk ledning och styrning

Erfarenheter från andra större organisationsreformer visar att den största utmaningen ligger i att precisera den långsiktiga planeringen av verksamheten. En rikstäckande verksamhet som ska ledas och styras med stora krav på enhetlighet, rättssäkerhet och ekonomisk rationalitet kräver tydlighet i styrning och god framförhållning, både inom myndigheten och från regeringen.

De förslag som kommittén lämnar ger myndighetsledningen och ytterst rikspolischefen möjlighet att ta ett helhetsansvar för polisverksamheten i landet och för de resultat som uppnås. Detta ställer nya krav på rikspolischefen och polisledningen inte minst vad avser strategisk ledning och styrning.

Den styrning som finns i dag är i vissa delar inte tillräckligt långsiktig och har inte heller det helhetsperspektiv som krävs. En sammanhållen Polismyndighet ges bättre möjligheter till en flerårig planeringshorisont och en gemensam strategisk målbild av vad som i ett längre perspektiv krävs av organisationen med tydlig utgångspunkt i vilka effekter som ska uppnås i verksamheten.

Polismyndigheten behöver således ha förmåga och kapacitet att bedriva ledning och styrning med flera olika tidsperspektiv. Den

framtida ledningsorganisationen ställer sannolikt krav på utvecklad kompetens på såväl nationell nivå som polisregionnivå.

12.4.5 Huvudkontor i stället för Rikspolisstyrelse kräver ny kompetens

Kravet på Polismyndighetens huvudkontor kommer väsentligt att förändras i förhållande till Rikspolisstyrelsens nuvarande ansvar och roll. Den nya myndighetsledningen och ytterst rikspolischefen får som ovan beskrivits ett helhetsansvar för polisverksamheten i hela landet. Det förhållandet ställer nya och ofrånkomliga krav på hur ett huvudkontor bör utnyttja de utökade förutsättningarna för nationell styrning. På Polismyndighetens huvudkontor måste det finnas en hög kompetens för nationell strategisk ledning och styrning som är helhetsinriktad och långsiktig.

I den helhetsinriktade och långsiktiga nationella styrningen ligger att analysera resultatet av myndighetens interna styrning och kontroll samt uppföljning och utvärdering av verksamheten. En strategisk och långsiktig styrning ställer också krav på ekonomiska analyser och prognoser samt systematisk omvärldsbevakning. Till denna omvärldsbevakning hör bland annat bevakning och analys av samhällsutvecklingen i allmänhet och brottsutvecklingen i synnerhet samt även att ta till vara resultatet av kriminologisk, demografisk och annan för polisväsendet relevant forskning. Allt detta används sedan som underlag för en utvecklad strategisk ledning och styrning.

En viktig uppgift för huvudkontoret blir att säkerställa att regeringens förväntningar på en organisationsförändring kan realiseras. För att klara det uppdraget måste Polismyndighetens resultatredovisning utvecklas. Detta har nära koppling till de konsekvenser för Regeringskansliet som vi redovisar i avsnitt 12.8.

Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet kommer att förändras genom att ett nytt fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten skapas. Detta betyder att huvudkontoret måste bygga upp en förmåga att samverka med granskningsorganet och utveckla Polismyndighetens arbete med att t.ex. tillhandahålla aktmaterial och annat underlag för tillsynen. Dessutom behöver huvudkontoret utveckla formerna för att i Polismyndigheten omhänderta resultatet av tillsynsverksamheten för att få största möjliga nytta av granskningsorganets verksamhet.

En följd av vad ovan nämnts, samt av vad som framgår av följande avsnitt angående det förändrade arbetsgivaransvaret, är att det behövs en noggrann genomgång av vilka uppgifter som ska utföras på huvudkontoret, vilket kompetensbehov som föreligger samt vilka arbetsmetoder som behöver utvecklas. Därefter kan huvudkontorets organisation utformas, med de nya kompetenser som det väsentligt förändrade uppdraget för den nationella nivån kräver, så att huvudkontoret blir anpassat till det nya uppdraget.

Även själva förändringsarbetet kommer att ställa krav på särskild kompetens som innefattar förmåga att på ett tydligt sätt kommunicera de förändringar som måste göras.

Ett huvudkontor måste också sedan löpande utveckla arbetsformerna och anpassa kompetensen för att kunna tillgodose det förändrade behovet av långsiktig och helhetsinriktad styrning.

12.4.6 Nödvändigt förändringsarbete kräver engagemang på alla nivåer

Erfarenheter från tidigare ombildningar till enmyndigheter och andra stora omorganisationer visar att det i vissa fall saknats tillräcklig kraft i förändringsarbetet för den planerade omorganisationen att kunna genomföras fullt ut.² En utdragen förändringsprocess kan medföra att gamla strukturer bibehålls. Därför är det väsentligt med ett målmedvetet arbete som tar sikte på att införandet av den nya organisationen genomförs i sin helhet vid beslutad tidpunkt. För att detta ska vara möjligt krävs att genomförandeorganisationen har tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att lösa alla viktiga frågor. Det krävs också att chefer på alla nivåer har kraft att genomdriva fattade beslut och står bakom dessa beslut samt har en förståelse för varför förändringar som berör deras arbete är nödvändiga. Bristande delaktighet i förändringsarbetet kan innebära att förändringarna aldrig genomförs eller att verksamheten efter en tid återgår till tidigare inriktning. Det är därför nödvändigt att tidigt inte bara involvera chefer utan samtliga berörda i förändringsarbetet och att återkommande diskutera de svårigheter som förändringen kan komma att medföra, liksom varför förändringarna genomförs och att lyfta fram de fördelar som på sikt kan komma att vinnas. För

² Statskontoret, 2010. När fler blir en-om nyttan med enmyndigheter.

detta kommer återkommande information och dialog på alla nivåer att krävas inom den blivande Polismyndigheten.

För utveckling av Polismyndigheten och för att möta de krav som omvärlden ställer kan även rekrytering av ny kompetens, kompetensutveckling och investering i ny teknik behövas.

12.4.7 Konsekvenser för nationell operativ verksamhet

Det förhållandet att Polismyndighetens nationella ledning i större utsträckning än i dag kommer att utöva ledning och samordning av operativ verksamhet, inom specifika områden där behovet är särskilt framträdande, ställer nya krav på huvudkontoret och främst på den avdelning som kommer ha nationellt ansvar för den operativa verksamheten. Behovet för Polismyndigheten att uppnå högre flexibilitet framför allt i den operativa verksamheten kräver också särskilda överväganden. Kommittén utvecklar, i avsnitt 11.2.8, utgångspunkter för ledning av den operativa verksamheten samt hur Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter behöver förändras för att möta de nya förutsättningarna.

12.4.8 Särskilda utredningar

Kommittén föreslår, i avsnitt 9.3.6, att verksamheten med särskilda utredningar ska ingå i Polismyndigheten som en egen avdelning, att dess chef utses av regeringen och att verksamheten får en egen anslagspost. Kommittén föreslår även flera åtgärder som påverkar möjligheten till insyn och kontroll i verksamheten. Kommitténs bedömning är att förslagen säkerställer en hög kvalitet i verksamheten, en obunden ställning samt en utökad demokratisk insyn och kontroll.

12.4.9 Verksamheten vid Statens kriminaltekniska laboratorium

I dag är Rikspolisstyrelsen chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Konsekvensen av kommitténs förslag att Statens kriminaltekniska laboratorium blir en del av Polismyndigheten och utgör en avdelning på nationell nivå innebär att kon-

struktionen med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium upphör.

Laboratoriets verksamhet, med ett utökat ansvar för den forensiska processen och med utgångspunkt från vad som anges i den instruktion för Polismyndigheten som kommittén föreslår, kan bidra till förbättrade verksamhetsresultat främst vad avser utredningsverksamheten.

Kommitténs bedömning är emellertid att det finns en risk, som inte bör underskattas, för att laboratoriets opartiskhet inte kommer att kunna säkerställas fullt ut på motsvarande sätt som i dag. Detta kan t.ex. leda till krav på att fler undersökningar och analyser än i dag underställs en s.k. second opinion. För att säkerställa opartiskhet och fortsatt hög kvalitet på den forensiska verksamheten, krävs att den nya polisledningen garanterar att Statens kriminaltekniska laboratorium även fortsättningsvis tillförsäkras resurser för att bedriva såväl forensisk forskning som utvecklingsarbete.

12.4.10 Ledning och styrning av polisregioner

En indelning av Polismyndigheten i ett mindre antal bärkraftiga polisregioner innebär att den regionala polisledningen styr och leder en verksamhet över en större geografisk yta och med betydligt större resurser än dagens polismyndighetsledningar. Detta kommer att innebära större och delvis andra krav på den regionala polisledningen. Det kommer bl.a. att krävas ökad förmåga att hantera såväl nationella som regionala frågor.

En sådan förmåga är en förutsättning för att få genomslag för den nationella styrningen. Kommittén utgår från att regionpolismästarna kommer att ingå i rikspolischefens nationella strategiska ledningsgrupp och därigenom kunna ta ett gemensamt ansvar för den nationella ledningen, vilket krävs för att åstadkomma genomslag för den nationella styrningen i polisregionerna och på lokal nivå. Polisregionindelningen kommer även att innebära ett ökat fokus på strategisk styrning på regional nivå. Regionpolismästaren och dennes regionledning kommer i mindre utsträckning än dagens myndighetsledningar att ägna sig åt operativ ledning av det dagliga arbetet. Den operativa ledningen kommer i större utsträckning att behöva utövas på ledningsnivåer därunder, vilket enligt kommitténs bedömning kommer att bidra till en förstärkt förmåga till lokal samverkan och lokalt engagemang.

12.4.11 Register- och sekretessfrågor

Övergången till en Polismyndighet kommer att underlätta utbytet av uppgifter inom polisorganisationen genom att nuvarande myndighetsgränser upphör.³ Däremot kvarstår sekretessen när det gäller utbyte av uppgifter mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra och det inte för en viss situation finns en relevant sekretessbrytande regel.⁴ Sekretess- och behörighetsregler inskränker dessutom ofta enskilda befattningshavares möjligheter att ha tillgång till andra uppgifter än sådana som krävs i arbetet.

Nuvarande flora av lokala datasystem och register av skilda slag kommer genom den nya myndighetskonstruktionen att reduceras, vilket efter hand kommer att leda till större enhetlighet, högre kvalitet samt lägre förvaltningskostnader för it-verksamheten inom myndigheten. En omorganisation till en myndighet innebär att fler system blir gemensamma för hela polisorganisationen genom att lokala system transformeras till centrala system. Det blir fråga om färre system totalt sett, vilket kommer att underlätta all hantering av de register som behövs i verksamheten. Det bör framförallt medföra fördelar från säkerhets- och kontrollsynpunkt samt för registervården.

Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna är för närvarande personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som sker vid respektive myndighet. Den föreslagna organisationen innebär att arbetet med personuppgiftsbehandling kan samordnas nationellt.

I en enmyndighetsorganisation är det än viktigare att åtkomsten av polisens system är begränsade till olika funktioner och behörighetsnivåer och att det finns klara och tydliga gränsdragningar i fråga om vilka som ska ha tillgång till olika uppgifter. På samma sätt som i dag kommer det finnas behov av spärrar för åtkomst av uppgifter inom myndigheten för personal som inte har behov av uppgifterna i sitt arbete. Därutöver blir behovet av ett utvecklat och modernt säkerhetsarbete med system som kontrollerar att

³ Den nya Polisdatalagen (2010:361) som trädde i kraft den 1 mars 2012 har också inneburit möjlighet för polisen att behandla personuppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet beträffande de register som omfattas av lagen.

⁴ 8 kap. 2 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), jfr prop. 2008/09:150 s. 356 f. och prop. 2010/11:116 s. 96.

endast personer med behörighet utnyttjar systemen än viktigare i en sammanhållen myndighet.

Färre register, som är gemensamma för polisen, bör förenkla Datainspektionens och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn.

I kommitténs fortsatta arbete med följdändringar i en rad författningar med anledning av organisationsförändringen (dir. 2012:13) kommer en mängd överväganden att behöva göras vad gäller register- och sekretessfrågor.

12.4.12 Överklagandemöjligheter och forumfrågor

Det finns i dag i vissa fall möjlighet att överklaga en polismyndighets beslut till Rikspolisstyrelsen. Detsamma gäller för Statens kriminaltekniska laboratoriums beslut i administrativa ärenden. Dessa överklagandemöjligheter försvinner som en konsekvens av en myndighetsreformen.

I vissa ärenden överklagas en polismyndighets beslut istället till länsstyrelsen. I dag överensstämmer polismyndigheternas organisation med länsindelningen. Med den nya organisation som vi föreslår kommer så inte längre vara fallet. Bestämmelserna om överklagande av en polismyndighets beslut till länsstyrelsen kommer att behöva anpassas till den nya organisationen med avseende på vilken länsstyrelse som ska pröva ett överklagande.

I en del ärendetyper kommer reformen inte att innebära någon skillnad vad gäller forumfrågorna. I vissa ärendetyper överklagas en polismyndighets beslut hos allmän förvaltningsdomstol enligt förvaltningsrättsliga regler. I kommitténs fortsatta arbete med följdändringar i en rad författningar med anledning av organisationsförändringen (dir. 2012:13) kommer en mängd överväganden att behöva göras vad gäller överklagandemöjligheter och forumfrågor.

12.4.13 Internationellt samarbete

Kommittén bedömer även att den föreslagna organisationen ger bättre förutsättningar för internationellt samarbete. En enmyndighetsorganisation bidrar till ett enhetligt uppträdande i olika internationella sammanhang. I den nya Polismyndigheten kommer en

nationell kontaktpunkt för det internationella polissamarbetet att kunna direkt representera svensk polis i sin helhet.

Detta kommer också att medföra att den svenska polisen i större utsträckning än hittills kommer att kunna agera samordnat och mer enhetligt i samarbetet med kollegor från andra länder.

Större och mer bärkraftiga polisregioner kommer att kunna upprätthålla en högre internationell kompetens, vilket bör bidra till ett bättre utnyttjande av de möjligheter som det internationella samarbetet erbjuder, främst i operativt hänseende. Den föreslagna organisationen kommer troligen också att underlätta rekrytering till internationella uppdrag samt omhändertagande av förvärvade kunskaper och erfarenheter.

12.5 Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området

12.5.1 Personalpolitisk framförhållning krävs

Den föreslagna organisationen innebär att den nya myndigheten kommer att vara en sammanhållen arbetsgivare för hela landet. Det ställer stora krav på arbetsgivarpolitisk enhetlighet innefattande bland annat nationell lönekartläggning och nationella kravprofiler för rekrytering.

Ett omfattande arbete behöver utföras på det personalpolitiska området innan den nya myndigheten kan inrättas. För att en övergång till den nya organisationen ska gå så smidigt som möjligt är det viktigt att parterna snarast inleder diskussioner med anledning av inrättandet av den nya myndigheten.

Den nya myndigheten måste ha ett tydligt ansvar för t.ex. personalregister, personalsituation, bevakning av lediga anställningar etc. Kommittén vill framhålla att det är viktigt att genomförandeorganisationen inför inrättandet av den nya myndigheten ser till att det finns fungerande rutiner även för dessa arbetsuppgifter som kan tas i bruk så snart Polismyndigheten inrättats.

En tidsmässigt god framförhållning krävs för att säkerställa hög tillförlitlighet på det personalstatistiska området. Det kommer att krävas enhetliga definitioner och enhetlig tillämpning av begreppen anställning, funktion, befattningsnomenklatur och tjänstebestämmelse.

12.5.2 Personalpolitisk enhetlighet

Personalpolitiken i en enmyndighetsorganisation kräver ett enhetligt arbetssätt till skillnad från nuvarande situation där personalpolitiken alltjämt i stora delar är myndighetsspecifik. Inför organisationsförändringen krävs ett omfattande och aktivt utvecklingsarbete och en inte obetydlig harmoniseringsprocess för att åstadkomma en enhetlig personalpolitik. Särskilda svårigheter kan uppkomma i de fall personalpolitiska riktlinjer innehåller värden som kan liknas vid ingångna kollektivavtal, till exempel friskvårdspeng eller andra skattefria förmåner.

12.5.3 Arbetsgivaren och personalorganisationerna

Övergången till en arbetsgivare och motsvarande anpassning för personalorganisationerna (SACO-S, ST, Polisförbundet och SEKO) kommer inledningsvis att kräva arbete såväl partsenskilt som partsgemensamt. Det bör även noteras att hälften av polismyndigheterna har ingått samverkansavtal medan resterande polismyndigheter tillämpar medbestämmandelagen.

En förutsättning för relationen till personalorganisationerna är att arbetsgivaren tydliggör sina beslutsnivåer och vilka beslut som fattas på vilken nivå. Under en övergångsperiod krävs särskilda insatser till undvikande av tvister om brott mot förhandlingskyldigheten eller utebliven samverkan.

En trolig konsekvens kopplad till arbetsgivaransvaret/arbetsgivarrollen är att fler beslut om verksamhet, ekonomi och kompetens kommer att fattas på nationell nivå. Detta förhållande kräver en tydlighet i förhållande till personalorganisationerna. Olika regler kommer att gälla beroende på om samverkansavtal eller medbestämmandelagen är styrande.

12.5.4 Arbetsmiljöarbetet

Det systematiska arbetsmiljöarbetet regleras i arbetsmiljölagen. Konsekvensen av organisationsförändringen är att arbetsmiljöarbetet måste få en enhetlig hantering grundad på den nya organisationen. Skyddsorganisationen ska struktureras efter arbetsgivarens organisation och de fysiska arbetsplatserna. Skyddskommittéer, huvudskyddsombud och skyddsombud ska följa den nya

organisationen och säkerställa att det systematiska arbetsmiljöarbetet genomförs.

12.6 Konsekvenser för personalen

12.6.1 Allmänna konsekvenser

I samband med att den nya Polismyndigheten bildas behöver en del förändringar i organisationen ske genast, som t.ex. att Rikspolisstyrelsen ombildas till ett huvudkontor och att den regionala nivån förändras genomgripande. I avsnitt 11.2 redovisas kommitténs utgångspunkter för behovet av bärkraftiga polisregioner och andra övergripande strukturreformer som medför att vissa uppgifter kan lösas mer effektivt om de görs samlat i polisregionen eller på nationell nivå.

Att yrkesrollerna förändras eller utvecklas har inte varit ovanligt i samband med tidigare enmyndighetsreformer. Det är därför nödvändigt att värdera organisationens kompetens, särskilt i de fall viss verksamhet ska koncentreras eller flyttas från ett ställe till ett annat. Det avser såväl kärnkompetens som stödkompetens.

En mer koncentrerad eller specialiserad verksamhet ställer t.ex. högre krav på kvalificerad kompetens på vissa områden. Ett av argumenten för att kommittén föreslagit att Polismyndigheten ska underindelas i bärkraftiga polisregioner är att skapa förutsättningar att i högre grad än i dag klara uppgifter i polisregionerna som kräver specialistkompetens, särskild utrustning eller dygnet-runtbemanning.

Behovet av kompetensutveckling, omställningsåtgärder och eventuell nyrekrytering är beroende av vilka ställningstaganden och beslut som genomförandeorganisationen fattar i dessa avseenden. Det finns, enligt kommittén, olika handlingsalternativ. Ett alternativ är att en viss verksamhet bedrivs nationellt, ett annat att denna bedrivs i polisregionen. Ett tredje alternativ är att verksamheten bedrivs i polisregionen, men med nationellt ansvar. Konsekvenserna för de polisanställda påverkas beroende på val av alternativ. Förändringarna kommer främst att påverka personalen vid Rikspolisstyrelsen samt på de orter där länspolismästaren, länsgemensamma enheter och specialistfunktioner i dag är placerade. Kommitténs bedömning är att ett inte obetydande antal medarbetare kommer att påverkas av förändringarna.

Det är angeläget för den nya myndigheten att kunna ha den kompetensprofil av polisanställda som bedöms ge bäst kostnads-effektivitet och kvalitet i verksamheten. Även om Polismyndigheten, så långt det är möjligt, arbetar med omställningsåtgärder och kompetensväxling går det inte att bortse från det faktum att med nuvarande ambition om 20 000 poliser och en begränsad ekonomisk ram kan en viss övertalighet av anställda med annan kompetens än polisiär uppstå. Föreslagen organisation kommer också att innebära en övertalighet av chefer, framför allt på den strategiska nivån. Åtgärder behöver påbörjas i god tid för att möta denna förändring. Åtgärderna kommer att innefatta såväl förberedande organisationslösningar som individlösningar inom ramen för det statliga trygghetsavtalet.

Verksamhet och uppgifter kan också komma att flyttas från Rikspolisstyrelsen till polisregionerna. I avsnitt 11.2.5 har kommittén visat på sådana exempel. Det skulle innebära möjlighet för fler medarbetare att kunna specialisera sig. Det är utvecklande för den personal som får fördjupa sina kunskaper inom specialområden. Genom att arbetsuppgifterna måste preciseras blir arbetsuppgifterna och målen tydligare för medarbetarna samtidigt som den höjda kompetensen i ärendehantering är till gagn för dem som kommer i kontakt med polisen av en eller annan anledning. Kommittén utgår ifrån att den nya Polismyndigheten, så långt tillgängliga resurser tillåter det, kommer att utnyttja denna möjlighet att skapa karriärer med mer inslag av expertfunktioner för hela landet och därigenom göra det lättare att såväl behålla personal som att rekrytera ny.

I andra fall kan emellertid effekten från den anställdes perspektiv bli den motsatta, dvs. att den anställde förlorar de uppgifter han eller hon utför genom att uppgifterna förs över till en specialistfunktion inom polisregionen. I dessa fall bör myndigheten, om den anställde vill det, eftersträva en lösning där den anställde om möjligt erbjuds medflyttning eller på annat sätt får användning för sin erfarenhet och kompetens så att uppsägning av personal så långt som möjligt kan undvikas.

En enmyndighetsorganisation kommer också att underlätta den interna personalrörligheten. Allt fler polisanställda uppfattar nuvarande begränsningar som negativt. Önskemål om att få arbeta i en annan del av landet kommer att kunna tillgodoses lättare i den föreslagna organisationen.

12.6.2 Tjänstgöring efter order och ingripanden på ledig tid

Med nuvarande ordning är anställda inom polisen skyldiga att efter order tjänstgöra utanför polisdistriktet.⁵ Enmyndighetsorganisationen får till följd att denna tjänstgöringsskyldighet – efter order – gäller i hela landet. Polismän har också en skyldighet att i vissa situationer ingripa när de är lediga för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten.⁶ Skyldigheten är nu begränsad till polisdistriktet men denna begränsning försvinner naturligt i en sammanhållen myndighet för hela landet.

12.7 Anställningsavtal och andra avtal

12.7.1 Anställningsavtal

I 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) sägs bl.a. att vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de *rättigheter* och *skyldigheter* på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Detta gäller även arbetstagare i allmän tjänst. Anställningsavtalet och anställningsförhållandet ska dock inte övergå till en ny arbetsgivare, om arbetstagaren motsätter sig detta.

I samband med att Skatteverket bildades anförde regeringen att den verksamhet som fördes över från skattemyndigheterna och Riksskatteverket till det nya Skatteverket, bevarade sin identitet vid övergången varför reglerna i 6 b § LAS var tillämpliga. Regeringen gjorde bedömningen att dessa regler innebar att anställningsavtalen automatiskt skulle komma att föras över till Skatteverket, om inte arbetstagaren motsatte sig övergången.⁷

Enligt kommitténs mening bör ett liknande resonemang kunna föras även vad gäller överföring av de polisanställdas anställningsavtal till den nya Polismyndigheten. Konsekvenserna av att anställningsavtalen förs över till den nya Polismyndigheten måste emellertid utredas vidare. I en myndighetsorganisation finns t.ex. inte den geografiska begränsning som följer av dagens indelning i

⁵ Se 4 kap. 8 § polisförordningen (1998:1558).

⁶ Se 4 kap. 10 § polisförordningen (1998:1558).

⁷ Prop. 2002/03:99 *Det nya Skatteverket*.

polismyndigheter. Det är något som sannolikt påverkar arbetstagarernas geografiska arbetskyldighet. Frågan om arbetstagarernas arbetskyldighet kräver dock ytterligare överväganden vilka bör hanteras inom ramen för genomförandeorganisationen. Ytterligare en fråga som genomförandeorganisationen måste ta ställning till är hur stor arbetsgivarens omplaceringsskyldighet är vid arbetsbristsituationer.

12.7.2 Civilrättsliga avtal

Civilrättsliga avtal som ingåtts av en polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen kan också, enligt kommitténs uppfattning, föras över till den nya myndigheten. Detta är primärt en fråga om information till avtalsparterna. I en del fall kan det emellertid behövas ändringar i avtalsinnehållet eller att avtalen sägs upp. Återkrav och fordringar får hanteras på motsvarande sätt. Detta bör vara en uppgift för Rikspolisstyrelsen inom ramen för genomförandeorganisationens förberedelsearbete.

12.8 Konsekvenser för Regeringskansliet

Konsekvenserna av de framlagda förslagen kan för Regeringskansliets, Justitiedepartementets, del förväntas bli relativt omfattande. Under en övergångsperiod kommer arbetsbelastningen att öka, bl.a. beroende på arbetet med författningar, tillsättningsförfarande och det merarbete som bildandet av ett fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten och ombildningen av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet innebär.

Regeringskansliet behöver enligt kommitténs bedömning också analysera vilka nya möjligheter den nya organisationen för polisverksamheten ger för ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Det kan enligt kommitténs uppfattning finnas anledning för regeringen att i dialog med Polismyndigheten överväga en förändring av resultatuppföljningen av den polisiära verksamheten så att den i större omfattning än i dag speglar resultaten av verksamheten i relation till verksamhetens mål. Det finns anledning att balansera nuvarande redovisning utifrån ett i huvudsak prestationsinriktat produktionsperspektiv till ett perspektiv där tjänsternas kvalitet, värde och effekter för samhället och medbor-

garna betonas. Härvidlag bör resultaten inte enbart för polisen utan för rättskedjan i sin helhet om möjligt beaktas. Detta kan komma att påverka Justitiedepartementets kompetens- och resursbehov.

Den finansiella styrningen kommer inte att förändras nämnvärt. Polisen har redan i dag ett samlat anslag som Rikspolisstyrelsen disponerar. Rikspolisstyrelsen svarar för fördelningen av medel till polismyndigheterna. Kommitténs förslag om särskilda medel för avdelningen för särskilda utredningar inom Polismyndigheten bör kunna ta sig formen av en separat anslagspost inom ramen för anslaget till Polismyndigheten.

Antalet befattningshavare som ska utses av regeringen kommer enligt kommitténs förslag att minska. Detta innebär en något minskad arbetsbelastning på Regeringskansliet än nuvarande ordning. Regeringen fattar i dag beslut om cirka 25 anställningar för Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Statens kriminaltekniska laboratorium och polismyndigheterna sammantaget. Ett genomförande av kommitténs förslag innebär att detta antal reduceras.

Totalt förordnas nu cirka 490 ledamöter och suppleanter till polisstyrelser efter varje riksdagsval. Dessutom sker kontinuerligt under mandatperioden förordnanden av nya ledamöter och suppleanter. Denna verksamhet försvinner helt med kommitténs förslag, vilket innebär minskad arbetsbelastning för Regeringskansliet. Regeringen kommer, enligt kommitténs förslag, att utse ledamöter i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden vilka sammanlagt är klart färre.

12.9 Ekonomiska konsekvenser

Som vi beskrivit i avsnitt 12.1.1 är de förslag som kommittén lämnar i kapitel 9 av mer övergripande karaktär. De ekonomiska konsekvensbeskrivningarna kan därför inte vara mer detaljerade än förslagen. Avgörande i detta avseende är t.ex. hur många polisregioner som bildas, vilka övergripande strukturreformer som genomförs och hur beslutsbefogenheter delegeras i organisationen. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska de ekonomiska konsekvenserna av förslagen beräknas och redovisas. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för stat, kommuner, landsting, företag och andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Såvitt kommittén kan bedöma kommer förslagen att ha ekonomiska konsekvenser endast för staten. Framförallt handlar det om ekonomiska konsekvenser för polisverksamheten. Ett av syftena med framlagda förslag är emellertid att de ska leda till ett effektivare polisarbete vilket kan ge ökad arbetsbelastning för flera andra myndigheter i rättskedjan. Det gäller såväl Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Den ökade belastningen kan komma att leda till behov av effektiviseringsåtgärder, alternativt resursförstärkning, hos dessa myndigheter. Kommitténs förslag bedöms förutom det här angivna inte ha några samhällsekonomiska konsekvenser.

Övergången till en myndighet kommer att innebära att en del av den verksamhet som nu bedrivs vid 21 fristående polismyndigheter kommer att bedrivs på färre platser. I huvudsak gäller detta ledningsfunktioner av olika slag, men även annan verksamhet kan bedrivs vid polisregionerna eller nationellt. De ekonomiska konsekvenserna blir som ovan nämnts beroende av den kommande genomförandeorganisationens ställningstagande till antalet polisregioner och till vilka orter ledningen av dessa lokaliseras.

På många håll är polismyndigheternas ledningsfunktion och annan verksamhet inrymd i lokaler som hyrs genom långtidskontrakt, vilket kan komma att innebära att polisen på flera orter åtminstone övergångsvis kan komma att disponera onödigt stora lokaler, medan det kan komma att finnas behov av att utöka lokalerna på de nya centralorterna. I takt med att nuvarande hyresavtal kan lösas för de lokaler som kan avvecklas kan en viss nerdragning av lokalkostnaderna förväntas.

Utöver lokalkostnader kommer omorganisationen att innebära behov av kompetensutveckling, nyrekrytering och i vissa fall omplaceringsåtgärder. Som en konsekvens av kommitténs förslag om en sammanhållen myndighet är det i övrigt ett stort antal aktiviteter som måste genomföras innan den nya myndigheten kan "sjösättas". Det gäller bl.a. anpassning och utveckling av it-systemen. För att klara dessa åtgärder kommer polisen sannolikt behöva utnyttja extern kompetens med engångskostnader som följd. Kommittén bedömer att omställningskostnaderna, som är av engångskaraktär, kan uppskattas till omkring 200 mnkr. I huvudsak belastar dessa kostnader åren 2014-2015.

För den av kommittén föreslagna genomförandeorganisationen kommer vissa särskilda kostnader att tillkomma. Hit hör framför allt personalkostnader för den särskilda utredaren och övriga per-

soner som ingår i genomförandeorganisationen samt ersättning för särskilda konsulttjänster i den mån sådana behöver anlitas utanför polisens organisation. Även lokalkostnader kan bli aktuellt. Kostnaden för genomförandeorganisationen kan uppskattas till omkring 30 mnkr. Även denna kostnad är av engångskaraktär och avser perioden 2013–2014.

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

Kommitténs samlade bedömning är att verksamheten, med oförändrad ambitionsnivå vad gäller uppdrag och kapacitet, långsiktigt kan finansieras inom given anslagsram också när polisen går in i en sammanslagen organisation.

Regeringens ambition är att medborgare i hela landet, oavsett bostadsort, ska känna sig förvissade om att polisens verksamhet leder till trygghet och att polisen prioriterar också sådana mängdbrottsproblem som ofta finns i lokalsamhället. Som kommittén tidigare framhållit innebär våra förslag inte en generell centralisering av polisens verksamhet, arbetsuppgifter eller ledningsfunktioner. Tvärtom har ett tydligt fokus för kommittén varit att skapa förutsättningar för att utveckla och förstärka polisverksamheten på lokal och regional nivå. De förslag som kommittén lämnar skapar förutsättningar för en effektivitetsökning, vilket bland annat kan användas till att målmedvetet förstärka den lokala polisiära närvaron i såväl glesbygd som i brottsutsatta områden i landets tätortskommuner. Effektivitetsökningen bör också leda till att polisen väsentligt förbättrar sina resultat vad avser brottsutredningar i allmänhet och mängdbrottsutredningar i synnerhet, samtidigt som polisen fortsätter att förstärka sin förmåga att bekämpa grov och organiserad brottslighet. I vilken mån kommitténs förslag ger ett tillräckligt utrymme för att på sikt nå uppsatta mål och eftersträlvade ambitionsnivåer på dessa områden kan Polismyndigheten få anledning att återkomma till.

12.10 Övriga konsekvenser

Av 15 § kommittéförordningen framgår att kommittén har att bedöma även andra konsekvenser av förslagen än de ekonomiska, t.ex. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, konsekvenser för jämställdheten och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Enligt kommitténs bedömning har de framlagda förslagen inte några konsekvenser i dessa avseenden.

Huvuddelen av den polisiära verksamheten kommer även fortsättningsvis att bedrivas lokalt och i huvudsak med stöd av nuvarande antal poliser och civilanställda. I den mån som uppgifter koncentreras inom en polisregion eller flyttas från nuvarande Rikspolisstyrelsen till polisregioner, som en följd av omorganisationen, uppstår givetvis sysselsättningspolitiska effekter. Förändringarna bedöms dock i ett bredare samhällsperspektiv ha en marginell regional- och sysselsättningspolitisk betydelse.

Ett huvudsyfte med förslagen är att polisverksamheten, i enlighet med regeringens ambition, ska uppnå högre kvalitet och bli mer effektiv. I detta ligger att övergången till en myndighet ska få effekter på brottsligheten och leda till både att brottsligheten minskar och att fler anmälda brott utreds och leder till lagföring. Detta bör i sin tur leda till att människors rädsla för att utsättas för brott minskar och att tryggheten i samhället ökar, vilket är ett av målen med kriminalpolitiken och polisens verksamhet.

12.11 Organisationsförändringen behöver följas upp

I rapporten *När flera blir en* konstaterar Statskontoret att uppföljningen och utvärderingen av enmyndighetsreformerna i allmänhet har varit svag.⁸ Reformerna har sällan följts upp eller utvärderats på ett systematiskt sätt. Det finns dock undantag från bristen på analys och uppföljning. Inför bildandet av enmyndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården genomfördes externa granskningar av styrning och organisation. Regeringen lät även genomföra externa uppföljningar av reformerna. Statskontoret konstaterar att sådana analyser och uppföljningar inte är någon garanti för att förändringarna lyckas, men förutsättningarna ökar sannolikt för att regeringen vid behov ska kunna

⁸ Statskontoret, 2010. *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

vidta åtgärder för att rätta till eventuella negativa konsekvenser av reformerna.

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

13 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens ansvarsområden

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

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

De föreslagna ändringarna i paragrafen är en följd av kommitténs förslag att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet (Polismyndigheten) samt att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet. Förslagen behandlas i avsnitten 9.1 och 9.2.

I *första stycket* har bestämmelsen om länsvisa polisdistrikt och polismyndigheter tagits bort.

En ny bestämmelse med innebörden att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tillsammans utgör polisen har införts i första stycket. Det görs tydligt vad som efter reformen avses med begreppet *polisen*. Detta begrepp förekommer i flera författningar, bl.a. i polislagens bestämmelser om polisverksamhetens ändamål (1 §) och polisens uppgifter (2 §). Vidare har införts en bestämmelse om att Polismyndigheten har ett nationellt ansvar för polisverksamheten i hela landet, med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för.

Ändringarna i *andra stycket* gör det tydligt att polismännen är tjänstemän hos antingen Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är i övrigt redaktionella.

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

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

Den nuvarande bestämmelsen i första stycket om Rikspolisstyrelsens ställning och uppgifter har tagits bort. Den nya Polismyndighetens roll framgår i stället av dess instruktion.

I första stycket har införts en bestämmelse som reglerar Säkerhetspolisens ansvarsområde. I dag framgår ansvarsområdet av det nuvarande andra stycket i paragrafen jämfört med förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens ansvarsområde kommer även fortsatt att vara sådan polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Den nya bestämmelsen innebär således inte någon ändring i sak, utan endast att en uttrycklig reglering av detta införs i polislagen. Vidare ges regeringen möjlighet att uppdraga åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet. En motsvarande bestämmelse finns i nuvarande lydelse av andra stycket i paragrafen.

I andra stycket görs tydligt att när Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen.

Förslagen behandlas i avsnitt 9.2.

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

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

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

Bestämmelsen reglerar förflyttningsskyldighet för anställda hos Säkerhetspolisen.

I det *första stycket* har benämningen *anställd vid Rikspolisstyrelsen för arbete i polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet* ersatts av benämningen *anställd vid Säkerhetspolisen*. Den förändrade lydelsen innebär ingen ändring i sak utan är en följd av ombildandet av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet. I övrigt har ett par redaktionella ändringar gjorts.

Det *andra stycket* är oförändrat.

I det *tredje stycket* har endast en redaktionell ändring gjorts.

Referenser

Regeringens propositioner och skrivelser m.m.

Proposition 1980/81:13, *Om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.*

Proposition 1983/84:89, *Om polisens organisation m.m.*

Proposition 1983/84:111, *Med förslag till ny polislag*

Proposition 1984/85:81, *Om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering*

Proposition 1988/89:108, *Om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.*

Proposition 1989/90:155, *Om förnyelse inom polisen*

Proposition 1991/92:100, *Budgetproposition för 1992*

Proposition 2002/03:99, *Det nya Skatteverket*

Proposition 2003/04:69, *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*

Proposition 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008*

Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

Proposition 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag*

Regeringen, direktiv 2009:62, *Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*

Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom regeringskansliet*

Proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*

Proposition 2010/11:116, *Genomförande av tredje sjösäkerhetspaketet – del 2*

Proposition 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*

Regeringens skrivelse 2011/12:39, *Hemlig telefonavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2010*

Departementspromemorior, Ds-serien

Justitiedepartementet (1982:10), 1981-års Polisberedning, *Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation*

Justitiedepartementet (1983:10), Polisberedningen, *Polisorganisationen*

Justitiedepartementet (2004:34), *Strukturella brister inom polisen*

Justitiedepartementet (2011:44), *Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten*

Statens offentliga utredningar, SOU

1967-års Polisutredning (1970:32), *Polisen i samhället*

1975-års Polisutredning (1979:6), *Polisen*

1981-års Polisberedning (1982:63), *Polislag*

1981-års Polisberedningen (1985:62), *Inriktningen av polisverksamheten*

SÄPO-kommittén (1988:16), *Säkerhetspolisens inriktning och organisation*

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

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

Polisledningskommittén (1998:74), *Styrningen av polisen*

Polisverksamhetsutredningen (2001:87), *Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet*

Polisverksamhetsutredningen (2002:117), *Polisverksamheten i förändring – del 2*

11 september-utredningen (2003:32), *Vår beredskap efter den 11 september*

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare (2003:41), *Förstärkt granskning av Polis och åklagare*

- Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen, ANSA (2003:106), *Försäkringskassan – Den nya myndigheten*
- SÄPO/Rikskrim-kommittén (2005:25), *Den centrala polisen*
- RMV/SKL-utredningen (2006:63), *Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri*
- Internutredningsutredningen (2007:5), *Summa summarum*
- Ansvarskommittén (2007:10), *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*
- Utredningen om den framtida polisutbildningen (2007:39), *Framtidens polis*
- Styrtutredningen (2007:75), *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*
- Förvaltningskommittén (2008:118), *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*
- Servicecenterutredningen (2011:38), *Ett gemensamt servicecenter*
- Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer (2011:81), *Myndighetschefers villkor*

Övriga utredningar och rapporter m.m.

- Balvik et al (2011), *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007–2011.*
- Brottsförebyggande rådet (2005), *Ett steg på vägen. Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden*, Rapport 2005:15.
- Brottsförebyggande rådet (2007), *Nationell trygghetsundersökning 2006. De första resultaten om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2007:14.
- Brottsförebyggande rådet (2009), *Nationella trygghetsundersökningen 2008. Om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2009:2.
- Brottsförebyggande rådet (2009), *Tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet*, Rapport 2009:20.
- Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (2009), *Samverkan i lokalt förebyggande arbete.*

- Brottsförebyggande rådet (2010), *Platsens betydelse för polisarbetet. Empiriskt stöd och policyrekommendationer*, Rapport 2010:11.
- Brottsförebyggande rådet (2010), *NTU 2009. Om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2010:02.
- Brottsförebyggande rådet (2010), *Personer lagförda för brott*.
- Brottsförebyggande rådet (2011), *Handläggningstider i rättskedjan. Resultat för några centrala brott*, Rapport 2011:3.
- Brottsförebyggande rådet (2011), *NTU 2010. Om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2011:1.
- Brottsförebyggande rådet (2011), *Utsatthet för brott år 2010. Resultat från nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2011*.
- Brottsförebyggande rådet (2011), *Kriminalstatistik 2010*.
- Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Samverkan i lokalt förebyggande arbete. Handbok*.
- Den finska regeringen (2009), *Proposition med förslag till lagar om ändring av polisförvaltningslagen och av vissa lagar i samband med den*, RP 58/2009 rd.
- Den holländska regeringen (2010), *Freedom and Responsibility. Coalition Agreement*.
- Den brittiska tillsynsmyndigheten HMIC (2010), *Valuing the Police. Policing in an age of austerity*.
- Det brittiska Home Office (2010), *Policing in the 21st century: Reconnecting police and the people*. Home Office CM 7925.
- Det brittiska Home Office (2011), *A new approach to fighting Crime*.
- Det brittiska Home Office (2011), *The National Crime Agency, a plan for the creation of a national crime-fighting capability*.
- Det danska Justitsministeriet (2005), *Resumé af forslaget til en politireform og en domstolsreform*.
- Det holländska ministeriet för Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Inrikesministeriet", (2004), *Policing in the Netherlands*.
- Det norska Kongelige justis- og politidepartement (2000–2001), *Politireform 2000 et tryggere samfunn*, St.meld. nr. 22.
- Det norska Kongelige justis- og politidepartement, Politidirektoratet (2006), *Sluttevaluering Politireform 2000*.

- Det norska Kongelige justis- och politidepartement, Politidirektoratet (2011), *Inspill til st.meld. om vidareutvikling av politi- og lensmannsetaten*.
- Ekonomistyrningsverket (2009), *Polisen, styrningen och uppföljningen*, Rapport 2009:6.
- Enhancer (2009), *Organisationskartläggning av Polisen. Ändamålsenlig delegering, struktur och bemanning*.
- Enhancer (2010), *Organisationskartläggning av Polisen i Kalmar och Kronoberg. Ändamålsenlig delegering, struktur och bemanning*.
- Eurostat (2008), *Crime and criminal justice*. Table 9 Number of police officers. Statistics in focus 58/2010.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (2010), *Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet*, ESO 2010:3.
- Furuhagen, B. (2009), *Från fjärdingsman till närpolis – en kortfattad svensk polishistoria*.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2008), *Individuella arbetsprestationer i uniformerat polisarbete*, Växjö universitet nr 003–2008.
- Holgersson, S. (2008), *Spelar skillnader i arbetsprestation mellan poliser någon egentlig roll?* Växjö universitet nr 006–2008.
- Holmberg, S & Weibull, L (2011), *Förtroendesiffrorna pekar uppåt, ingår i Lycksalighetens ö*. SOM-institutet.
- Lindahl, C. (2001, uppdaterad 2009), *Att mäta kostnadseffektivitet. En guide för Olof Palmes Internationella Center*.
- Lindström, P. (2002), *Fler poliser – färre brott?* Apropå 2/2002.
- Polismyndigheterna i Blekinge, Kalmar, Kronobergs och Skåne län. Sydsamverkan (2009), *Slutrapport – Översyn och utvärdering av Sydsamverkans strukturer och arbetsformer*, Polismyndigheten i Kronoberg APG-160-5459/08.
- Polismyndigheten i Kronobergs län (2010), *Skrivelse till Rikspolisstyrelsen angående Hemställan om att Polismyndigheterna i Kalmar län och Kronobergs län slås samman till en gemensam polismyndighet* (APG 126-6382/10).
- Polismyndigheten i Skåne (2011), *Genomförd trygghetsundersökning vid polismyndigheten i Skåne* (AA-480-2219/11).
- Rikspolisstyrelsen (2000), *Budgetunderlag för 2002–2004*.

- Rikspolisstyrelsen (2008), *Utvärdering och analys av EA-projektet – en koncentrerad ekonomiadministration inom Polisen*.
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Nationella servicemål för polisen* (POA 190-3308/09).
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Översyn av PKC-verksamheten och hanteringen av ärenden från PKC* (POA-190-3773/09).
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Nationell IT-strategi – utvecklingsområdet för Polisens IT 2010–2015* (ITS-170-5180/09).
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Beslut om indelning av polisen i samverkansområden* (STA-124-898/09).
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Polisens årsredovisning 2009*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten – delredovisning*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Redovisning av utvecklingen av antalet poliser och civilanställda inom polisen under perioden december 2006 till juni 2010*. (HR-710-2026/10).
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Nationell IT-strategi – utvecklingsområdet för polisens IT 2010–2015*
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Nationell IT-handlingsplan – genomförande av Polisens IT 2010–2015*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Polisens tidredovisning enligt PRR för 2011*. (EA-900-3226/2010).
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor*, Inspektionsrapport 2010:3.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Ärendebalanser i utredningsverksamheten*, Inspektionsrapport 2010:5.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Rapport avseende uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Polisens nationella brottsofferundersökning*, Rapport 2010:3.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Redovisning av utvecklingen av antalet poliser och civilanställda inom Polisen under perioden december 2006 till juni 2010*.
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Förslag avseende styrningen av PKC-verksamheten*, Remiss till polismyndigheterna. (POA-190-373/09).

- Rikspolisstyrelsen (2011), *Polisens it-sourcingstrategi – för en ökad och kostnadseffektiv leveransförmåga*, ITS-170-5180/09).
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Polisens service i PKC*, POA-142-633/11.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Polisens verksamhetsstyrning. Dokumentation*, RPS-rapport 2011.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Polisens årsredovisning 2010*.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Serviceundersökningar 2010/2011*. (POA-159-4866/10).
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Så styrs polisen*, RPS-rapport 2011.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Kvalitetssäkring av Polisens verksamhetsredovisning – etapp 1*, Rapport april 2011.
- Kvalitetssäkring av Polisens verksamhetsredovisning – etapp 2*, Rapport maj 2011.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Rapport avseende uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare*.
- Rikspolisstyrelsen (2011), *Beslutsprotokoll*. (A-121-754/11).
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2005), *Polisens grafiska profil*, RPSFS 2005:6.
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2008), *Polisens kontaktcenter (PKC)*, RPSF 2008:4.
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2009), *Polisens informationsbehandling med stöd av IT*, RPSF 2009:4.
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2010), *Om radioutrustning och kommunikationscentraler*, RPSF 2010:4.
- Rikspolisstyrelsens internrevision (2009), *Polisens system för verksamhetsuppföljning – VUP 2008-02-07 med uppföljning 2009-12-30*.
- Rikspolisstyrelsens internrevision (2010):
*Mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet,
Styrning och kontroll av polisens administrativa center, PAC.
Tillämpning av Polisens nationella utredningskoncept, PNU.
Polisens verksamhetsstöd, PVS, ur ett ägarperspektiv.
Granskning av lednings- och styrningsprocessen vid polismyndigheterna.*
- Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket (2010), *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott. Redovisning i maj 2010 av ett regeringsuppdrag*.

- Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket (2011), *Förbättrad hantering av mängdbrott – redovisning av uppdrag i regleringsbrevet för 2011*.
- Riksrevisionen (2005), *Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna*.
- Riksrevisionen (2010), *Polisens årsredovisning 2009*, Revisionsrapport 2010-05-12.
- Riksrevisionen (2010), *Revisionsrapport. Polisens årsredovisning 2009*.
- Riksrevisionen (2010), *Fler mängdbrott kan klaras upp snabbare*.
- Riksrevisionen (2010), *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*, RiR 2010:3.
- Riksrevisionen (2010), *Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*, RiR 2010:10.
- Riksrevisionen (2010), *Polisens förebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* RiR 2010:23.
- Riksrevisionen (2011), *Att hantera brottmål effektivt – en utmaning för regeringen och rättsväsendet*, RiR 2011:27.
- Sherman, L et al. (1997), *Preventing crime: What works, What doesn't, What's promising?*
- Socialstyrelsen (2006), *”God vård på lika villkor”. Geografi, demografi, volym och kvalitet*, Ingår i Ansvarsnämndens skriftserie.
- Statistiska centralbyrån, SCB (2011), *Befolkningsstatistik*.
www.scb.se.
- Statskontoret (2010), *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010*.
- Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.
- Statskontoret (2010), *Statens regionala företrädare- trender och scenarier*.
- Statskontoret (2011), *Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*.
- Statskontoret (2011), *Ska vi blanda in polisen?* (Rapport 2011:1).
- Statskontoret (2011), *Polisens förtroendemannaorganisation* (Rapport 2011:12).
- Statskontoret (2011), *Riksdagens och regeringens styrning av polisen* (Rapport 2011:20).

- Westin C, Nilsson A. (2009), *Attityd- och bemötandeproblem inom polisen. Rapport till Rikspolisstyrelsen.*
- Åklagarmyndigheten (2010), *Åklagarmyndigheternas rättsliga tillsyn.*

Kommittédirektiv



En ny organisation för polisen?

Dir.
2010:75

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juli 2010

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén finner att nuvarande organisationsform utgör ett hinder i dessa avseenden ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation för polisen som undanröjer hindren lämnas.

Kommittén ska också föreslå hur ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet kan tydliggöras. Vidare ska kommittén ta ställning till och lämna förslag i frågor om polisens tillgänglighet, synlighet och polisens samarbete med andra.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Framväxten av polisens nuvarande organisation

Polisens organisation har vuxit fram genom ett flertal reformer de senaste decennierna. År 1965 övergick polisen från kommunal verksamhet till statlig. Innan dess var det riksdagen och regeringen som lade fast riktlinjer för polisen men kommunerna som bedrev verksamheten. Polisen förstatligades för att bli mer effektiv och enhetlig. Samtidigt bildades den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen, men länsstyrelserna hade kvar sin roll som polismyndigheternas högsta polisorgan.

Modernisering har skett i flera steg

Polisens organisation moderniserades i flera steg under 1970-, 1980- och 1990-talen. Syftet var att effektivisera polisen genom att minska detaljstyrningen och öka det lokala självbestämmandet. Bland annat fick polisstyrelserna 1984 ökade befogenheter att fatta beslut om den övergripande inriktningen av verksamheten. Vidare fattade riksdagen 1990 beslut om den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) som innebar en fortsatt decentralisering av polisen. Tyngdpunkten i den operativa polisverksamheten placeras därmed på regional och lokal nivå. I samband med förändringen renodlades Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet. Den så kallade länspolismästarmodellen med 21 myndighetschefer länsvist fördelade infördes successivt med utgångspunkt i förslagen i 1975 års polisutredning (SOU 1979:6). Modellen innebar att den regionala polischefen inte längre var en del av länsstyrelsen utan blev chef för länets polismyndighet. Denna ordning infördes som en generell organisationsmodell i hela landet 1992 och var helt införd 1998. Då fick också polisstyrelserna den roll de har i dag.

Under 2000-talet har omfattande verksamhetsutveckling pågått inom organisationen. Samtidigt har riksdagen och regeringen fortsatt att modernisera polisen, men polisens organisation har i allt väsentligt varit oförändrad. De senaste åren har polisen även tillförts mycket omfattande ekonomiska resurser i syfte att möjliggöra en kraftig ökning av antalet poliser. Sedan halvårsskiftet 2010 finns det fler än 20 000 poliser. Dimensioneringen av polisen är därmed den största i modern tid.

Polisens grundläggande uppdrag att förebygga och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet har dock sedan förstatligandet 1965 varit detsamma.

Förändringar i omvärlden har påverkat polisen

De senaste decennierna har det skett stora förändringar i omvärlden som ändrat förutsättningarna för att bedriva polisverksamhet. Sveriges befolkning har ökat, och tendensen har samtidigt varit att små kommuner och landsbygdsområden blivit glesare befolkade medan befolkningen i de större städerna har ökat. Ökad befolkning leder vanligtvis till fler anmälda brott. Ungdomsåren är den gene-

rellt mest brottsaktiva perioden. Befolkningsstorleken och ungdomskullarnas storlek påverkar alltså den rapporterade brottsligheten och därmed också polisens uppgift. Antalet anmälda brott har ökat sedan 1950-talet fram till i dag. Brottslighetens sammansättning har förändrats, med en ökning av bl.a. anmäld våldsbrottslighet och bedrägeribrott under senare tid.

Samhället har också utvecklats när det gäller användning av teknik och nya kommunikationsformer. Det har lett till att nya brott tillkommit men också att väl kända brottstyper som t.ex. bedrägerier genomförs med ny teknik. Polisen har samtidigt fått nya, viktiga verktyg för att bekämpa brott, bl.a. genom utökade rättsliga befogenheter, IT-utveckling och stora framsteg i forensisk verksamhet. Polisen har även rekryterat specialister med civil kompetens för att möta denna utveckling.

Sveriges medlemskap i EU och därefter inträde i Schengensamarbetet har medfört nya förutsättningar för polisen när det gäller bl.a. gränskontroll och internationellt samarbete. Svensk polis är i dag mer beroende av ett gott samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder än vad den har varit tidigare.

Kvaliteten i polisens verksamhet behöver höjas

Hur förändringar i samhället påverkar polisen har de senaste decennierna varit föremål för flera statliga utredningar. Det grundläggande uppdraget att förebygga och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet är dock i allt väsentligt desamma. Däremot har förändringarna skapat nya förutsättningar för att bedriva polisverksamhet.

Polisen har under senare år tillförts omfattande resursökningar. All statlig verksamhet förväntas använda medel effektivt oavsett anslagets storlek och kraven är desamma även när anslagen ökar. Regeringen gör emellertid bedömningen att polisen inte fullt ut lever upp till de krav som ställs på ett effektivt resursutnyttjande. Ett tecken på det är att verksamhetsresultatet varierar kraftigt mellan de olika polismyndigheterna. Kvaliteten behöver höjas i polisens verksamhet och det samlade resultatet förbättras. Polisens organisation behöver bli mer flexibel så att resurserna snabbt kan flyttas dit där de behövs mest, på både kort och lång sikt.

Polisens organisation har sedan slutet av 1990-talet i allt väsentligt varit densamma. Därför är det angeläget att utreda om polisen har en organisation som är ändamålsenlig och som ger förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

Uppdraget att klargöra om polisen behöver en ny organisation

Polisen ska vara organiserad så att den kan bedriva en rättssäker, flexibel och kostnadseffektiv verksamhet av hög kvalitet. Polisen ska kunna prestera ett väsentligt bättre verksamhetsresultat än i dag och dess organisation ska snabbt kunna anpassa sig till de behov som uppstår till följd av förändringar i samhället. Polisens uppdrag enligt 1 och 2 §§ polislagen (1984:387) ska dock vara oförändrat liksom Säkerhetspolisens organisation och uppdrag enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

En parlamentarisk kommitté får därför i uppdrag att förutsättningslöst analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder när det gäller kraven på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade verksamhetsresultat.

Med utgångspunkt i vilka väsentliga hinder som identifierats ska ett fullständigt förslag till en helt eller delvis ny organisation som undanröjer hindren lämnas.

Oavsett resultatet av hinderanalysen ska förslag som rör dels styrningen av polisens verksamhet, dels polisens tillgänglighet, synlighet och samarbete med andra lämnas.

Tydligare ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet

Regeringen styr polisorganisationen genom bl.a. förordningar, beslut om regleringsbrev och anställning av rikspolischef, överdirektör, rikskriminalchef och länspolismästare. Därtill finns förtroendemannainflytande i polisen. På central nivå sker inflytandet genom att regeringen förordnar ledamöter i Rikspolisstyrelsens styrelse och två ledamöter i Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. På lokal nivå sker inflytandet genom att regeringen förordnar ledamöter i polismyndigheternas polisstyrelser och genom polisnämnderna i vissa av storstädernas polisområden.

En av Rikspolisstyrelsens uppgifter är enligt 1 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten och att förmedla detta till polisorganisationen. Rikspolischefen i sin tur ansvarar inför regeringen för verksamheten vid Rikspolisstyrelsen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Rikspolisstyrelsens styrelse ska i detta avseende pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

Länspolismästarna är ansvariga för respektive polismyndighets verksamhet. De ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Till polismyndigheternas styrelser uppgifter hör att se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten.

Styrkedjan i polisen är i förhållande till andra statliga myndigheter komplex genom att regeringen förordnar chefer och förtroendemän, och därigenom fördelar ansvar, i flera olika instanser. Bland annat Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten *Polisen – styrning och uppföljning* (ESV 2009:6) konstaterat att fördelningen av ansvar och befogenheter inom polisorganisationen inte är helt tydlig och uppfattas olika inom organisationen. En orsak till det är att myndighetsförordningen (2007:515) i relevanta delar inte tillämpas för polisorganisationen. Enligt ESV behöver regeringen förtydliga uppdrag, ansvar och befogenheter för Rikspolisstyrelsen, rikspolischefen, Rikspolisstyrelsens styrelse, länspolismästarna och polisstyrelserna.

Företaget Enhancer har i rapporten *Organisationskartläggning Polisen* (dnr Ju2009/954/PO) framfört att den befintliga organisationsstrukturen med en blandning av stora och små polismyndigheter gör det svårt att styra och samordna verksamheten på ett effektivt sätt. Enhancer har även föreslagit att de högsta chefernas ansvar och befogenheter ska förtydligas.

Utgångspunkter för kommittén ska vara dels de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet, och tillväxt* (prop. 2009/10:175) dels att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för polisen. Ledningens ansvar för polisverksamheten i hela landet ska vara tydligt reglerad. Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan de högsta cheferna inom polisen ska vara tydlig och främja ett effek-

tivt och enhetligt arbetssätt. Även delegeringen inom polisorganisationen av polisens övergripande uppdrag enligt lag, förordning och regleringsbrev ska vara tydlig.

Förtroendemannainflytandet i polisorganisationen är en central del av den demokratiska insynen och den lokala förankringen av polisens verksamhet och ska därför finnas kvar i någon form. Det är samtidigt angeläget att den roll som förtroendemännen har är väl avvägd i förhållande till det uppdrag och de befogenheter som polisledningen har på central och lokal nivå.

Kommittén ska därför

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

Förslaget om förtroendemännens roll ska vara väl avvägt i förhållande till polisledningens uppdrag och befogenheter på central respektive lokal nivå i polisorganisationen.

En tillgänglig och synlig polis med befogenhet och kompetens att bekämpa brott i hela landet

Polisen ska vara närvarande i hela landet. Enligt 6 § polisförordningen (1998:1558) bör polisen utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande till allmänheten. Polisen bör se till att vara tillgänglig och synlig.

Brottsligheten ser olika ut i och utanför större städer. Polismyndigheter i glesare befolkade delar av landet rapporterar ett lägre antal brott per invånare. Det rapporteras t.ex. i det närmaste dubbelt så många brott per invånare i Stockholms län och Skåne län som i Västerbottens län och Norrbottens län (Brottsförebyggande rådet, officiell kriminalstatistik 2008). Den nationella trygghetsundersökningen (NTU, Brottsförebyggande rådet 2010) visar att

rädslan och oron för att utsättas för brott är lägre i små kommuner och i landsbygdsområden. De ibland stora avstånden i landsbygdsområden gör förutsättningarna för att bedriva polisverksamhet annorlunda där jämfört med i större städer. Samtidigt ställer människorna utanför de större städerna krav på en tillgänglig och trygghetsskapande polis.

I dagens polisorganisation är ansvaret för brottsbekämpning uppdelat mellan den nationella och den lokala nivån. Enligt gällande reglering i polislagen leder polismyndigheterna polisverksamheten i sitt geografiska ansvarsområde, men regeringen kan i vissa fall uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet på nationell nivå. Styrelsen leder, med stöd av bestämmelser i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen, polisverksamhet bl.a. för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och för att bekämpa terrorism. Polisverksamheten leds i sådana fall av Säkerhetspolisen. Rikspolisstyrelsen får också leda polisverksamhet i vissa andra fall, t.ex. om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller har internationell anknytning. Polisverksamheten leds i sådana fall av Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisens roll är i övrigt bl.a. att ansvara för de internationella kontakterna, samordna kriminalunderrättelseverksamheten och insatserna mot grov organiserad brottslighet och att förstärka polismyndigheterna vid särskilda händelser. Förstärkningen sker främst genom att polismyndigheterna begär biträde av specialistkompetens inom olika områden. Rikskriminalpolisens roll som en kvalificerad förstärkning av polismyndigheterna har förändrats i takt med att länskriminalpolisavdelningar med egen specialistkompetens har byggts upp, framför allt i storstäderna.

Dagens polisorganisation har 21 polismyndigheter som i stor utsträckning själva ansvarar för brottsbekämpningen inom det egna geografiska ansvarsområdet. Rikskriminalpolisen har en i huvudsak stödjande roll i förhållande till polismyndigheterna. Det kan ibland bidra till att polisen inte är tillräckligt flexibel och effektiv när det gäller bekämpningen av t.ex. rörlig seriebrottslighet, där varje enskilt brott kan betraktas som ett mindre allvarligt brott i mängden, men där en samlad analys visar att det är fråga om grov och organiserad brottslighet.

Polisens brottsbekämpning ska vara lokalt förankrad. En utgångspunkt ska samtidigt vara att polisen har en organisation där det finns förutsättningar för att brott ska kunna bekämpas med

hög effektivitet, med tillräcklig uthållighet och med den kompetens som krävs, oavsett var i landet det sker. Allmänheten ska kunna ställa krav på en tillgänglig polis oavsett var i landet man bor.

Kommittén ska därför

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

En organisation för ett effektivare samarbete med andra, både nationellt och internationellt

Polisorganisationen är beroende av ett nära samarbete och en nära samverkan med andra myndigheter och organisationer för att kunna fullgöra sitt uppdrag. I vissa fall är polisens samarbete med andra reglerat i författning. Enligt t.ex. 3 § polislagen ska polisen samarbeta med åklagarmyndigheterna. Vidare ska polisen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt är polisen skyldig att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Polisen samarbetar i dag med ett stort antal myndigheter och organisationer, utöver åklagarmyndigheterna och socialtjänsten. Samverkan med flera myndigheter sker inom ramen för samarbetet mot grov organiserad brottslighet t.ex. strategiskt i det nationella underrättelsecentret (NUC) och på operativ nivå inom ramen för åtta regionala underrättelsecentra (RUC). Ett organ för samarbete på lokal nivå är de lokala brottsförebyggande råden. Rådets ledamöter är lokalt förankrade och består ofta av företrädare för kommunstyrelsen, polisen, frivilligorganisationer och det lokala näringslivet.

Flera viktiga samarbetsparter har de senaste åren genomgått omfattande organisatoriska förändringar. Till exempel har Åklagar-

myndigheten, Tullverket och Kriminalvården gjorts om till s.k. enmyndigheter. Vidare har regeringen nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att utreda om bekämpningen av ekonomisk brottslighet kan bli mer effektiv och rättssäker genom att Ekobrottsmyndigheten tilldelas ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som myndigheten handlägger (dir. 2010:33). Förutsättningarna för samverkan och samarbete mellan polisen och flera viktiga samarbetsparter har därmed förändrats.

För att utveckla polisen och nå framgång i kampen mot gränsöverskridande och organiserad brottslighet är det också viktigt med ett effektivt samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder och internationella polisorganisationer. Samarbetsformerna har blivit allt fler och det polisiära samarbetet har under de år som gått sedan dagens polisorganisation fick sin form ökat väsentligt i omfattning och betydelse.

Den operativa delen i det internationella samarbetet är i stor utsträckning koncentrerad till Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen). Där hanteras i enlighet med 2 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen bl.a. samarbete inom ramen för Interpol, Europol, Schengens datasystem SIS/Sirene, EU:s gränskontrollbyrå Frontex, det nordiska polis- och tullsamarbetet samt Östersjösamarbetet mot organiserad brottslighet. Det ligger också på Rikskriminalpolisen att organisera en styrka inom polisen för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarsmakten och andra berörda.

En viktig orsak till att det internationella polisiära samarbetet vuxit i omfattning och betydelse under senare tid är att gemensam lagstiftning inom vissa områden och verktyg för att underlätta operativt samarbete vuxit fram inom EU. Polisen har därigenom fått förutsättningar för att effektivare bekämpa brott. Polisen har t.ex. fått utökade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter i andra EU-länder. Dessutom har sättet som information utbyts på effektiviserats.

Utvecklingen inte minst inom EU pekar på att både omfattningen och betydelsen av det internationella polisiära samarbetet kommer att fortsätta att öka.

Kommittén ska därför

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar för ett effektivt samarbete med övriga rättsväsendet, statliga

myndigheter, kommuner och organisationer i Sverige vars verksamhet berör polisverksamheten, och

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar på såväl central som lokal nivå för att effektivt och flexibelt delta i och tillgodogöra sig det internationella samarbetet.

Samråd och konsekvensbeskrivning

Kommitténs uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Vidare ska kommittén samråda med utredningen En samlad ekobrottshantering? (dir. 2010:33) och med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62).

Kommittén ska inhämta synpunkter från Statskontoret och Riksrevisionen och därigenom ta tillvara de erfarenheter som finns från när andra statliga myndigheter organiserats om till s.k. enmyndigheter.

Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittén ska bedöma vilken påverkan på andra myndigheter och organisationer som de lämnade förslagen får om de genomförs. Om målkonflikter uppstår med anledning av förslagen, ska en redovisning lämnas över vilka intressen som behöver vägas samman.

Kommittén ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

I den utsträckning kommittén lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska också fullständiga författningsförslag lämnas.

Kommittén ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska kommittén föreslå en finansiering av dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)**

**Dir.
2012:13**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv om ett antal frågor om polisens organisation (dir. 2010:75).

Kommittén får nu i uppdrag att även utreda behovet av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet. Om kommittén kommer fram till att övervägande skäl talar för att inrätta ett sådant organ, ska ett fullständigt förslag om organisation och verksamhet lämnas.

Kommittén ska också analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet och lämna de förslag som en sådan ombildning i så fall kräver.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012. Utredningstiden förlängs nu. En delredovisning ska fortfarande göras den 31 mars 2012. De delar som avser följdändringar i författningar med anledning av organisationsförändringen inom polisen och överväganden med anledning av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, redovisas senast den 30 november 2012. När det gäller den fristående granskningen ska delen om polisens verksamhet redovisas senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.

Ett fristående organ som granskar polisens och Kriminalvårdens verksamhet?

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete, enligt 1 § polislagen (1984:387), syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Detta uppdrag innebär att polisen har långtgående befogenheter att ingripa i enskildas liv, bl.a. genom att begränsa de grundläggande fri- och rättigheter som finns fastslagna i regeringsformen. Polisen har också anförtroddt samhällets våldsbefogenheter och har bl.a. till uppgift att bistå domstolar och myndigheter när en uppgift förutsätter våldsutövning. Samtidigt är mycket av den verksamhet som bedrivs inom polisen föremål för sekretess, vilket försvårar allmänhetens insyn. Inom delar av verksamheten är dessutom möjligheterna att få till stånd en rättslig prövning av polisens beslut och åtgärder begränsade.

Medborgarnas förtroende för polisens verksamhet är grundläggande för att upprätthålla respekten för demokratin och demokratiskt fattade beslut. En nödvändig förutsättning för medborgarnas förtroende är att polisens verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter och i övrigt utförs på ett korrekt och konsekvent sätt. Det är därför viktigt att polisens verksamhet kan bli föremål för kvalificerad granskning. Någon heltäckande granskning av det slaget finns inte i dag.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har enligt 7 § polislagen tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsens tillsyn preciseras i 2 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Där anges att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt ska beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom polisen fungerar väl.

Tillsyn över polisväsendet utövas även av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Dessutom utövas tillsyn över behandling av personuppgifter av Datainspektionen. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har också ett tillsynsuppdrag och granskar bl.a. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter samt utövar tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter. Förutom

dessa tillsynsorgan har Riksrevisionen i uppgift att granska resursanvändningen och effektiviteten i den statliga verksamheten.

Frågan om fristående granskning av polisens verksamhet har tidigare varit föremål för översyn. I betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41) fann Kommittén om tillsynen över polis och åklagare att det behövs en ambitiös tillsyn över polis- och åklagarmyndigheterna, bl.a. med hänvisning till att det i dessa verksamheter avgörs frågor som är ingripande för den enskilde och som avser grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Kommittén fann emellertid att det inte fanns tillräckliga skäl att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisen och åklagarna.

Inte heller Kriminalvårdens verksamhet är föremål för ordinär fristående granskning. Kriminalvården är sedan år 2006 en myndighet. I propositionen som låg till grund för enmyndighetsreformen (prop. 2004/05:176) gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att den centrala ledningen och styrningen av myndigheten skulle komma att effektiviseras genom den föreslagna organisationsförändringen. Det framhölls att det är mycket viktigt att tillsynen inom Kriminalvården fungerar väl samt att den tillsynsverksamhet som skulle inrättas vid huvudkontoret skulle innebära en förstärkt tillsyn.

Även Kriminalvården granskas av JO, JK, Datainspektionen och Riksrevisionen. När det gäller medicinsk behandling inom Kriminalvården utövas tillsyn av Socialstyrelsen. Den vuxenutbildning som Kriminalvården anordnar står under tillsyn av Skolinspektionen.

Behovet av en fristående granskningsverksamhet för Kriminalvården har påtalats av flera utredningar, senast i betänkandet Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80). Där föreslås en extern och oberoende granskningsfunktion inom Kriminalvården, och utredningen framhåller att en förstärkt tillsyn genom en fristående tillsynsmyndighet skulle leda till en större öppenhet och ett högre förtroende för Kriminalvården. I betänkandet framhålls också att det tyngst vägande skälet för en extern tillsynsfunktion är värnandet om de intagnas rättssäkerhet.

JO har i bl.a. ämbetsberättelser från senare år uppmärksammat riksdagen på att det inom vissa samhällsområden saknas reguljär tillsyn. Det gäller bl.a. verksamheter där människor hålls frihetsberövade. JO har pekat på situationen inom Kriminalvården, som saknar ett oberoende tillsynsorgan. Enligt JO är många av de frågor

som ombudsmännen utreder inte rättsliga frågor i egentlig mening utan handlar om bemötande och levnadsvillkor, frågor som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang. JO har framhållit att dess tillsyn är extraordinär och inte avsedd att ersätta en reguljär tillsyn, men att avsaknaden av ordinära tillsynsorgan har inneburit att JO får ersätta reguljär tillsyn på dessa områden. JO har också pekat på att dess uppdrag i dag även omfattar tillsyn över tillsynsorganen.

Det finns alltså anledning att undersöka om det bör inrättas ett fristående organ med uppdrag att bedriva kvalificerad granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet och hur organet och dess verksamhet i så fall bör utformas.

I det arbetet kan vägledning hämtas från regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) där generella bedömningar av hur en tillsynsreglering bör vara utformad redovisas. Riksdagen har välkomnat skrivelsen och därtill angett att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig samt bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp (bet. 2009/10:FiU12). Skrivelsen ska enligt 2010 års förvaltningspolitiska proposition vara vägledande för det fortsatta arbetet med att se över tillsynsregleringen och utgöra en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas (prop. 2009/10:175 s. 96).

Regeringen förespråkar i skrivelsen att begreppet tillsyn främst bör användas när det är fråga om självständig granskning för att kontrollera om en viss verksamhet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Tillsynen ska även vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den verksamhet som är föremål för tillsynen. Tillsynen bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot, vilket garanterar trovärdigheten i tillsynen.

Polisens verksamhet omfattar bl.a. brottsförebyggande arbete, övervakning av allmän ordning och säkerhet samt spaning och utredning av brott, inklusive handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen. Polisen har även stödjande och hjälpande verksamhet och andra, särskilt författningsreglerade uppgifter. En utgångspunkt för övervägandena om en fristående granskning av polisen bör vara de verksamheter som anges i 2 § polislagen, men det ingår i kommitténs uppdrag att överväga hur det nya granskningsorganets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

I fråga om tillsyn över polisens brottsutredande verksamhet måste också vägas in att den verksamheten bedrivs i nära samarbete

mellan polis och åklagare. Därför bör det analyseras vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet.

Kriminalvårdens uppgifter framgår av förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården och omfattar bl.a. att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra transporter och personutredningar i brottmål. Kriminalvården får även bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten. Utgångspunkten för övervägandena om fristående granskning bör vara dessa uppgifter, men det ingår i kommitténs uppdrag att inom den ramen överväga hur det nya organets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

Den del av polisens och Kriminalvårdens verksamhet som består av tillsyn av effektiviteten i verksamheten och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen bör även fortsättningsvis utföras inom respektive myndighet.

Om det finns behov av att inrätta ett fristående organ för granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet ska utgångspunkten vara att granskningen ska utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot det. Frågan om organets befogenheter bör också övervägas.

Kommittén ska

- ta ställning till om ett fristående organ ska granska polisens, inklusive Säkerhetspolisens, och Kriminalvårdens verksamhet,
- om övervägande skäl talar för ett inrättande av ett sådant organ, lämna ett fullständigt förslag om hur organet och dess verksamhet bör utformas,
- föreslå vilken verksamhet inom polisen som granskningen i så fall ska avse, med utgångspunkt i de verksamheter som anges i 2 § polislagen,
- föreslå vilken verksamhet inom Kriminalvården som granskningen ska avse, med utgångspunkt i förordningen med instruktion för Kriminalvården,
- analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet,
- analysera och föreslå vilka ingripandemöjligheter eller andra befogenheter ett eventuellt granskningsorgan bör ha,

- analysera hur ett fristående granskningsorgans verksamhet ska utformas i förhållande till de uppdrag som andra myndigheter har i fråga om tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet.

De uppdrag som JK, Socialstyrelsen och Skolinspektionen har ska vara oförändrade. Även JO:s uppdrag faller utanför det som kommittén har att överväga.

Behovet av analys för det fall Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet

I direktiven till Polisorganisationskommittén (dir. 2010:75) anges att Säkerhetspolisens organisation och uppdrag enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen ska vara oförändrat. Säkerhetspolisen utgör i dag en del av Rikspolisstyrelsen, men åtnjuter ett stort mått av självständighet med bl.a. en egen generaldirektör som utses av regeringen, eget regleringsbrev och ett eget anslag på statsbudgeten.

Kommittén har i sitt pågående arbete funnit skäl för att Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet och har därför begärt tilläggsdirektiv för att kunna analysera vissa frågor som väcks med anledning av det.

Att skilja Säkerhetspolisen från övriga polisen får ett antal konsekvenser. Det handlar främst om vilken ledningsform den fristående Säkerhetspolisen ska ha och frågor i anslutning till detta. Det väcker även frågor som rör samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen, där man i dag i viss utsträckning bidrar med resurser till varandras verksamheter. Den nuvarande organisationsformen, där de utgör två verksamheter inom samma myndighet, ger utrymme för ett nära samarbete. Om Säkerhetspolisen däremot ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet, finns det behov av att identifiera och eventuellt formalisera detta samarbete. Utöver det nära samarbetet med Rikskriminalpolisen har Säkerhetspolisen också ett utvecklat samarbete med länspolismyndigheterna. Även här medför en separation av Säkerhetspolisen från den övriga polisen konsekvenser som behöver analyseras. Ytterligare en fråga av organisatorisk art är förhållandet mellan Säkerhetspolisen och polisens personalansvarsnämnd.

Om kommittén finner att Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet ska kommittén

- analysera konsekvenserna av att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet,
- lämna de förslag som en sådan ombildning kräver.

Vilka följdändringar krävs i andra författningar med anledning av en förändrad organisation för polisen?

De huvudsakliga bestämmelser som rör polisen och dess organisation finns i polislagen, polisförordningen (1998:1558) och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Därutöver omnämns polisen i ett mycket stort antal andra författningar, där polisen ges olika befogenheter eller berörs på andra sätt.

Polisorganisationskommitténs förslag om en ny organisation för polisen ska innehålla de förslag till författningsändringar som krävs i de för polisen centrala författningarna, dvs. polislagen, polisförordningen och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

I vilken utsträckning en förändrad organisation även kräver följdändringar av andra författningar där polisen omnämns är dock en fråga som kräver omfattande analys och kommer därför inte att kunna slutföras inom utredningens ursprungliga tidsramar. Kommitténs redovisning av uppdraget i den delen bör därför senareläggas. De följdändringar som har samband med tillsynen över polisens verksamhet bör redovisas tillsammans med övriga överväganden i den delen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012. Utredningstiden förlängs nu. En delredovisning ska fortfarande göras den 31 mars 2012. De delar som avser följdändringar i författningar med anledning av organisationsförändringen inom polisen och överväganden med anledning av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, redovisas senast den 30 november 2012. När det gäller den fristående granskningen ska delen om polisens verksamhet redovisas

senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.

Kommittén ska samråda med Arbetsgivarverket.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt
vid sjötransporter – Atenförordningen och
försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande
och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med
assistansersättning. [6]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom
utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global
utblick. [7]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldrapenning. [9]