

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 placerades 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 generellt 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 detsamma. 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 anslaget 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 rätts-säker, 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 förut-sättningslöst 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 polisenämnderna 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 styrelsernas 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 effektivt och enhetligt arbetssätt. Även delegeringen inom polisorganisationen av polisens övergripande uppdrag enligt lag, förordning och regleringsbrev ska vara tydlig.

Förtroendemännainflytandet 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. All-

mänheten 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 Åklagarmyndigheten, 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 ekobrottsshantering? (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)