



Ursäkta, men vi är faktiskt POLISEN och vi står över lagen!

Stefan Holgersson

08/07/2018
CARER
Linköpings universitet
581 83 Linköping
www.liu.se/forskning/carere

Kontaktadresser:

Stefan Holgersson
stefan.holgersson@liu.se

Linköpings universitet
SE - 581 83 Linköping

Center for Advanced Research in Emergency Response (CARER)
Centrum för forskning inom respons- och räddningssystem (CARER)
URL: <http://www.liu.se/forskning/carer>
E-Post: carer@lists.liu.se

Publiceras av Linköping University Electronic Press
URL: www.ep.liu.se
E-post: ep@ep.liu.se

Detta verk skyddas enligt lagen om upphovsrätt (URL 1960:729).
Upphovsrätten ägs av författaren, 2018.

©Stefan Holgersson, 2018

Förord

Denna rapport har skrivits inom ramen för Centrum för forskning inom respons- och räddningssystem (CARER). CARER är ett tvärvetenskapligt forskningscentrum och bedriver forskning inom respons- och räddningsområdet. Polisen är en viktig aktör i responskedjan och andra rapporter som presenterats av forskare som är knutna till CARER har berört faktorer som verkar böttna i strukturella problem inom polisen. (se t.ex. Stenberg, 2016; Holgersson, 2017). För att utveckla responssystemet finns det en vinst att dels studera samverkan mellan olika aktörer, men också att specialgranska enskilda aktörer. Vissa forskare inom CARER har därför i sin forskning ett fokus på enskilda aktörer som ingår i respons- och räddningssystemet. Denna rapport är ett exempel på detta.

Stefan Holgersson är polis och har sin grundplacering i ingripandeverksamheten i Botkyrka. Han är dessutom professor i polisvetenskap vid Polishögskolan i Oslo och docent i utveckling av informationssystem vid Linköpings universitet.

Flera befattningshavare inom polisen, vilket även inkluderar höga chefer, är mycket frustrerade över att vikten av att följa lagar och regler har minskat inom polisorganisationen. Polisens HR-avdelning nämns ofta i negativa ordalag i dessa sammanhang. Denna rapport är en av flera studier som kommer att presenteras under 2018/2019 vars mål är att bidra till Polismyndighetens utveckling. Det hade inte varit möjligt att genomföra studien utan hjälp av de goda krafter som finns inom polisen, samt utan viktiga bidrag från andra aktörer utanför polisen. Ett stort tack!

Rapporten är resultatet av en löpande forskningsaktivitet med ett fokus på polisens verksamhet. Fler rapporter som berör helt andra frågor pågår inom ramen för denna forskningsaktivitet. Ett genomgående tema i dessa rapporter är skillnader mellan Polismyndighetens presenterade bilder av verksamheter och hur de i realiteten fungerar. Professor Mats Alvesson, Lunds universitet har bidragit med externa medel för att göra det möjligt att belysa denna problematik. Tack!

Slutligen ett tack till Johannes Knutsson, Magdalena Hellström, Ann-Christine Andersson Arntén, Toni Celan, Erik Lakomaa, Per Hagström, Rolf Granér och några andra som inte namnges, som läst igenom rapporten och kommit med värdefulla synpunkter.

Sammanfattning

Av rapporten framgår att det inom polisen finns en utbredd inställning att Polismyndigheten inte behöver rätta sig efter lagar och regler. Det handlar inte om bristande intern information, utan om ett förhållningssätt som återfinns hos personal på skilda hierarkiska nivåer. Förhållandet återspeglas i många sammanhang, exempelvis när någon begär att ta del av allmänna handlingar, i vapenlicensärenden, i arbetsmiljöärenden och hur polisen bland annat i pressmeddelande vinklar olika förhållanden m.m.

Polismyndigheten har ett stort fokus på att marknadsföra sitt eget varumärke. Det har medfört att grundläggande principer i regeringsformen hamnat i skymundan, såsom vikten av att iaktta opartiskhet och saklighet. En ovilja att lämna ut innehållet i allmänna handlingar som riskerar att påverka polisens varumärke negativt kan ses som en följd av detta och leder inte bara till att offentlighetsprincipen sätts ur spel. Det får också indirekt en negativ inverkan på möjligheterna att svensk polis utvecklas på ett önskvärt sätt genom att polisen vidtar skenaktiviteter. I rapporten *"Polisens utredningsverksamhet – En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet"* (Holgersson, 2018) exemplifieras negativa konsekvenser av ett sådant förhållningssätt (se även Holgersson, 2014; Holgersson & Wieslander, 2017). I denna rapport beskrivs och fördjupas problembeskrivningen. De problem som tas upp är i sig viktiga att komma tillrätta med eftersom det är vitalt för en rättsvårdande myndighet att följa lagar och regler. I synnerhet gäller det för en myndighet i vars verksamhet det ingår att använda tvångsmedel och utöva fysiskt våld mot medborgare.

Innehållsförteckning

Inledning	8
1. Polismyndighetens val att förstöra allmänna handlingar som låg till grund för rekryteringen av chefstjänster till den nya Polismyndigheten	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Polismyndighetens hantering av en begäran att ta del av CV	10
1.3 Polismyndighetens hantering av begäran att ta del av dokumentet " <i>detaljerad sammanställning av lämplighet</i> "	11
1.4 Polismyndighetens hantering av en begäran att ta del av MAP och Matrigma tester	15
1.5 Testresultat för 134 chefer i den nya Polismyndigheten	17
1.5.1 Matrigma-testen	18
1.5.2 MAP-testen	18
1.5.3 Reflektion kring testresultaten	20
1.6 Avslutande resonemang gällande det första exemplet i rapporten	22
2. Fler exempel på polisens inställning till lagar och regler	23
2.1 Inledning	23
2.2 En begäran att ta del av allmänna handlingar	24
2.2.1 Bakgrund	24
2.2.2 Argument för att inte lämna ut de allmänna handlingarna	24
2.2.3 Polismyndigheten levererade uppgifterna på ett sätt att de blev svårarvända	24
2.3 Vapenlicenshantering	25
2.3.1 Bakgrund	25
2.3.2 Förhållningssätt till gällande rätt	25
2.3.3 Förhållningssätt till likabehandlingsprincipen och objektivitetsprincipen	28
2.3.4 Långa handläggningstider	30
2.3.5 Andra iakttagelser	33
2.4 Polismyndighetens arbetsmiljöarbete	35
2.4.1 Bakgrund	35
2.4.2 Hur Polismyndigheten följer Arbetsmiljöverkets föreskrifter	36
3. Iakttagelser i samband med studie om demokrati och hatbrott på nätet	38
3.1 Inledning	38

3.2 Hur förfrågan att skicka diarienummer efterlevdes	38
3.3. Korrespondens som kan åskådliggöra inställning till offentlighetsprincipen.....	39
4. Polismyndighetens val att göra avsteg från säkerhetsskyddsförordningen	41
4.1. Inledning	41
4.2 Bakgrund	41
4.3 Polismyndighetens externa kommunikation med anledning av reportage i media	42
4.4 Rapportförfattarens egna efterforskningar	43
4.5 Den officiella granskningen av Polismyndighetens agerande	45
4.6 Journalisters erfarenheter av att granska Polismyndigheten.....	46
5. Polismyndighetens sätt att hantera kritik av sin förmåga att leva upp till förvaltningslagens intentioner	49
5.1 Inledning.....	49
5.2 Bakgrund	49
5.3 Hur kritiken hanterades	50
5.4 Avslutande resonemang	51
6. Beslut, agerande och kommentarer gällande operativ polisverksamhet	54
6.1 Inledning.....	54
6.2 Operativ polisverksamhet.....	54
6.3 Sättet att bemöta kritik.....	55
7. Polismyndighetens kommunikationsverksamhet	59
7.1 Inledning.....	59
7.2 Bakgrund	59
7.3 Polismyndighetens sätt att presentera sin verksamhet	60
7.4 Polismyndigheten avfärdar kritik om att verksamheten skönmålas	63
7.5 Intervjuer med tio personer med lång erfarenhet av polisens kommunikationsarbete	64
7.6 Negativa effekter av polisens kommunikationsverksamhet.....	67
8. Polismyndighetens sätt att använda sina resurser	69
8.1 Inledning.....	69
8.2 Bakgrund	69
8.3 De nationella avdelningarna	70
8.4 Resursåtgång till kommunikationsverksamhet	72

9. Förändringsbehov	75
9.1 Acceptera att problemet finns!	75
9.2 Flytta personal som inte är lämpliga att inneha och utföra en uppgift	75
9.3 Förändra den övergripande kommunikationsstrategin	75
9.4 Internrevisionen borde granska polisens sätt att presentera sin verksamhet	75
9.5 Förändra styr- och resultatuppföljning	75
9.6 Omfördela resurser från nationella avdelningar till regionernas kärnverksamheter	76
9.7 Peka inte bara nedåt	76
Referenser	77

Inledning

Under de dryga tjugo år som rapportförfattaren har bedrivit forskning på polisen har han kontinuerligt kommit i kontakt med en inställning inom polisen att det inte är så viktigt att följa lagar och regler. Inte ens när det rör sig om grundlagar. Det har bl.a. handlat om att befattningshavare i Polismyndigheten inte har agerat i enlighet med regeringsformens krav att den offentliga makten ska utövas under lagarna (RF, 1 kap, §1) och även att befattningshavare bortsett från kravet att en förvaltningsmyndighet ska iaktta saklighet och opartiskhet (RF, 1 kap, §9).

Polismyndigheten har en tendens att avfärda kritik till något som inträffade innan tillkomsten av den nya Polismyndigheten med att det "*är historia*" (se t.ex. Arpi, 2016). Strukturella problem som bottnar i vissa höga chefers sätt att förhålla sig till lagar och regler har dock inte förändrats på något nämnvärt sätt i och med att det i stor utsträckning är samma personer som ingår i den nya myndighetens högsta hierarki. Dessutom har det tillkommit personer på nyckelpositioner inom myndigheten som helt saknar eller har en bristfällig juridisk skolning. Det har förvärrat situationen.

Flera forskare menar att Polismyndigheten aktivt försöker försvåra för externa aktörer att få tillgång till data om beslutsfattare misstänker att de själva eller polisen riskerar att utsättas för kritik (se Holgersson & Wieslander, 2018). Polisen lägger ner resurser och kraft på att skapa en tilltalande bild av verksamheten (Holgersson, 2014). Det ligger i linje med vad andra forskare konstaterat om andra typer av offentliga organisationer (se t.ex. Krause-Jensen, 2011; Alvesson, 2013a; 2013b; Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014). Så kallade skyltfönsteraktiviteter har påvisats inom svensk polis som innebär att polisen bl.a. "trixar" med statistik och på annat sätt marknadsför aktiviteter som mer lyckade än de är (Holgersson, 2013; 2014; 2018; Rostami m.fl., 2014; Rennstam, 2013). I slutet av denna rapport kommer resonemang kring polisens skyltfönsteraktiviteter att fördjupas.

Det första exemplet i rapporten är omfattande och beskriver Polismyndighetens sätt att agera för att slippa lämna ut allmänna handlingar. Ärendet rör HR-avdelningen. Både observationer och intervjuer pekar på att denna avdelning särskilt utmärker sig negativt. Kapitlet grundar sig på rapportförfattarens egna iakttagelser av Polismyndighetens uppträdande. Huvuddelen av de andra kapitlen bygger på att rapportförfattaren fått tillgång till dokument och e-postkonversationer genom andra personer samt på information från intervjuer.

För att tydliggöra att det fenomen som beskrivs i rapporten inte rör sig om enstaka olyckliga omständigheter och misstag utan om ett strukturellt problem syftar det första kapitlet till att ge en utförlig bild av olika steg i Polismyndighetens agerande. Övriga kapitel är mer kortfattade, men de har tydliga referenser som gör att den som är intresserad kan fördjupa sig i respektive fall. Exempelen har lite olika karaktär, men en gemensam nämnare – nämligen att representanter för Polismyndigheten genom yttranden och andra handlingar ger uttryck för att inte känna sig tvingade att följa gällande lagar och regler, utan anser sig ha rätt att överpröva dessa och handla efter eget godtycke.

1. Polismyndighetens val att förstöra allmänna handlingar som låg till grund för rekryteringen av chefstjänster till den nya Polismyndigheten

1.1 Bakgrund

Inrättandet av den nya Polismyndigheten år 2015 innebar att polisen genomförde sin största omorganisation sedan förstatligandet år 1965. Nya chefer utsågs på alla positioner. Polisens chefsrekrytering har vid upprepade tillfällen varit föremål för kritik och ett bristande ledarskap har ett flertal gånger framhävts som en viktig orsak till ett svagt verksamhetsresultat (se t.ex. Andersson Arntén, 2013). Genom kontakter inom polisen fick rapportförfattaren information om att vissa höga chefer hade fått mycket låga värden på begåvnings- och personlighetstest. Trots det fick de tjänster de sökte, medan andra personer inte fick tjänster med hänvisning till just testresultaten. Det fanns flera andra indikationer på att rekryteringen inte genomfördes på ett rättfärdigt sätt – något som rapportförfattaren också fick erfara när han själv sökte tjänster inom den nya Polismyndigheten.

Av dessa skäl var det intressant att ta del av handlingar som visade vad som legat till grund för chefstillsättningarna i den nya organisationen. Att undersöka handlingar som låg till grund för rekryteringsbeslut kunde också vara intressant för att se om resultatet på begåvnings- och personlighetstesterna skiljde sig åt mellan olika hierarkiska nivåer.

Detta kapitel kan sammanfattas med att Polismyndighetens HR-avdelning var beredd att gå väldigt långt för att hindra att innehållet i allmänna handlingar som rörde chefsrekryteringen till den nya myndigheten skulle komma till allmänhetens kännedom. I detta kapitel framgår att Polismyndigheten struntade i viktiga principer vad gäller utlämnande av allmänna handlingar, kom med missvisande information och åsidosatte kravet på saktighet och objektivitet samt i övrigt var beredd att bryta mot lagar och regler, bland annat att förstöra allmänna handlingar under en pågående överklagandeprocess att få ut dessa handlingar.

Huvudsyftet med detta kapitel är inte att redovisa vad som blev resultatet av begäran, utan att beskriva processen för att få ut efterfrågad information. Att i detalj åskådliggöra processen har bedömts som viktigt för att läsare ska förstå vad som ligger till grund för olika tolkningar och resonemang i de andra kapitlen i rapporten, där många detaljer utelämnats, men där Polismyndigheten uppvisat ett liknande beteende. Ambitionen med detta kapitel gör att det blir långt och kan innehålla detaljer som kan uppfattas oviktiga i förhållande till den tid som det tar att läsa kapitlet. Det första avsnittet i detta kapitel är dock kort och berör hur Polismyndigheten agerade med anledning av en begäran att ta del av CV för vissa befattningshavare. Efter en fördröjning på flera månader levererade Polismyndigheten alla CV (och även personliga brev) som efterfrågats och en jämförelse av innehållet i dessa handlingar indikerade att rekryteringen till vissa tjänster varit godtycklig.

Det andra avsnittet i kapitlet handlar om det misslyckade försöket att få ut dokumenten *”detaljerad sammanställning av lämplighet”*. Dessa dokument utgjorde en sammanvägning av intervju, begåvnings- och personlighetstest, CV samt personligt brev för respektive

kandidat. Dokumenten användes under bedömningskonferenser där kandidater rangordnades.

Det tredje avsnittet beskriver processen vad gäller att få ut begåvnings- och personlighetstester som låg till grund för nyss nämnda dokument (*"detaljerad sammanställning av lämplighet"*). Kammarrätten undanröjde till slut Polismyndighetens beslut att inte lämna ut dessa testresultat, men det visade sig att Polismyndigheten under pågående överklagandeprocess hade gallrat ut en stor del av de begärda handlingarna, vilket är ett mycket allvarligt regelbrott. De handlingar som lämnades ut rörde i huvudsak den lägsta chefsnivån. Genom att HR-avdelningen, åtminstone officiellt, sett till att förstöra nästan alla testresultat som gällde högre chefstjänster, trots att kammarrätten kom fram till att dessa handlingar är att anse som allmänna handlingar, kommer det aldrig finnas en möjlighet att ta del av dessa handlingar. En person inom polisens HR-avdelning har dock, efter att testresultatet påståtts vara förstörda, framfört att:

*"Vi har ju alla testresultaten så vi skulle ju kunna göra en forskningsstudie på det om vi ville. Men vi vet ju hur det ser ut. Så det behövs ju egentligen inte."*¹

Betyder ovanstående att testerna inte är förstörda så som man har sagt? Eller finns det något annat sätt att komma åt samma data av de testresultat som polisen säger sig ha förstört? Dessa frågor är obesvarade.

I det fjärde avsnittet i detta kapitel redovisas en kort sammanställning av testresultaten för de 134 chefer som Polismyndigheten levererade. I avsnittet framgår t.ex. att andelen chefer som fick värde "högt" respektive värde "lågt" på begåvnings testen var lägre än vad en normgrupp som är representativ för den svenska befolkningen skulle ha fått.

I det sista avsnittet sker ett avslutande resonemang kring vad som framkommit i kapitlet.

1.2 Polismyndighetens hantering av en begäran att ta del av CV

Inledningsvis handlade begäran om att ta del av inskickade CV för personer som fått vissa chefsbefattningar. Tanken var att jämföra bedömningen av CV för de som fått chefstjänster med de kandidater som inte gått vidare i rekryteringsprocessen på grund av att deras CV inte bedömts nå upp till de kriterier som var uppställda för sökt tjänst. Vissa CV lämnades ut, men inte andra. Ett myndighetsbeslut gällande de handlingar som inte lämnats ut efterfrågades (mejl, 2014-12-19). Något sådant beslut lämnade emellertid inte Polismyndigheten. Det blev därmed omöjligt att överklaga Polismyndighetens val att inte lämna ut vissa handlingar av den enkla anledningen att något sådant formellt beslut att överklaga inte fanns. Efter fyra månader lämnade dock Polismyndigheten ut samtliga handlingar som inledningsvis hade efterfrågats. En sådan fördröjning är i strid med det skyndsamhetskrav som finns för utlämnande av allmänna handlingar. Förutsättningar att genomföra studien hade påverkats i hög grad eftersom den tidsplanering som var lagd hade förskjutits flera månader.

En första genomgång av dessa CV visade att det låg något i den kritik som framförts om rekryteringsprocessen till den nya polismyndigheten. CV:n för vissa personer som fått

¹ Mejl (2018-03-31) till rapportförfattaren innehöll denna utsaga.

chefstjänster uppfyllde inte de krav som ställts upp för respektive tjänst², medan det fanns andra personer som blev bortsorterade med hänvisning till att de inte nådde upp till kriterierna.

1.3 Polismyndighetens hantering av begäran att ta del av dokumentet *”detaljerad sammanställning av lämplighet”*

Förutom CV begärdes dokumentet *”detaljerad sammanställning av lämplighet”* avseende 76 sökanden ut. Dokumentet upprättades för respektive sökande efter att kandidaterna hade intervjuats. Handlingen var en sammanvägning av intervjun och två urvalstester (Matrigma och Map) samt även av CV och personligt brev, med avseende på bedömning av skriftlig förmåga (telefonsamtal, 2015-04-14). I de efterfrågade dokumenten redovisades en bedömning av följande sex förmågor:

- Analys och helhetssyn
- Mål och resultat
- Utveckling och förändring
- Social säkerhet
- Muntlig och skriftlig kommunikation
- Skapa delaktighet och motivation

För att redovisa respektive förmåga användes en skala där kandidaterna kunde få fyra värden. På så sätt kunde kandidaterna rangordnas utifrån hur deras egenskaper uppfyllde kompetensprofilen i fyra olika nivåer, som schematiskt kan beskrivas som:

1. Mycket god förmåga (*”styrka”*)
2. God förmåga (*”kompetens +”*)
3. Tillräcklig förmåga (*”kompetens –”*)
4. Otillräcklig förmåga (*”utvecklingsområde”*)

Bedömningen delades upp i testresultat och i intervjuresultat så att ett lågt testresultat skulle kunna vägas upp av ett högt intervjuresultat och vice versa. I sammanställningen redovisades alltså både den bedömning som grundades på testresultat och den som grundades på bedömningen av intervjuerna samt den sammanvägda bedömningen.

Begäran (mejl, 2015-04-15) att ta del av dessa dokument avslogs utan ett överklagningsbart myndighetsbeslut. Avslaget motiverades med att det råder sekretess gällande urvalstester *”om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denna lider men”* (mejl, 2015-04-22). Med anledning av Polismyndighetens avslagsmotivering ställdes en fråga på vilket sätt en kandidat eller deras närstående skulle kunna lida med anledning av hur Polismyndigheten bedömt dennes förmåga avseende skriftlig och muntlig kommunikation (mejl, 2015-04-22). Polismyndigheten svarade aldrig på frågan.

² Detta exemplifieras inte närmare, eftersom fokus då riskerar att hamna på de chefer som inte nådde upp till de uppsatta kriterierna.

Beroende på Polismyndighetens avslagsmotivering uttrycktes också en önskan att få reda på hur många av de 76 kandidaterna som begäran gällde som fått värdena utvecklingsområde, kompetens respektive styrka avseende förmågan muntlig- och skriftlig kommunikation (mejl, 2015-04-22). Den nya begäran resulterade i ännu ett avslag. Polismyndigheten hävdade att det inte fanns någon sådan sammanställning och det skulle kräva en analys och bearbetning. Polismyndigheten påstod att *"En sådan analys skulle innebära en tidsödande arbetsinsats av kvalificerad personal"* (mejl, 2015-05-06). Polismyndigheten ställde också en fråga om de skulle formulera ett myndighetsbeslut som var överklagningsbart. Ett sådant myndighetsbeslut efterfrågades. Dessutom kompletterades den tidigare begäran med ett önskemål om att få tio namn på kandidater som bedömts ha en styrka avseende muntlig och skriftlig förmåga och tio namn på kandidater som bedömts ha en kompetens gällande denna förmåga. Det påpekades i den kompletterande begäran att det var svårt att se att en person eller dess närstående skulle kunna lida men om Polismyndigheten bedömt att denna har en kompetens eller en styrka att kommunicera muntligt och skriftligt (mejl, 2015-05-06). Begäran avslogs. Hur en chef eller dess närstående skulle kunna lida men om denna hade bedömts ha en hög förmåga att uttrycka sig i skrift och tal var svårt att förstå eftersom Polismyndigheten inte lämnade någon närmare förklaring till denna påstådda grund för avslag i sitt myndighetsbeslut³.

Det gick, som framgår ovan, att ifrågasätta hur välgrundade argumenten i myndighetsbeslutet var, men istället för att överklaga myndighetens beslut till kammarrätten skedde en komplettering av begäran om att ta del av allmänna handlingar. Den kompletterande begäran (mejl, 2015-05-13) bestod i en begäran att få kopior av efterfrågade dokument, där namn på sökande dolts. I andra hand önskades att allt i dokumentet avidentifierades förutom bedömningsskalorna avseende värdena på de sex förmågorna. Och i tredje hand önskades att bedömningen gällande muntlig och skriftlig kommunikationsförmåga som redovisas i respektive dokument lästes upp. Polismyndigheten erinrades om de tidigare uttalanden de gjort i olika sammanhang att rekryteringsprocessen skulle vara öppen och transparent. Polismyndigheten avslog även denna kompletterande begäran. Den kompletterande begäran hade utformats just för att tillgodose Polismyndighetens tidigare framförda invändningar mot att kunna lämna ut handlingarna, men istället för att lämna ut handlingarna kom Polismyndigheten med en helt ny invändning. De menade att handlingarna inte var allmänna. De påstod också att det inte gick att avidentifiera dokumenten⁴. Polismyndighetens beslut överklagades till kammarrätten (mejl, 2015-06-09).

Kammarrätten i Stockholm begärde viss kompletterande information, men som det verkar, godtog Kammarrätten Polismyndighetens framförda ståndpunkter utan någon djupare analys av sakförhållanden och beslutade att avslå överklagan (mål 5649-15). Med tanke på att Polismyndigheten är en rättsvärdande myndighet är det kanske inte så konstigt att Kammarrätten verkade ha utgått från att Polismyndigheten hade lämnat korrekta och rättvisande uppgifter. Detta var dock ett felaktigt antagande. I ett dokument som är avidentifierat är det inte möjligt att koppla resultat till individ. Ett av yrkandena handlade exempelvis om att få allt i dokumenten dolt förutom värdena på de sex förmågorna. Det

³ A197.870/2015. Beslutsdatum: 2015-05-11

⁴ A197.870/2015. Beslutsdatum: 2015-05-21

betyder att den enda information som framgick av dokumenten var att det stod värden (U, K-, K+ eller S) efter respektive förmåga.

Polismyndigheten hävdade i sitt beslut att det inte gick att avidentifiera dokumenten eftersom det *"går att utläsa av sökandeförteckningen vilka uppgifterna gäller"*⁵. Ett avidentifierat dokument för en av de 76 kandidaterna skulle innebära att man vet att det är någon av de 76 kandidaterna i sökandeförteckningen som haft detta resultat, men det är inte möjligt att veta vem av kandidaterna det gäller. Kammarrätten förlitar sig emellertid på Polismyndighetens utsaga att uppgifterna inte gick att avidentifiera (Kammarrätten i Stockholm, mål 5649-15, sidan 4).

Försöket att åtminstone få en statistikuppgift gällande hur många av 76 kandidater som hade fått utvecklingsbehov, kompetens respektive styrka avseende förmågan *"muntlig och skriftlig kommunikation"* avslogs på samma grund. Polismyndigheten hade i det första myndighetsbeslutet dessutom hävdat att det skulle kräva en tidsödande arbetsinsats av kvalificerad personal att göra en sådan sammanställning⁶. För att värdera invändningen utifrån hur svår och tidskrävande arbetsuppgiften var objektivt sett, konstruerade rapportförfattaren 76 fiktiva dokument med samma utseende som dokumentet *"Detaljerad sammanställning av lämplighet"*. Dokumenten hade olika värden för att kunna simulera hur länge det skulle ta att göra en sammanställning. Två administratörer som inte har erfarenheter av rekrytering fick var för sig, utifrån dessa 76 fiktiva dokument, göra en sammanställning. Det tog 3 minuter och 7 sekunder respektive 3 minuter och 14 sekunder för dem att göra en sådan sammanställning. För att ytterligare tydliggöra relevansen gällande Polismyndighetens argument fick två barn utföra samma uppgift. En tredjeklassare klarade av att ta fram statistikunderlaget på 4 minuter och 35 sekunder och en femteklassare utförde uppgiften på 5 minuter och 15 sekunder. Trots att det gick att ifrågasätta argumenten från Polismyndigheten att det skulle kräva en tidsödande arbetsinsats av kvalificerad personal att göra en sammanställning utgick den kompletterande begäran från att Polismyndighetens framförda argument stämde. Därför önskades i den kompletterande begäran enbart att få värdena gällande muntlig- och skriftlig kommunikationsförmåga i de 76 anmälningarna uppläst. Det fanns då möjlighet för att själv teckna ned värdena och göra en sammanställning. Resultatet skulle exempelvis kunna se ut så här:

Utvecklingsbehov	3
Kompetens	49
Styrka	24

Tabell 1: Hur en sammanställning av muntlig och skriftlig kommunikationsförmåga skulle kunna se ut

Utifrån en sådan sammanställning är det inte möjligt att koppla resultat till individ⁷, men Kammarrätten förlitade sig på Polismyndighetens invändningar att det gick att koppla resultat

⁵ A197.870/2015. Beslutsdatum: 2015-05-21

⁶ A197.870/2015. Beslutsdatum: 2015-05-11.

⁷ Om det inte vore så att alla 76 kandidater hade samma resultat, men så var inte fallet (framgått vid samtal med HR/kandidater).

till individ även vad gäller detta önskemål (Kammarrätten i Stockholm, mål 5649-15, se sidan 2 och 4).

Som tidigare redovisats hade en begäran framförts om att få namn på tio kandidater som hade bedömts ha en styrka vad gäller "muntlig och skriftlig kommunikation". Polismyndigheten hävdade i allmänna ordalag utan att förklara detta närmare, att det inte stod klart att de uppgifter som begärts ut kunde röjas utan men för kandidaterna eller dess närstående. Kammarrätten gick på Polismyndighetens linje (Kammarrätten i Sthm, mål 5649-15, sidan 3).

Som argument för att inte behöva lämna ut dokumentet framförde Polismyndigheten också att: *"Till grund för dokumentet ligger tester och intervju av respektive sökande. Resultaten finns dokumenterade i andra handlingar än de som nu har begärts ut."* (Kammarrätten i Stockholm, mål 5649-15, sidan 2). När kammarrätten frågade efter de handlingar som dokumenten enligt påståendet byggde på svarade Polismyndigheten:

"Det krävs licensiering i intervju och testmetodiken för att kunna härleda dokumentet 'detaljerad sammanställning av lämplighet' till intervju och tester. Det är inte meningsfullt att skicka in underliggande material till domstolen" (Kammarrätten i Stockholm, mål 5649-15, aktbilaga 9)

För det första går det givetvis att ställa frågan om det överhuvudtaget fanns något sådant tillgängligt underlag som Polismyndigheten påstod. För det andra framgår av Polismyndighetens svar att det för någon utan en licensiering i intervju och testmetodik inte gick att härleda det som stod i *"detaljerad sammanställning av lämplighet"* till de resultat som finns dokumenterade i andra handlingar. Det hade således skett någon form av bearbetning av de underliggande handlingarna som genererade resultatet i bedömningsskalorna i dokumentet. Det bör också påpekas det orimliga i att Polismyndigheten skulle kunna bedöma förmågan skriftlig kommunikation enbart utifrån en muntlig intervju och med hjälp av kryssrutor på ett personlighetstest som inte avsåg denna fråga. Att även andra faktorer än den muntliga intervjun och personlighetstesten vägdes in i bedömning av skriftlig förmåga framgick vid samtal med personal på HR. En fråga hade ställts i samband med ett telefonsamtal till en anställd på HR vad som låg till grund för bedömningen av skriftlig förmåga. Den anställda hade vänt sig till chefsrekryteraren för att få svar på frågan och svaret som personen senare redovisade var att en analys av utformning av CV och personligt brev låg till grund för bedömningen av den skriftliga förmågan (telefon, 14 april 2015). Utfallet av denna påstådda analys redovisades inte i någon annan handling än dokumentet *"detaljerad sammanställning av lämplighet"*. Kammarrätten fick information om detta förhållande, men förlitade sig dock även i detta fall på Polismyndighetens utsaga och konstaterade:

"Kammarrätten ifrågasätter inte myndighetens uppgift om att inga nya sakuppgifter tillförts ärendena genom handlingarna." (Kammarrätten i Stockholm, mål 5649-15, sidan 3)

I sammanhanget bör det också tilläggas att chefsrekryteraren vid Polismyndigheten framförde att de uppgifter som dokumenteras i ett rekryteringsärende enbart är (mejl, 2015-05-13)⁸:

- Kompetensprofilen
- Annonsen
- En förteckning över vilka som har sökt anställningen
- Ansökan för den som fick anställningen
- Anställningsavtal
- Enskilda överenskommelser m.m.
- Kungörelse

De uppgifter som redovisades i de efterfrågade handlingarna arkiveras således inte i några andra dokument. Detta förhållande berördes också i Polismyndighetens avslagsbeslut⁹.

1.4 Polismyndighetens hantering av en begäran att ta del av MAP och Matrigma tester

Eftersom Polismyndigheten hävdade att dokumenten *"Detaljerad sammanställning av lämplighet"* inte är en allmän handling och att kammarrätten i sitt beslut utgick från att Polismyndighetens invändningar var korrekta begärdes istället MAP och Matrigma tester för de som fått vissa chefstjänster (mejl, 2016-04-15).

Polismyndigheten avlog denna begäran. I det upprättade myndighetsbeslutet hävdade Polismyndigheten på liknande sätt som man gjort tidigare att inte heller dessa dokument var att anse som allmänna handlingar. Om de ändå skulle bedömas som allmänna handlingar menade de, liksom de gjort beträffande dokumentet *"Detaljerad sammanställning av lämplighet"*, att det inte står klart att de individuella testresultaten kan röjas, utan att dem som de rör eller någon till dessa närstående lider men. Därför menade Polismyndigheten att uppgifterna omfattades av sekretess.

Vidare påtalade Polismyndigheten att: *"röja denna typ av uppgifter avseende i princip samtliga anställda med chefsposition i Polismyndigheten, vilka har viktiga uppgifter i totalförsvaret, får antas vålla fara för rikets säkerhet"*¹⁰. Polismyndigheten framförde vidare att: *"Om uppgifter rörande individuella testresultat för i princip samtliga anställda med chefsposition i Polismyndigheten röjs kan det även antas skada den framtida polisverksamheten, då uppgifterna möjliggör en kartläggning och försvårar förmågan att utföra arbetsuppgifterna"*¹¹. Namn på de som fått chefstjänster hade polisen gått ut med officiellt i olika sammanhang. Det går således att ställa frågan om Polismyndigheten menade att utfallet av testresultaten var sådant att om det röjdes skulle det inte bara skada den framtida polisverksamheten utan även utgöra en fara för rikets säkerhet? Utifrån Polismyndighetens påståenden kan man också ställa frågan hur en spridning av dessa resultat skulle kunna försvåra förmågan att utföra arbetsuppgifterna.

⁸ Denna kortfattade punktlista hämtat direkt från mejl.

⁹ A197.870/2015. Beslutsdatum: 2015-05-21.

¹⁰ A164.891/2016. Beslutsdatum: 2016-04-28, sidan 3.

¹¹ A164.891/2016. Beslutsdatum: 2016-04-28, sidan 3.

I andra hand omfattade begäran att få dokument avidentifierade men sorterade i olika chefskategorier. Dokumenten MAP och Matrigmatester är lätta att avidentifiera. Polismyndigheten anförde dock på samma sätt som i fallet med dokumentet *”Detaljerad sammanställning av lämplighet”* att antal sökande är begränsat och att även om de begärda testresultaten avidentifierades kan det inte uteslutas att resultaten ändå går att härleda till respektive person. Att sortera efterfrågade dokument i olika chefskategorier påstods också kräva en sådan stor arbetsinsats att det inte kunde krävas av myndigheten att göra detta. Polismyndigheten menade att arbetsinsatsen handlade om att göra en sammanställning tillgänglig genom *”programmeringsåtgärder i befintliga program”*¹². Beslut överklagades till kammarrätten som inte fann någon anledning att ifrågasätta ovanstående redovisade argument från Polismyndigheten. Begäran avslogs (Kammarrätten i Stockholm, mål 3097-16).

En journalist, tillika jurist med offentlighetsprincipen som särskilt intresseområde, hörde av sig till rapportförfattaren via mejl. Han hade läst domen och undrade om det verkligen handlade om en begäran om en sammanställning från en databas. Han påpekade att om det var så att begäran handlade om ett önskemål att få sex olika pappershögar med avidentifierade testresultat för respektive chefskategorier så rörde det sig inte om en sammanställning av uppgifter i en upptagning för automatiserad behandling. Han påpekade att det inte fanns några begränsningar i en myndighets skyldighet att lokalisera färdiga/fixerade handlingar när en begäran var så väl specificerad som min begäran var (mejl, 8 augusti, 2016). Efter att journalisten fått svar på ett antal frågor och fått material tillsänt till sig återkom denne och skrev att:

”Jag är inte förvånad över att polisens jurister tricksar och fixar för att slippa lämna ut allmänna handlingar. Jag har gett upp hoppet om dem. Men att kammarrätten låter sig luras så enkelt är bedrövligt.” (mejl, 2016-08-10)

Det är svårt att få prövningstillstånd i högsta förvaltningsdomstolen. Det räcker inte med att kammarrätten gjort fel. Journalisten erbjöd sig att hjälpa till med att skriva en ny begäran till Polismyndigheten så att den blev helt otvetydig och även att hjälpa till med att ge denna begäran lite extra tyngd genom hänvisningar till den praxis som finns kring de rättsfrågor som är aktuella. Han framförde vidare att:

”Oavsett hur bra begäran du skriver så kommer inte polisen att lämna ut handlingarna. Däremot får du en ny chans att överklaga till kammarrätten och där är jag rätt övertygad om att du kommer att få rätt i frågan om att testresultaten är allmänna handlingar” (mejl, 2016-08-10).

Journalisten hade rätt på bägge punkterna. Den nya begäran avslogs av Polismyndigheten¹³. Beslutet överklagades till kammarrätten. I missiv till Kammarrätten uttryckte Polismyndigheten att den klagande refererade *”flitigt”* till olika domar och avfärdade dessa

¹² A164.891/2016. Beslutsdatum: 2016-04-28, sidan 2.

¹³ A164.891/2016. Beslutsdatum 2016-09-02.

hänvisningar och resonemang genom att bland annat i allmänna ordalag hänvisa till en fara för rikets säkerhet om uppgifterna röjs. Polismyndigheten använde i övrigt samma argument som tidigare¹⁴. Kammarrätten begärde in ytterligare information och fick bland annat in ett exempel på de konkreta handlingar som efterfrågades.

Den 23 januari 2017 kom kammarrätten med sin dom. Kammarrätten undanröjde Polismyndighetens beslut och återvisade målet till Polismyndigheten till förnyad prövning. Först tre månader senare skickade Polismyndigheten ett beslut att de skulle lämna ut vissa handlingar som begärts ut (Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6101-16). Det tog sedan ytterligare en månad innan de lämnade ut dessa handlingar. Huvuddelen av de handlingar som begärts ut hade Polismyndigheten emellertid förstört trots skyldigheten att bevara testresultaten till dess att processen kring begäran var klar. Att förstöra handlingar som omfattas av en begäran innan frågan om utlämnande är avgjord har tidigare bedömts vara en mycket allvarlig överträdelse av tryckfrihets-förordningen (se bland annat JO 1727-2011 och Svea hovrätts dom i mål nr B 7034-02).

I korrespondensen som rapportförfattaren hade med Polismyndigheten hänvisades till arkivlagens bestämmelser vid en tidpunkt när det med tanke på Polismyndighetens yttrande framgick att man hade tillgång till handlingar gällande samtliga rekryteringsärenden¹⁵. Polismyndighetens plan att förstöra dessa allmänna handlingar ifrågasattes i överklagan:

"[...] Polismyndigheten uttryckt att man har för avsikt att förstöra dessa allmänna handlingar och andra liknande allmänna handlingar som rör chefstillsättningarna, vilket kan finnas skäl att ifrågasätta med hänsyn till Arkivlagens (1990:782) 3§ punkt 3." (Överklagan 2015-06-09, sidan 3)

Polismyndigheten tog inte någon hänsyn till detta påpekande, utan förstörde handlingarna. Ovan beskrivna beteende är anmärkningsvärt, inte minst med tanke på att Polismyndigheten är en rättsvårdande myndighet.

En anmälan gjordes till Riksarkivet som fann (mejl, 2018-06-29) att Polismyndigheten gallrat dessa och andra testresultat som redovisas i detta exempel utan att ha lagstöd för det (Dnr: RA 2018/1500-231). En anmälan (K 1922-17) gjordes också till polisens internutredningar, där det beslutades att förundersökning inte skulle inledas.

1.5 Testresultat för 134 chefer i den nya Polismyndigheten

Studien avbröts. Det handlade dels om att studien inte kunde genomföras på det sätt som var tänkt från början, dels att det tagit mer än två år att få ut vissa handlingar. Den tid som var avsatt för att kunna genomföra undersökningen var förbrukad. Eftersom den avbröts redovisades heller aldrig de resultat Polismyndigheten lämnade. I detta avsnitt kommer dock en kort sammanställning presenteras av de testresultat som Polismyndigheten lämnade ut avseende 134 personer som fått chefspositioner i den nya Polismyndigheten (till största delen lokalpolisområdeschefer).

¹⁴ A164.891/2016, missiv, 2016-09-21.

¹⁵ se A197.870/2015. Beslutsdatum: 2015-05-21.

1.5.1 Matrigma-testen

Den första redovisningen gäller resultat på Matrigma-testen. Matrigma-testen är ett icke verbalt begåvnings-test. I en grupp som är representativ för den svenska befolkningen är det en av sex (ca 17 procent) som får ett högt värde på detta begåvnings-test¹⁶. I de befattningar som testerna gäller kan det ses som viktigt att bl.a. kunna se och förstå komplexa problemsamband. Det vore därför önskvärt att resultatet för dessa chefer på begåvnings-testen hamnade på en nivå som låg över ett genomsnittligt värde (dvs. hamnade i kategorin högt), men bara knappt 12 procent av polischeferna nådde upp till denna nivå. Det betyder att utfallet avseende antal individer som hamnade i kategorin "högt" till och med var lägre än vad en normgrupp som är representativ för den svenska befolkningen skulle ha fått.

Lågt	Genomsnittligt	Högt	Summa
7,5%	80,6%	11,9 %	100%
10 st	108 st	16 st	134 st

Tabell 2: Resultat på Matrigma-test för 134 chefer som fått tjänst i nya Polismyndigheten

I flera fall har kandidater som inte gått vidare i rekryteringsprocessen hävdade att de fått information om att det berodde på att de fått låga värden på Matrigma-testen. Av tabellen ovan framgår emellertid att drygt sju procent av de 134 cheferna i den nya Polismyndigheten fått värde "Lågt" på begåvnings-testen. Eftersom Polismyndigheten förvägrat att lämna ut uppgifter som möjliggör en analys av rekryteringsprocessen är det inte möjligt att närmare utröna de indikationer som finns på att vissa kandidater på ett orättfärdigt sätt medvetet har gynnats/missgynnats under rekryteringsprocessen.

1.5.2 MAP-testen

MAP-testen är en personlighetstest som innehåller fem övergripande skalor¹⁷:

- Social stil
- Målmedvetenhet
- Balans
- Extraversion
- Öppenhet

Social stil

Social stil avspeglar hur en person samspelar med andra. Detta tar sig uttryck i hur och på vilket sätt en individ i rollen som chef kommunicerar och använder makt. Chefer med höga poäng är ofta omtyckta av sina medarbetare. De uppfattas som generösa och tillmötesgående och är lyhörda för medarbetarnas behov och önskemål.

¹⁶ Framgår av beskrivningen av Matrigma-testen.

¹⁷ Beskrivningar av de olika skalorna är hämtad från Assesion, 2011.

Låg	Genomsnitt	Hög
1 st	83 st ¹⁸	50 st
	27 st	56 st

Tabell 3: Resultat gällande social stil för 134 chefer i den nya polismyndigheten

Målmedvetenhet

Skalan Målmedvetenhet avspeglar med vilken drivkraft och uthållighet en person utför sitt arbete, bl.a. förmågan att följa en förutbestämd plan eller struktur.

Låg	Genomsnitt	Hög
1 st	85 st	48 st
	14 st	71 st

Tabell 4: Resultat gällande målmedvetenhet för 134 chefer i den nya polismyndigheten

Balans

Skalan Balans avspeglar en persons allmänna känslomässiga tillstånd. Chefer med höga poäng uppfattas ofta som lugna och balanserade personer som sällan oroar sig. De är i grunden känslomässigt stabila och brukar agera lugnt och sansat även i pressande situationer. De har lätt för att fatta beslut och de ångrar sällan saker de gjort, även om konsekvenserna av fattade beslut inte var optimala. De har för vana att inte följa stundens ingivelser eller att omprioritera utan mycket goda skäl. Det kan hända att medarbetarna upplever en chef med höga poäng som känslomässigt oåtkomlig och oengagerad eller att personen inte tar saker på allvar.

Låg	Genomsnitt	Hög
0	31	103
	2	29

Tabell 5: Resultat gällande balans för 134 chefer i den nya polismyndigheten

Utvecklingsområden och tips till chefer som får höga poäng på skalan balans är att de ska bemöda sig att ha en ödmjuk framtoning för att inte uppfattas som överdrivet självsäkra. Andra saker som betonas vara viktigt för dessa personer för att berika gruppens arbete är öppenhet för andras åsikter och respekt för medarbetarnas kompetens samt förmågan att ändra sig och tänka om.

¹⁸ 27 av de kandidater som hamnade i kategorin "Genomsnitt" låg i undre halvan mot lågt, medan 56 av kandidaterna låg i övre halvan mot högt.

Extraversion

Skalan Extraversion mäter den grad av energi som en person tar sig an tillvaron med, vilket behov man har av att omge sig med andra människor och med vilken förmåga och vilket intresse man har av social samvaro och kontakt med andra.

Låg	Genomsnitt		Hög
0	102		32
	24	78	

Tabell 6: Resultat gällande extraversion för 134 chefer i den nya polismyndigheten

Öppenhet

Skalan Öppenhet avspeglar en persons benägenhet att vara öppen för och i behov av känslomässig stimulans. I chefsrollen kan resultaten på skalan öppenhet ge en indikation på förmågan att föreställa sig tänkbara framtida scenarion och att resonera kring abstrakta tänkbara alternativ. Ett högt värde speglar ett intresse för det nya och denna egenskap kan underlätta i chefsroller där det ställs krav på utveckling och förnyelse.

Låg	Genomsnitt		Hög
4	111		19
	60	51	

Tabell 7: Resultat gällande öppenhet för 134 chefer i den nya polismyndigheten

1.5.3 Reflektion kring testresultaten

Hur testresultat används vid rekrytering har varit föremål för en relativt omfattande debatt, där begåvnings testen har visat sig ha en högre prediktiv förmåga för att kunna förutse framgång i arbetslivet jämfört med personlighetstester (se t.ex. Hjort, 2015). Det är visserligen så att man inte bör fästa alltför stor vikt vid testresultat från personlighetstester, men ovanstående redovisade testresultat kan ändå var intressanta att reflektera kring. Utfallet skulle kunna bidra till att förklara varför polisorganisationen inte når upp till en nivå som gör att den kan definieras som en lärande organisation (se Andersson Arntén, 2013).

En jämförelse mellan 18 yrkesprofessioner i olika branscher visade att poliskåren hade det lägsta värdet avseende hur viktigt arbetstagarna anser att deras arbete är grundat i forskning. På en skala från 100 till -100 hamnade universitetslärare på ett värde över 90, läkare och psykologer hamnade strax under 90, ingenjörer och lärare låg mellan värdena 50 och 60, medan präster hade värdet 30. Poliskåren fick värdet -20 (minus 20) och hade alltså klart lägre värde än prästerna. Poliskåren fick också det lägsta värdet (-30) jämfört med de andra professionerna gällande vikten av att vara uppdaterad om ny forskning (Brante, Johnsson, Olofsson & Svensson, 2015)

Med tanke på de krav på utveckling och förnyelse som poängterats vara viktigt i den nya polismyndigheten finns skäl att beakta de 134 chefernas värde på skalan öppenhet. Undersökningar har visat att chefer inom polisen har en lägre förmåga med avseende på

öppenhet jämfört med chefer i andra offentliga organisationer och andra branscher (Andersson Arntén, Jansson, Olsen & Archer, 2017). Noterbart är kombinationen av chefernas resultat som framgår av redovisning av Map-testerna. Resultatet på begåvnings testen och skalan öppenhet kan inte sägas vara optimalt med tanke på betydelsen för dessa chefer att ha en förmåga att kunna förstå komplexa problemsamband, att kunna föreställa sig tänkbara framtida scenarion samt att kunna resonera kring abstrakta tänkbara alternativ. En bristande öppenhet kan uppfattas problematisk med tanke på de höga värden som cheferna fick i skalan balans, eftersom det för de med höga värden på skalan balans kan vara särskilt viktigt att vara öppen för andras idéer och ha en förmåga att ändra sig och tänka om.

Huvuddelen av de 134 testresultaten gäller lokalpolisområdeschefer. Via två olika källor på HR-avdelningen med inblick i rekryteringsprocessen fick rapportförfattaren kännedom om att ett flertal höga polischefer fått dåliga/mycket dåliga resultat på personlighets- och begåvnings testerna, men att dessa chefer ändå fick höga tjänster i den nya Polismyndigheten. Eftersom Polismyndigheten förstörde huvuddelen av de allmänna handlingar som gällde de högre polischeferna har detta förhållande inte kunnat vidimeras. När polischefers förmågor har dryftats har dessa omständigheter berörts, t.ex. påtalade en anställd med inblick i testresultaten när frågor om bristande ledarskap berördes: *"Man får inte glömma vilka indata vi hade när vi gjorde rekryteringen till de högsta chefspositionerna."*¹⁹

Information som sipprar ut från anställda på HR vad gäller förekomsten av dåliga och mycket dåliga testresultat bland högre chefer, i kombination med Polismyndighetens ovilja att lämna ut data från testerna väcker frågor. En anställd inom Polismyndigheten förmedlade sina farhågor att HR vill dölja att det tillsatts chefer med låg kompetens inom viktiga områden och att man vill skydda beslutet att ta chefer till högre positioner ifrån samma nivå i chefsledet²⁰.

Ett påstående som förekommit återkommande gånger både inom och utom polisorganisationen är att personer med en juristexamen som har blivit höga polischefer har sökt sig till polisorganisationen för att de inte kunnat få andra juristjobb med en högre status och lön. De som fört fram dessa ståndpunkter menar att dessa individers personliga egenskaper inte räckte till för att exempelvis bli jurister inom stora börsnoterade företag, åklagare, advokater eller domare (se t.ex. Sundevall, 2017). Utifrån de uppgifter som rapportförfattaren fått tillgång till har det inte varit möjligt att dra sådana slutsatser.

Rapportförfattaren uppfattar utifrån den interaktion han haft med olika chefer inom Polismyndigheten att det finns ett stort antal bra chefer inom myndigheten på olika hierarkiska nivåer, med skiftande bakgrund, ålder och kön. En fråga som påtalats ett flertal gånger är dock det problem som uppstår för chefer med ett bra ledarskap längre ned i hierarkin när det finns en eller flera chefer högre upp i hierarkin som har stora brister i sina ledaregenskaper²¹. Den stora oviljan att lämna ut testdata, trots att resultaten inte kan/kunde kopplas till enskilda individer, gör att det uppstår ett flertal frågetecken kring hur väl rustad Polismyndigheten är att hantera de utmaningar organisationen står inför.

¹⁹ Mejl (2018-03-31) till rapportförfattaren innehöll denna utsaga.

²⁰ Mejl (2018-06-31)

²¹ Till exempel i mejl (2018-07-01)

1.6 Avslutande resonemang gällande det första exemplet i rapporten

Varför var Polismyndigheten så ovillig att lämna ut de testresultat som begärdes ut? Skulle en tillgång till dessa uppgifter kunna minska förtroendet för polisen? I samband med dialog kring polischefers personliga egenskaper yttrade anställd på HR med inblick i testresultaten: *”Det behövs inte fler undersökningar om polisens ledarskap. Det finns ingen mening med att ge medierna mer om polisen än vad de redan har. Det gynnar inte organisationen.”*²². Det går givetvis att ställa frågan om det är Polismyndighetens uppgift att avgöra vad som är bra för allmänheten att veta eller inte veta?

Agerandet från Polismyndigheten som beskrivs i detta kapitel går inte att förklara med att det handlar om obetänksamhet eller om bristande utbildning hos befattningshavare på låg hierarkisk nivå. Befattningshavare i nyckelpositioner, chefer och jurister har haft en aktiv roll i processen som varit utsträckt över tid, där Polismyndigheten tagit god tid på sig att formulera olika yttranden. Polismyndighetens sätt att agera har inte varit förenlig med gällande lagstiftning och agerandet har brutit mot viktiga demokratiska principer. Att förstöra och inte arkivera allmänna handlingar kopplat till en pågående överklagandeprocess är sannolikt det allvarligaste juridiska övertrampet, där polismyndigheten till och med varnades för att gå tillväga på detta sätt. Det som framkommer i detta kapitel visar att det inte handlar om enstaka misstag eller olyckliga omständigheter, utan om ett strukturellt problem. För en myndighet är den inställning som åskådliggörs på flera ställen i detta exempel inte eftersträvänsvärt och det gäller särskilt för en rättsvårdande myndighet som polisen.

²² Mejl (2018-03-31) till rapportförfattaren innehöll denna utsaga.

2. Fler exempel på polisens inställning till lagar och regler

2.1 Inledning

Detta kapitel innehåller tre exempel. Det första exemplet handlar om en begäran att ta del av allmänna handlingar (A259.959/2015). Föregående kapitel kompletteras med ytterligare ett exempel för att tydliggöra en förekommande problematik avseende utlämnande av handlingar. Detta problem berördes inte av polisens internrevision (Polismyndigheten, 2017a) i samband med att de granskade polisens utlämnande av allmänna handlingar. Exemplet åskådliggör att centralt placerade befattningshavare gjorde vad de kunde för att inte behöva lämna ut de begärda uppgifterna. Polismyndigheten tvingades till slut att lämna ut handlingarna genom dom i kammarrätten, men uppgifterna levererades på ett sådant sätt att de inte var användbara för den som begärde handlingarna. Som underlag till det första exemplet används mejl, domar och andra dokument som upprättats med anledning av två domstolsprocesser.

Det andra exemplet berör till största delen Polismyndighetens sätt att hantera ansökningar om vapenlicenser. Analysen bygger bl.a. på domar från kammarrätter/förvaltningsrätter samt bloggar och olika medieartiklar. Författaren har dessutom haft tillgång till över 700 mejl som skickats internt inom polisen samt JO anmälan 2752-2016 med bilagor på 216 sidor. Därutöver har författaren haft mailkontakt med ett 20-tal personer. Dessutom har författaren genomfört muntliga intervjuer med en person samt granskat ett antal dokument som Polismyndigheten författat, vilket inkluderar innehåll på Polismyndighetens webbsida. Exemplet inleds med att åskådliggöra vissa befattningshavares förhållningssätt till gällande rätt samt Polismyndighetens förmåga att leva upp till likabehandlingsprincipen och objektivitetsprincipen. Därefter behandlas Polismyndighetens handläggningstider för vapenlicensärenden som kan sägas indikera vilken vikt myndigheten fäster vid att leva upp till förvaltningsrättsliga lagar och direktiv. Under arbetet med att samla in data kring polisens hantering av vapenlicenser framkom faktorer som gör att Polismyndighetens saklighet och objektivitet kan ifrågasättas. Sista avsnittet innehåller exempel på detta kopplat till andra typer av vapenfrågor. Tillgängligt datamaterial hade räckt till att skriva en omfattande separat rapport om polisens sätt att hantera ansökningar om vapenlicenser. En mängd detaljer har utelämnats för att begränsa omfattningen på denna rapport.

Det tredje exemplet handlar om hur Polismyndigheten följer arbetsmiljöverkets föreskrifter. Analysen bygger på uppgifter i interna dokument inom polisen, Arbetsmiljöverkets föreskrifter samt dialog med en arbetsmiljöinspektör på Arbetsmiljöverket. Från början innehöll kapitlet även konkreta exempel på effekter av polisens bristande förmåga att följa lagar och regler inom arbetsmiljöområdet. För att minska omfattningen på rapporten togs dock intervjuer m.m. bort och det som behölls var en kvantitativ redovisning av hur de nationella avdelningarna respektive regionerna har följt arbetsmiljöverkets föreskrifter. Den kvantitativa redovisning som görs i detta avsnitt bedömdes kunna berika rapporten som i övrigt till stora delar har ett kvalitativt upplägg.

Det finns flera andra exempel som hade varit relevanta att lyfta fram, exempelvis länsstyrelsernas granskning av polisens kameraövervakning²³. Den som samordnat länsstyrelsernas rapport uppfattade att bristerna var anmärkningsvärt stora, särskilt med tanke på att polisen är en rättsvårdande myndighet *”som allmänheten förväntas ha ett stort förtroende för och som själva ställer krav på medborgarnas regelefterlevnad”* (Oneborg, 2016). Detta och andra exempel togs dock inte med i rapporten eftersom det funnits en strävan att begränsa rapportens omfattning.

2.2 En begäran att ta del av allmänna handlingar

2.2.1 Bakgrund

En person begärde att få ut uppgifter på vilka webbsidor som rikspolischefen hade varit inne på när han surfat på internet, dvs. kakor och globalfiler som finns lagrade på rikspolischefens dator. Trots att högsta förvaltningsdomstolen i en tidigare dom slagit fast att kakor och globalfiler är allmänna handlingar (Regeringsrätten 3148-98, se även RÅ 1999, ref 18) vägrade Polismyndigheten upprepade gånger att lämna ut dem.

2.2.2 Argument för att inte lämna ut de allmänna handlingarna

Precis som var fallet i ärendet som beskrivs i kapitel 1 hävdade Polismyndigheten i sin inlaga att det var en kvalificerad uppgift att ta fram de efterfrågade handlingarna och att det kräver en *”arbetsinsats utöver de rutinbetonade åtgärder som en myndighet är skyldig att vidta”*²⁴. Man menade även att de uppgifter som begärts ut inte var att anse som allmänna handlingar enligt Tryckfrihetsförordningen.

Den som begärde ut handlingarna förklarade att det bara handlade om att någon manuellt skulle kopiera filerna ur rikspolischefens dator och att det därför inte var att betrakta som en kvalificerad uppgift. Hon ifrågasatte också starkt att Polismyndigheten skulle sakna kvalifikationer för detta eftersom kopiering av filer är en åtgärd som torde ske dagligen på myndigheten (Överklagan av polismyndighetens beslut, 2015-07-19). Kammarrätten i Stockholm upphävde Polismyndighetens beslut den 13 oktober 2015 (Kammarrätten i Stockholm, mål nr: 6701-15). Först i februari 2016 lämnar dock Polismyndigheten ut material och då med en omfattande sekretessklassning, där man hade maskat bort många uppgifter med hänvisning till rikets säkerhet. Polismyndighetens agerande resulterade i en ytterligare domstolsprocess²⁵.

2.2.3 Polismyndigheten levererade uppgifterna på ett sätt att de blev svår använda

Till slut, efter att ha vunnit ytterligare en domstolsprocess, fick den som begärt ut handlingarna de flesta uppgifter hon begärt. Det hade då gått över ett och ett halvt år från begäran till att hon fick tillgång till dessa. Anmälaren hade önskat att få ut uppgifterna i elektronisk form, med tanke på att den typ av uppgifter som hade begärts ut var svåra att använda sig av om de levererades i pappersform. När myndigheten till slut lämnade ut

²³ Granskningen och kritiken omfattade även domstolsväsendet.

²⁴ A259.959/2015. Beslutsdatum. 2015-07-07, sidan 2.

²⁵ För en mer detaljerad beskrivning se <https://dataskydd.net/nyheter/2017/06/13/tva-ar-senare-rikspolischefens-kakor-ar-utlamnade> [Hämtad: 2018-02-13]

uppgifterna var det dock i form av en pappersutskrift som omfattade hundratals sidor. Uppgifterna som personen fick ut publicerades därför aldrig, utan hamnade i en kartong och ligger fortfarande kvar där (mejl, 2017-06-15).

Det bör inte betraktas som en slump att Polismyndigheten levererade uppgifterna i pappersform. Ett annat liknande agerande från Polismyndighetens sida beskrivs i kapitel tre med den skillnaden att det iscensattes en arbetsinsats för att digitalisera de uppgifter som Polismyndigheten lämnade ut i pappersform. Det var förståeligt att Polismyndigheten ville försvåra att den som hade begärt ut uppgifterna skulle få någon användning för dessa eftersom resultaten var avslöjande och visade att Polismyndighetens presenterade bild var missvisande.

2.3 Vapenlicenshantering

2.3.1 Bakgrund

Polismyndighetens agerande av vapenlicensansökningar har varit föremål för omfattande kritik. En skribent framförde att: *”Det kan låta konstigt – att polisen inte följer lagarna. Den som följt debatten om polismyndighetens hantering av vapenlicensärenden vet emellertid att detta inte är ovanligt.”* (Hylander, 2017). En Polis med ett skytteintresse skrev i ett debattinlägg i SvD att:

”Polismyndigheten har misskött vapenlicenshanteringen och många gånger agerat som om man stått över lagar och regler. [...] För skyttar och jägare är rättstillämpningen svår att förstå. Frustrationen kokar och jag förstår varför” (Tuveesson, 2016).

Polisen som skrev debattinlägget menade att det rör sig om ett systemfel där tjänstemän inom polisen sätter sig över gällande lagar och bland annat hänvisar till regler som de hittat på själva.

För att tydliggöra problemet att det inom polisen finns en utbredd inställning bland befattningshavare att Polismyndigheten inte behöver rätta sig efter lagar och regler, är valet att redovisa exempel från olika verksamhetsfält. Dessa exempel redovisas, som tidigare berörts, mestadels kortfattat och innehåller bara ett axplock av hur denna inställning tar sig uttryck. Så är fallet beträffande detta avsnitt om Polismyndighetens sätt att hantera vapenlicenser.

2.3.2 Förhållningssätt till gällande rätt

Ett exempel som kan tydliggöra förhållningssättet till gällande rätt är hur Polismyndigheten har hanterat ärenden beträffande luftvapen. En tävlingsskytt redovisade att polisen plötsligt räknade in hans gamla och enligt lagen licensfria luftpistol i hans vapeninnehav. Polismyndigheten menade att det inte räckte med att han förvarade vapen i ett vanligt godkänt vapenskåp. För skytten skulle det krävas en mycket mer avancerad och kostsam förvaringslösning (Hylander, 2017). En annan tävlingsskytt fick driva ett liknande ärende till domstol för att få rätt mot Polismyndigheten. Enligt kammarrätten i Göteborg fanns ingen möjlighet för Polismyndigheten att tvinga tävlingsskytten att ha en vapenlicens för ett vapen

som är licensfritt (Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1774-16). Polismyndigheten överklagade beslutet, men beviljades inte prövningstillstånd (HFD 6775-16).

Ett annat exempel handlar om en person som inte hade ansökt om förlängning av sitt tillstånd för skjutvapen i tid. Polisen ansåg att det handlade om ett illegalt vapen och att tillståndet därför inte kunde förlängas. Mannen fick rätt i förvaltningsrätten, men Polismyndigheten överklagade detta beslut. Kammarrätten i Göteborg konstaterade dock att det inte fanns något lagstöd för Polismyndigheten att avvisa mannens ansökan och därför avslogs Polismyndighetens överklagan (Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1955-15).

Ett ytterligare exempel är när Polismyndigheten i en inläga till förvaltningsrätten i Stockholm motiverade sitt avslagsbeslut genom att hänvisa till ett EU-förslag:

”Polismyndigheten önskar nu tillägga att EU-kommissionen nu framlagt ett förslag som bl.a. innebär att halvautomatiska skjutvapen för civilt bruk som liknar vapen med automatisk mekanism ska överföras från kategori B (se punkt 7) till kategori A förbjudna skjutvapen”²⁶

Polismyndigheten skickade med ett pressmeddelande från EU-kommissionen och hela kommissionens förslag till ändringar som bilaga till sin nya inläga. Sammanlagt handlade det om drygt 20 sidor²⁷. I sammanhanget bör nämnas att EU-förslaget inte gick igenom.

Ett annat fenomen som framkommit under studien är att befattningshavare inom Polismyndigheten har formulerat text i olika yttranden och dokument på ett sådant sätt att det gett sken av att det rört sig om gällande rätt. Ett exempel är det förtryckta formulär som skickades ut av Polismyndigheten där det överst på dokumentet stod att:

”Enligt 2 kap. 6 § vapenlagen ska det föreligga synnerliga skäl för att inneha enhandsvapen. Vid tillståndsgivningen bör kravet på synnerliga skäl skärpas i takt med det antal enhandsvapen som sökanden innehar”²⁸

Den andra meningen i citatet ovan är polisens egna tillägg till refererad paragraf. Ett liknande förhållningssätt tillämpades i ett dokument där Polismyndigheten redogjorde för att man hade för avsikt att avslå ansökan om vapentillstånd. I dokumentet redovisade Polismyndigheten den rättsliga regleringen. En hänvisning gjordes till ett lagrum (11 § första stycket NFS 2010:9) och ett helt stycke citerades. Kort utdrag från detta citat: *”[...] får endast gevärs av civil typ, ursprungligt konstruerade och tillverkade för jakt [...]”²⁹.*

Om man jämför aktuellt lagrum med Polismyndighetens återgivning av lagrummet visar det sig att orden *”halvautomatiska kul”* klippts bort av Polismyndigheten. Polismyndigheten

²⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 14103-15, aktbilaga 9, sidan 1.

²⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 14103-15, aktbilaga 9, bilaga 1 och 2

²⁸ Dokument från polisen, sidan 1. Skickat i april, 2016. Den sökande har bytt internetleverantör och mailadress och hade inte längre tillgång till mail så kunde inte ange exakt datum när denne fick dokument från Polisen. Han lade dock ut bild på dokument i samband med att han fick dokumentet från polisen. Bilden lades ut den 16 april 2016.

²⁹ A316.822/2015 Datum: 2015-11-23, sidan 1.

redovisade bara ordet "gevär" i sitt citat av lagrummet. Den forskare som skickade handlingen till rapportförfattaren menade att det är omöjligt att se detta som ett omedvetet fel. Polismyndighetens handläggare i vapenfrågor måste *"medvetet ha klippt mitt i ett ord för att på så sätt få en helt annan innebörd"* och *"måste vara väl medveten om att det inte finns en utseendereglering av manuellt omladdade kulgevär, utan endast halvautomatiska kulgevär."* Forskaren anmärkte att det lagrum som Polismyndigheten åberopade därmed inte var applicerbart på detta ärende och menade att det var en *"uppenbarligen medveten tillämpning av ett icke tillämpligt regelverk"* för att få avslagsbäring på ett manuellt omladdat kulgevär i sitt övervägande (mejl, 2018-02-12).

Sättet att klippa och lägga till text på ett sådant sätt att en läsare får ett missvisande intryck av ett förhållande har beröringspunkter till nästkommande avsnitt som behandlar Polismyndighetens agerande i relation till viktiga principer i grundlagen:

"Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet." (Regeringsformen 1 kap. 9§)

Som en länk mellan detta och nästkommande avsnitt redovisas en intervju med ansvarig för vapenfrågor inom Polismyndigheten. Det var han som undertecknat yttrandet till förvaltningsrätten som redovisas ovan³⁰, där hänvisning skedde till ett EU-förslag. Enligt journalisten var denna myndighetsrepresentant *"inte så pigg att låta sig intervjuas"* i media, men lät sig till slut intervjuas i tidningen Svensk Jakt (Henricsson, 2016):

"Det jag undrar är hur du kan använda EU-kommissionens förslag som argument i yttranden till domstol, för de reglerna gäller ju inte?"

– Problemet när det gäller de här delarna är att vi har en väldigt generell skrivning i vapenlagen när det gäller vapens lämplighet.

Men det jag är intresserad av är hur ni kan hänvisa till regler som bara är ett förslag. Jag trodde att myndigheter använde sig av gällande lagstiftning när man motiverar sina beslut och synpunkter.

– Om vi säger så här då, det har tidigare varit utredningar som kommit med förslag till begränsningar av vissa halvautomater. Att det inte blev någon proposition av den utredningen från 2013 har ofta använts som argumentation i förvaltningsdomstolarna av de sökande som överklagar.

Då är det, menar du, ok att anlägga moteld med andra förslag som inte blivit verklighet?"

– Det är ju domstolarna som gör en tolkning av det som läggs fram.

Men måste inte du som tjänsteman på polisen rätta dig efter de lagar och regler som gäller?"

– Självklart, det var en dum fråga. Vi måste förstås rätta oss efter svensk rätt.

Men då förstår jag fortfarande inte varför du hänvisar till sådant som inte är svenska lagar och regler?"

– Det är ju inget brottsmål, utan en förvaltningsrättslig hantering och det är

³⁰ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 14103-15.

svåra ärenden vi har att göra med. Till exempel när vi ska bedöma en licenssökandes lämplighet. I vapenlagen står det bara att man ska vara lämplig, men hur ska man göra den tolkningen, frågar jag

Men det har väl inget att göra med ett EU-förslag som ännu inte är antaget?
– Jag säger det bara för att försöka få dig att förstå hur den rättsliga processen fungerar.”

Det bör med anledning svaren påpekas att frågan gällde Polismyndighetens avslag av vapenlicenser avseende viss vapentyp och en hänvisning till ett EU-förslag i beslutsmotiveringen. Inte huruvida en viss person var lämplig att inneha vapen eller ej. Dessutom bör noteras att den ansvarige för vapenfrågor inom Polismyndigheten uppfattade och påpekade en skillnad mellan ett brottmål och ett förvaltningsrättsligt mål. Detta har koppling till vad den klagande i ett vapenärende framförde vid intervju:

”Polismyndigheten uppfattar ett förvaltningsrättsligt mål som en tvist mellan den som söker vapenlicens och Polismyndigheten. Man missar helt objektivitetsprincipen och att de som myndighet även ska lyfta fram sakförhållande som talar för en sökande som domstolen ska ta ställning till. Jag frågade Polismyndighetens företrädare efter rättegången hur han tyckte att Polismyndigheten hade tagit vara på mina intressen. Han svarade bara att: ’det är det du har din advokat till’. Men i de här ärendena får man ingen försvarare som det allmänna betalar. Det är därför viktigt att myndigheterna är sakliga och opartiska. De erfarenheter jag har av mitt och andras vapenlicensärenden är att Polismyndigheten istället försöker dölja och vinkla förhållanden för att passa deras egen agenda istället för att ge domstolen en rättvisande bild av ett förhållande. Att vara opartisk innebär att man lägger fram allt och inte att man undanhåller information som talar emot myndighetens initiala ställningstaganden. Att agera på det sätt befattningshavare inom Polismyndigheten gör vore okey om de varit jurister på ett privatägt företag.” (Intervju, 2018-02-28)³¹

2.3.3 Förhållningssätt till likabehandlingsprincipen och objektivitetsprincipen

Det finns åtskilliga fall där personer som sökt vapenlicens inte uppfattar att Polismyndigheten följt likabehandlingsprincipen och/eller objektivitetsprincipen. Ett exempel på detta är den person vars intervju redovisades ovan. Han sökte en vapenlicens för en Benelli MR1 som är ett halvautomatiskt kulvapen. Han visste att det var andra som fått licens för denna vapentyp och att Naturvårdsverket yttrat sig att det aktuella vapnet uppfyller deras kriterier för att vara ett jaktvapen (NV-03171-12). Frågan om licens för detta vapen hade också varit uppe i Kammarrätten i Stockholm (Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4167-14) och förvaltningsrätten i Karlstad (Förvaltningsrätten i Karlstad, mål nr 1624-14). Bägge fallen resulterade i att polisen beviljade vapenlicenser (Intervju, 2018-02-28). Den sökande utgick därför ifrån att han skulle få en licens för en Benelli MR1. Han fick dock avslag på sin ansökan. Han överklagade Polismyndighetens beslut som till slut resulterade i att kammarrätten i

³¹ Komplettering av innehåll i intervju 2018-03-28.

Göteborg gick på Polismyndighetens framförda argument om att vapnet inte var lämpat för jakt utifrån samhälleliga skyddsintressen (Kammarrätten i Göteborg, mål nr 35-17).

Ett fyrtiotal personer, varav arton efter bildandet av den nya Polismyndigheten, har fått vapenlicens för denna typ av halvautomatiskt kulvapen. Av dessa är det tio som har fått vapenlicens beviljad av Polismyndigheten efter att den sökande fick avslagsbeslut från Polismyndigheten³². Ett sådant agerande från Polismyndighetens sida är inte förenligt med likabehandlingsprincipen. Ovanstående fall med Benelli MR1 kan också åskådliggöra Polismyndighetens förhållningssätt till objektivitetsprincipen.

I samband med att Polismyndigheten formulerade sitt första avslagsbeslut till den sökande skulle Naturvårdsverket inom kort komma med ett nytt mer preciserat yttrande gällande Benelli MR1. Det var Polismyndigheten som begärt detta mer preciserande yttrande³³. Polismyndigheten valde emellertid att inte invänta detta. Det är Naturvårdsverket som är bemyndigad att bedöma huruvida ett vapen är lämpat för jakt eller ej³⁴. Att Polismyndigheten inte inväntade det preciserande yttrandet från Naturvårdsverket kan uppfattas som märkligt med tanke på att de i sin argumentation att inte följa Naturvårdsverkets yttrande hänvisade till Riksåklagaren (RÅ 2010 ref. 71). Regeringsrätten gav Polismyndigheten rätt i detta mål med hänsyn till att yttrandet från Naturvårdsverket var "ytterst kortfattat" (Regeringsrätten 5189-09).

Det preciserade yttrandet från Naturvårdsverket om den aktuella vapenmodellen kom två veckor efter att Polismyndigheten formulerat sitt avslagsbeslut till den sökande. Naturvårdsverket konstaterade i sitt yttrande att Benelli MR1 ska anses vara ett jaktvapen (NV-08529-15). Beslutet vidarebefordrades av en jurist inom Polismyndigheten till tio andra personer inom myndigheten. Som enda kommentar i mailet står det "*Attans...*" (mejl, 2016-05-06). Fem dagar senare skickade ansvarig i vapenfrågor på Polismyndighetens enhet för förvaltningsrätt ut ett E-post till ett stort antal befattningshavare i Polismyndigheten. Trots Naturvårdsverkets yttrande tydliggjorde han att Polismyndighetens ståndpunkt är att Benelli MR1 inte är lämplig för sitt ändamål (mejl, 2015-05-11). Vissa jurister/befattningshavare inom polisen reagerade på detta mejl, bland annat menade man att meddelandet brast i trovärdighet när vapensansvarig inte skickade med Naturvårdsverkets bägge yttranden, utan bara det ena (mejl, 2015-05-12). Av mailkonversation mellan befattningshavare inom Polismyndigheten framgick att det fanns en frustration bland vissa anställda över agerandet hos de ansvariga för vapenfrågor inom Polismyndigheten: "*Jag har försökt att diskutera juridiska frågor med N³⁵, men når inte fram*" och de visste inte hur de skulle agera eftersom de uppfattade att Polismyndighetens ståndpunkt var felaktigt i förhållande till gällande rätt (mejl, 2015-05-12).

³² Region Mitt: A281.949/2016; Region Bergslagen: A085.218/2015 och A231.809/2015; Region Öst: A160.755/2015 och A359.845/2016; Region Väst: A531.186/2016; Region Syd: A251.624/2015 och A101.815/2016

³³ A231.998/15. Datum: 2015-12-08. Begäran om förtydligande gällande ert yttrande angående Benelli MR1.

³⁴ Jaktlagen (1987:259) § 52; se 10 § jaktförordningen (1987:905).

³⁵ Namnet har anonymiserats, men avser vapensansvarig på Polismyndigheten som skickade ut mail.

I sitt avslagsbeslut redogjorde Polismyndigheten för förhållanden som de menade gjorde att Benelli MR 1 inte skulle räknas som ett jaktvapen, t.ex. utformningen av utkastningsfunktionen, patronläget och siktet³⁶. Den handläggare som formulerade avslagsbeslutet gjorde ingen hänvisning till en undersökning som nationellt forensiskt centrum (NFC) gjort³⁷ som denne varit inblandad i. Det som hade framkommit i en undersökning från NFC låg i linje och med en skrivelse som skickats från vapentillverkaren av Benelli MR1 (inkom 2015-04-20). I skrivelsen framgick att Benelli MR1 utgångspunkt (derivat) är ett jaktvapen och den inkomna skrivelsen från vapentillverkan föranledde att en central befattningshavare skrev att: *"Detta ställer oss i en svårare situation"* (mejl, 2015-04-23) vad gäller att kunna argumentera för att Benelli MR1 inte är ett jaktvapen (mejl, 2015-04-23). Skrivelsen från vapentillverkaren nämns dock inte i avslagsbeslutet. Polismyndighetens detaljerade tekniska bedömning av Benelli MR1:s lämplighet som jaktvapen gav intrycket av att vara fakta, men sökanden ställde en fråga till Polismyndigheten: *"Vem är källan till dessa nya tekniska faktapåståenden"* och fick svaret att det inte finns någon sådan källa att hänvisa till (mejl, 2016-04-27).

Vapentillverkarens skrivelse eller dokumentet från NFC bifogades inte av Polismyndigheten vare sig till Förvaltningsrätten eller till Kammarrätten när den sökandes sak skulle prövas (mejl, 2018-06-28). Polismyndigheten vidhöll de tekniska argumenten för att avslå ansökan om vapenlicens tills den tekniska experten som den sökande åberopat skulle yttra sig i kammarrätten. Då återkallade plötsligt Polismyndigheten i stort sett alla dessa "fakta". Enligt den sökande såg domaren förvånad ut när Polismyndighetens representant i sittande rätt drog tillbaka argumenten. Domaren frågade vilka argument som då var kvar och Polismyndighetens representant framförde att argumentet som kvarstod var att vapnet kan laddas med standardmagasin (intervju, 2018-02-28; se även Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1774-16, sidan 7).

Polismyndigheten har valt att inte referera till ovanstående presenterade dokument när olika avslagsbeslut gällande Benelli MR1 formulerats, utan istället har man valt att föra fram faktorer som styrker Polismyndighetens ståndpunkt (se t.ex. A043.413/2015).

2.3.4 Långa handläggningstider

Under lång tid har polisen fått kritik för sina långa handläggningstider av vapenlicenser. JO har bland annat flera gånger uttryckt sig kritiskt mot Polismyndigheten i Västra Götaland³⁸, där polisen med anledning av JO:s granskning hävdade att man hade vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna. JO konstaterar emellertid senare att:

"I ett yttrande till JO i februari 2013 bedömde myndigheten att problemet med de långa handläggningstiderna till stor del hade fått en lösning. Det är dock tydligt att åtgärderna inte har fått önskad effekt." (JO, dnr 5529-2013, sidan 8)

³⁶ Se A231.998/2015 Beslutsdatum: 2016-04-18, sida 3-4.

³⁷ NFC 2015000721, sidan 15-16. Utredning gällde ett annat vapen, Saiga Hunting Rifle där Benelli MR1 användes som ett jämförelseobjekt på ett vapen med civil ursprung.

³⁸ Se JO dnr 5481-2011; dnr 6064-2011; dnr 6663-2012

Det finns paralleller mellan polisens sätt att upplysa om sina ansträngningar att minska handläggningstiderna för vapenlicenser med hur Polismyndigheten upprepade gånger exempelvis har framfört att man ska förbättra sin hantering av bedrägeribrott och demokrati- och hatbrott (se Holgersson, 2018).

Rikspolisstyrelsen framförde i nyss refererade JO-utlåtande att Polisens författningsreglerade uppgifter konkurrerar med varandra och prioriteras mot uppställda mål. Polisens tillståndsverksamhet konkurrerar exempelvis med de brottsutredande uppgifterna. När ett område prioriteras sker det på bekostnad av ett annat. Rikspolisstyrelsen menade därför att det alltid kommer finnas medborgare som vill ha högre servicenivå än vad polisen kan tillhandahålla, men påtalade dock att: *"Men även mot bakgrund av detta är det Rikspolisstyrelsens uppfattning att en ansökan om vapentillstånd bör kunna handläggas inom 30 dagar"* (JO dnr 5529-2013, sidan 4). Justitieombudsmannen instämde i att det är ett rimligt krav och kritiserade av den anledningen polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Hallands län för att inte uppfylla förvaltningslagens krav på snabb handläggning. I yttrandet till JO framförde polisen ännu en gång vilka planer man har för att komma tillrätta med handläggningstiderna. Av JO-beslutet framgick att: *"JO ser positivt på de åtgärder som har vidtagits och planeras inom polisen för att komma till rätta med de utdragna handläggningstiderna och utgår från att man inom polisen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt problemet."* (JO dnr 5529-2013, sidan 1)

Kritiken mot polisens handläggningstider fortsatte emellertid. En riksdagspolitiker ställde en fråga till Justitie- och inrikesministern i augusti 2017 om vilka åtgärder denne *"avser att vidta för att JO:s krav på högst 30 dagars handläggningstid för en vapenlicens ska kunna uppfyllas"*. Justitie- och inrikesministern svarade att: *"Regeringen uppmärksammade problemet och gav Polismyndigheten i uppdrag att utveckla sitt arbete med vapentillstånd, vilket slutredovisades den 7 mars 2017"*³⁹

I Polismyndighetens slutredovisningsrapport framgår emellertid att från januari 2015 till september 2016 hade antalet vapenhandläggare minskat med 50 personer inom Polismyndigheten. Det betyder en personalminskning med drygt 30 procent (Polismyndigheten, 2017b). Detta trots att antalet civilanställda på regionerna mellan december år 2015 och december år 2016 ökade med 1000 personer⁴⁰. I slutredovisningsrapporten sägs vidare att: *"En särskild utmaning är dock att få personalresurserna att räcka till i konkurrens med övriga uppgifter som ankommer Polismyndigheten"* (Polisen 2017b, sidan 27). Det påstås att en kommande vapenamnesti som ska genomföras under år 2018 sannolikt kommer att göra att ärendebalanser och ledtider återigen kommer att öka. Med tanke på hur långa handläggningstiderna var innan vapenamnestin skulle påbörjas går det således att konstatera att Polismyndigheten i sin slutrapport övergav det resonemang som tidigare framförts att oavsett om vapenhandläggningen konkurrerar med andra uppdrag som åligger polisen ska handläggningstiden hållas inom 30 dagar.

³⁹ Sveriges riksdag, skriftlig fråga: 2016/17-1800.

⁴⁰ Källa: HR. Nationell statistik.

I sin slutredovisningsrapport använder Polismyndigheten begreppet *”komplett ansökan”*. En forskare noterade att den mediantid som polisen redovisar i slutrapporten är problematisk eftersom Polismyndigheten presenterar ett medianvärde ur ett icke specificerat urval av *”kompleta ansökningar”*. Forskaren påpekade att en ansökan som exempelvis saknar uppgifter som inte krävs i lag eller att sidor kommit bort genom fel vid Polismyndighetens scanning i Kiruna inte ingår i det framtagna medianvärdet. Forskaren redovisade vidare att han träffade ansvariga inom polisen för vapenfrågor i samband med ett möte en vecka innan slutredovisningsrapporten släpptes. Det framgick på detta möte att det inte var ovanligt att det blev fel vid scanningen i Kiruna. En fråga som forskaren ställde på möte kring detta besvarades med att *”det inte var aktuellt”* att ta med definitionen av vad som menades med en *”komplett ansökan”* i rapporten eller att presentera ett spridningsmått. Forskaren menade att ett spridningsmått måste finnas en knapptryckning bort om medianvärdet inte är en *”hittepåsiffra”*. (mejl, 2018-03-07 och 2018-03-09)

Ett år efter att slutrapporten presenterades levde Polismyndigheten fortfarande inte upp till förvaltningslagens krav om en skyndsam handläggning för vapenlicensärenden. I polisens årsredovisning för år 2017 redovisades inte handläggningstider för vapenlicenser, men av en genomgång av den information Polismyndigheten lämnade på sin hemsida framgick att de beräknade genomsnittliga handläggningstiderna var (Polismyndigheten, 2018a):

- 70-84 dagar, region Stockholm
- 56 dagar, region Bergslagen
- 56 dagar, region syd
- 42 dagar, region väst
- 42 dagar region Öst
- 28-35 dagar region nord
- 28 dagar region mitt

Det bör för det första noteras att ovanstående uppställning av handläggningstiderna var Polismyndighetens presenterade uppgifter. De behöver inte överensstämma med ett verkligt förhållande. Vidare var det den genomsnittliga tiden som redovisades. Om det var median eller medeltid som redovisades framgick inte, ej heller hur många procent av de som söker som får tillstånd inom 30 dagar. Ovan redovisade handläggningstider för vapenlicensärenden kan sägas indikera vilken vikt Polismyndigheten fäster vid att följa lagar och regler. Fem av sju regioner redovisade en genomsnittlig handläggningstid som klart översteg 30 dagar⁴¹. Eftersom median och medelvärde (oavsett hur de beräknats) inte kan vara större än den maximala handläggningstiden kan man dra slutsatsen att handläggningstiderna är längre än tillåtet. Polismyndighetens passus efter att tiderna redovisas bör även återges:

”Observera att polisen inte kan garantera handläggningstiderna. Förväntade handläggningstider bygger på den mängd ansökningar som skickades in för ett

⁴¹ 2018-06-02 hade den presenterade handläggningstiden ökat i region Syd till 63 dagar. I region Väst låg handläggningstiden nu på 21 dagar och i region Öst på 28 dagar. Övriga regioner presenterade samma handläggningstider.

antal veckor sedan. Om ansökningsmängden plötsligt ökar kommer handläggningstiden att bli längre” (Polismyndigheten, 2018a)

Här kan en parallell dras till situationen i en kassa i en butik. Tillfälliga belastningstoppar kan göra att kötiden ökar, men det finns en ambition att avsätta resurser och organisera arbetet i butikerna för att omgående kunna hantera belastningstopparna. Det framgår tydligt att Polismyndigheten har ett annat förhållningssätt. Man väljer inte att organisera arbetet så att man med någon veckas varsel kan hantera en ökad ansökningsmängd. Om Polismyndigheten med orden *”plötsligt ökar”*, avsåg perioder då ansökningsmängden normalt ökar var dessutom oklart.

Polismyndigheten har som framgår ovan under många år hävdat att man är på gång med att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna och hålla sig inom föreskriven handläggningstid. I slutredovisningsrapporten menade Polismyndigheten att det kunde ta några år att nå dit. Det är också något som justitie- och inrikesministern sade när han fick en fråga kring polisens hantering av vapenlicenser. Polismyndighetens argument att det tar tid accepteras. Det bör påpekas att det inte handlar om en komplicerad utvecklingsprocess – som att ta fram ett nytt läkemedel eller att utveckla en ny produkt. I det här fallet handlar det istället om att utbilda och bemanna handläggare för att utföra en tydligt definierad uppgift. Men då måste Polismyndigheten omfördela resurser till linjeverksamheten. Det går också att ställa frågan om det är Polismyndigheten som ska hantera vapenlicenser liksom om exempelvis passhantering är en uppgift som en annan aktör än polisen borde sköta. Om myndigheten lämnade över dessa verksamheter till någon annan skulle det leda till att man bättre kunde koncentrera sig på brottsbekämpningen. Denna rapport liksom flera andra rapporter som rapportförfattaren har medverkat i har dock sitt fokus på hur Polismyndigheten kan förbättra sin verksamhet inom nuvarande ramar.

2.3.5 Andra iakttagelser

Under arbetet med att samla in data kring polisens agerande i vapenfrågor framkom att det även är andra förhållanden än vapenlicensfrågor som medför att Polismyndighetens saklighet och objektivitet kan ifrågasättas. En sådan faktor handlar om hur polisen för ut skälet till och effekten av tillfälliga perioder med vapenamnesti. Flera personer både inom och utom polisen har vid intervjuer betonat att det är bra att personer kan lämna in vapen och ammunition, men har varit kritiska till den bild som Polismyndigheten förmedlar av vapenamnestin. Ofta kommer inlämnade vapen från t.ex. dödsbon och i ytterst få fall är det vapen där det finns någon koppling till kriminella grupperingar. Ofta har Polismyndigheten förmedlat information som ger intrycket av att vapenamnestin har betydelse för förekomsten av vapen i kriminella kretsar och för att minska dödsskjutningarna.

På Polismyndighetens hemsida presenterades information om vapenamnestin där kommunikationsavdelningen hade gjort en videofilm som är knappt en minut lång. Videofilmen började med en arrangerad bild, där en person låg på en trottoar under en gul landstingsfilt. Man såg bara lite av benen och fötterna och intrycket som förmedlades var att personen var död. Allt detta till pianomusik i moll. En text visades: *”320 skjutningar skedde i Sverige 2017”*. En ny text: *”43 av dem ledde till döden.”* (Polismyndigheten, 2018b). Polisen anordnade en

pressträff (Polismyndigheten, 2018c) med anledning av vapenamnestin år 2018 och i en artikel från TT som fick stor spridning i media hävdades att:

”Dödsskjutningarna kommer inte att avta av sig själv, enligt polisen. Nu införs snart en vapenamnesti då personer kan lämna in vapen utan att riskera straff. – Den är inte avgörande, men ändå en viktig del säger Linda Staaf, chef vid polisens underrättelseenhet” (Sjöholm & Haglund, 2018)

Polisen gick sedan återkommande gånger ut och meddelade hur lyckad vapenamnestin hade varit nationellt och i olika regioner (se t.ex. Jansson, 2018; Berntsson, 2018; Lindgren, 2018; TT, 2018); Kvist, 2018). Polisen i Stockholm gick ut i sociala medier med texten: *”Ännu ett illegalt vapen borta från gatan”* och lade ut en bild på ett ”vapen” och ett magasin. Det avslöjades dock att det handlade om en produkt som marknadsförs som maskeradtillbehör av Partikungen.se (Gudmundson, 2018). Två månader senare skedde något liknande. Polisen visade upp vapen och berättade i SVT Rapport att:

”Här har vi en väldig otäck sak. Det är då en kulsprutepistol. Israelisk tillverkning. UZI. Väldigt dödlig. Träffsäker. Upp till hundra meter har du ihjäl allt du siktar på och skjutet så länge du har magasin” (SVT, 2018a)

Det som inte framgick av redovisningen var att den så kallade kulsprutepistolen var en Soft Air Gun⁴² som inte är tillståndspliktigt för personer över 18 år. Inslaget i Rapport kunde ge intrycket av att vapenamnestin hade varit lyckad för att få bort illegala vapen från den kriminella miljön, t.ex.: *”Redan nu kan polisen koppla vapen som lämnats in till den kriminella miljön”* (SVT, 2018a). Resultat från Nationellt forensiskt centrum gällande 2018 års vapenamnesti har inte redovisats. Vid förra vapenamnestin kunde inte något vapen knytas till kriminell verksamhet (Selin, 2018). Ovanstående text ska inte uppfattas som kritik mot själva vapenamnestin. Den har ett värde.

Det har förekommit att representanter för Polismyndigheten nämnt att man ska vara *”försiktig med att säga att den [vapenamnestin] har stor inverkan på skjutningar vi har sett runt om i landet”* (TT, 2018). Generellt sett går det dock att uppfatta att Polismyndigheten redovisat en missvisande bild av effekterna av vapenamnestin. Vapenamnestin har i huvudsak inneburit god PR för polisens brottsbekämpande förmåga. Det har bara varit någon enstaka journalist som anammade ett mer kritiskt anslag och ifrågasatt effekten av vapenamnestin ur ett brottsbekämpande perspektiv (t.ex. Gudmundson, 2018). Problemet med nuvarande kommunikationsstrategi är att den kan ha en negativ inverkan på upplevelsen av Polismyndighetens saklighet.

När det exempelvis gällde nyheten med maskeradtillbehöret rörde det sig åtminstone initialt om ett misstag där en ambitiös receptionist utan vapenkunskaper trodde att det var ett riktigt vapen. Det var dock inte hon som lade ut informationen om ”vapnet” externt (intervju 2018-03-02). Även om den felaktiga informationen i detta fall kunde förklaras med att det rörde sig om ett misstag bottnar det i ett systemfel. Det har blivit så viktigt att föra ut nyheter som kan

⁴² I botten på magasinet syntes påfyllningshålet för kolsyra.

stärka eller försvara polisens varumärke att faktakontrollen av positiva nyheter är bristfällig. Negativa budskap hanteras på ett helt annat sätt, där det inte är ovanligt att polisen hänvisar till att ett förhållande måste undersökas närmare som skäl för att kritisk information inte har presenterats (se Holgersson, 2014).

Kommunikationsavdelningen kan inte automatiskt belastas för budskap från Polismyndigheten som väcker misstro, utan det kan vara andra befattningshavare som bär ansvaret (se t.ex. Holgersson, 2014; 2018). Ett exempel på detta, kopplat till Polismyndighetens hantering av vapenlicenser, framkom i tidningen Svensk Jakt. Processansvarig ville inte bekräfta att det existerade en omfattande kritik mot polisens sätt att hantera vapenlicenser, och ett eventuellt problem uttrycktes som en upplevelse hos bl.a. jägare och inte att det kunde handla om ett reellt problem (Andersson, 2017). Andra exempel på när personer utanför Polismyndigheten uppfattat att myndighetens agerande inte legat i linje med kravet på objektivitet och sakligheten är hur polisen uttryckte sig i en tillsynsrapport kring vapenlicenser (se Polisen, 2014). En forskare pekade bl.a. på att siffrorna kring handläggningstider var vilseledande och det krävdes att man detaljstuderade rapporten för att detta skulle upptäckas (Lakomaa, 2014).

Det som framgår i denna och andra studier är att vissa uttalanden från Polismyndighetens sida ger intrycket av att enbart ha en negativ inverkan på uppfattningen om myndighetens objektivitet och saklighet hos personer utanför Polismyndigheten som är insatta eller sätter sig in i en viss fråga. Polismyndighetens hantering av vapenlicenser samt olika uttalanden från Polismyndighetens sida i vapenfrågor är ett exempel. Ett annat exempel är Polismyndighetens hanteringar av demokrati- och hatbrott (se Holgersson, 2018). Det verkar krävas en betydande kunskap inom ett visst verksamhetsfält för att ha förutsättningar att kunna värdera Polismyndighetens information.

2.4 Polismyndighetens arbetsmiljöarbete

2.4.1 Bakgrund

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete framgår att arbetsgivaren ska fördela dessa uppgifter till chefer i organisationen:

6 § Arbetsgivaren skall fördela uppgifterna i verksamheten på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

I förväg bestämda tillvägagångssätt som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas är en viktig hörnsten för att en tillfredsställande arbetsmiljö ska kunna uppnås. Att följa dessa föreskrifter är viktigt för alla organisationer, och inte minst för Polismyndigheten som är en rättsvårdande myndighet som har i uppdrag att utreda arbetsmiljöbrott. Dessutom har polisledningen gått ut och hävdat att de ser arbetsmiljöfrågorna som väldigt viktiga, t.ex. yttrade för chefen för polisens HR-avdelning: "Att ständigt förbättra arbetsmiljön för polisens medarbetare är en viktig del i vår ambition att vara en attraktiv arbetsplats" (Gelin, 2018).

Av 10 § i föreskrifterna från Arbetsmiljöverket (AFS 2011:1) framgår att arbetsgivaren omedelbart eller så snart det är praktiskt möjligt ska genomföra de åtgärder som behövs för

att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Om inte åtgärder genomförs omedelbart ska i planen anges när åtgärderna skall vara genomförda och vem som skall se till att de genomförs.

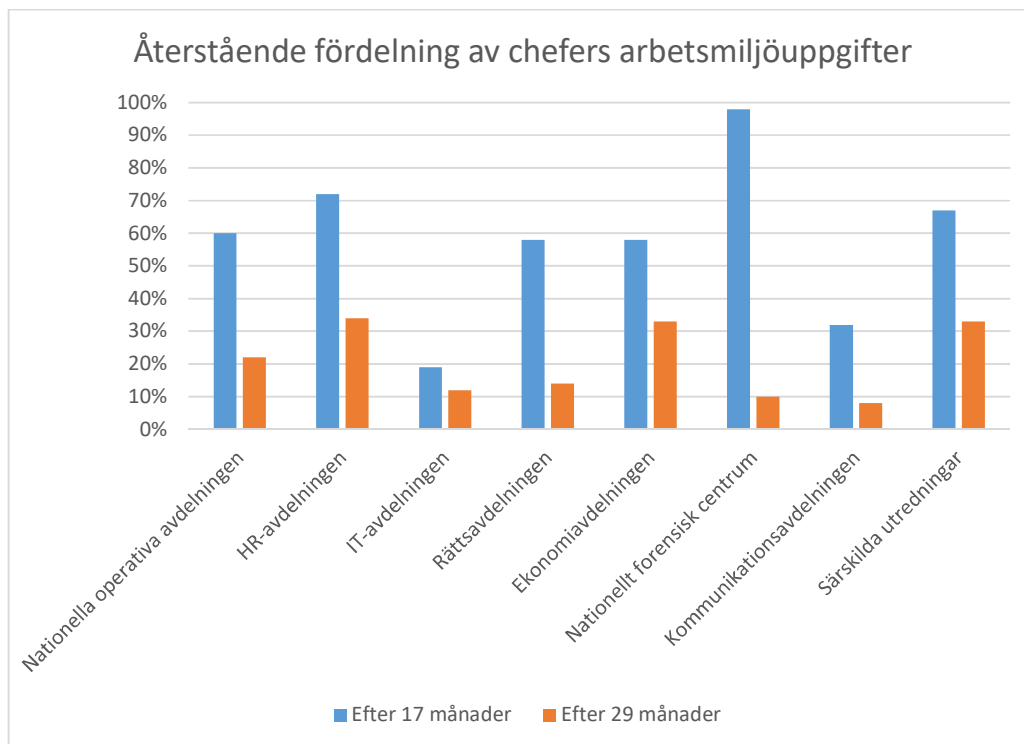
2.4.2 Hur Polismyndigheten följer Arbetsmiljöverkets föreskrifter

En sammanställning⁴³ som upprättades 29 maj 2017 av Polismyndigheten tydliggör stora brister med avseende på att fördela det systematiska arbetsmiljöansvaret på det sätt som föreskrivs av Arbetsmiljöverket.

I figur 1 framgår hur många procent av det systematiska arbetsmiljöansvaret som inte hade fördelats inom de nationella avdelningarna⁴⁴. HR-avdelningen var den avdelning som var sämst på att fördela det systematiska arbetsmiljöansvaret. Det är de som ska vara experter och bistå övriga Polismyndigheten i personalfrågor. Över 70 procent av arbetsmiljöuppgifterna hade inte fördelats vid HR-avdelningen när det hade förflutit 17 månader efter starten av den nya Polismyndigheten. Efter 29 månader hade fortfarande över 30 procent av arbetsmiljöuppgifterna inte fördelats på HR-avdelningen. Näst sämst av de nationella avdelningarna var ekonomiavdelningen och enheten särskilda utredningar. Även vid dessa avdelningar var det ungefär 1/3 av cheferna där man efter 27 månader inte fördelat några arbetsmiljöuppgifter som följer av arbetsmiljölagen och som finns angivna i riktlinjerna *"Arbetsmiljöansvar och fördelning av arbetsmiljöuppgifter"* (se Polismyndigheten, 2015b)

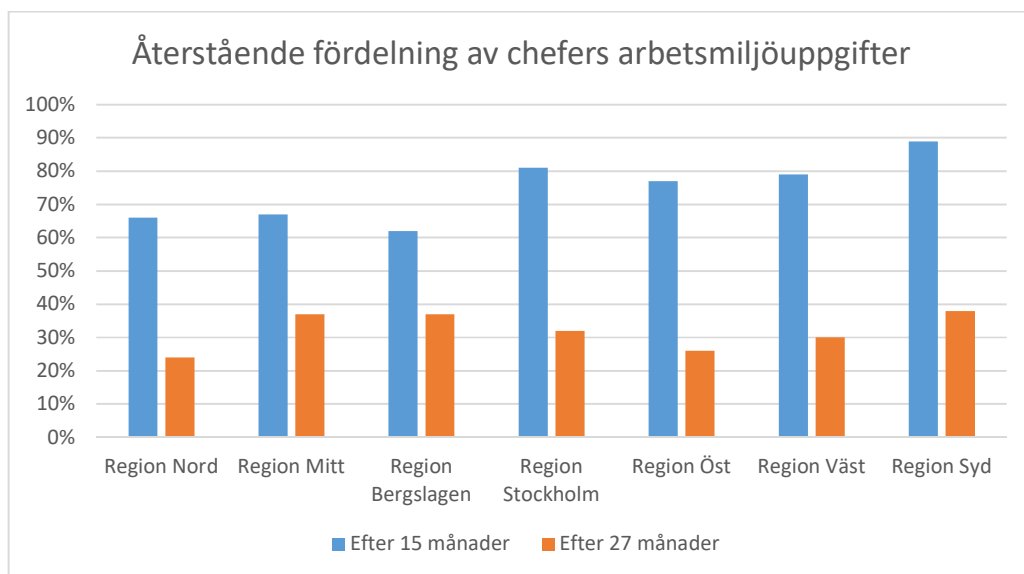
⁴³ Sammanställning saknar diarienummer men hänvisning till detta dokument sker i brev som skickats ut av Nationella skyddskommittén.

⁴⁴ Av Polismyndigheten (2015b) framgår vilka arbetsmiljöuppgifter som ska fördelas till respektive chefsfunktion, till exempel när det gäller personer med operativt ledningsuppdrag att väga in arbetsmiljöaspekter vid planering, genomförande och uppföljning av arbetet, att kontrollera och säkerställa att arbetsuppgift/händelse/insats som är förenad med risker har föregåtts av en riskbedömning och att säkerhetsåtgärder har tagits fram, att informera medarbetare om eventuella risker och säkerhetsåtgärder samt bevaka att medarbetarna följer säkerhetsåtgärderna.



Figur 1. Hur många procent av cheferna där fördelning av arbetsmiljöuppgifter inte genomförts på Polismyndighetens nationella avdelningar efter 17 respektive 29 månader.

I figur 2 framgår att fördelningen av arbetsmiljöuppgifter uppvisar stora brister även på regionerna. Region Nord var den region som i störst utsträckning hade fördelat arbetsmiljöuppgifterna, medan region Syd var den region där detta fungerade sämst.



Figur 2. Hur många procent av cheferna där fördelningen av arbetsmiljöuppgifter inte genomförts ute i Polismyndighetens regioner efter 17 respektive 29 månader.

3. Iakttagelser i samband med studie om demokrati och hatbrott på nätet

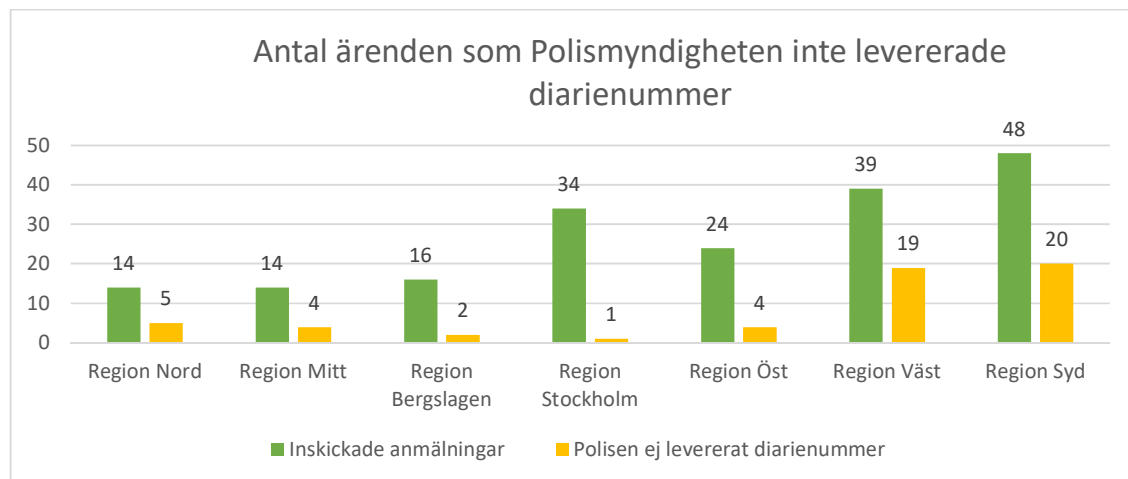
3.1 Inledning

I samband med en studie av Polisens arbete med demokrati- och hatbrott begärdes ett antal handlingar ut från Polismyndigheten. Det var inga problem att få ut dessa handlingar i vissa regioner, medan andra regioner valde att agera på ett helt annat sätt. Studien visade att det fanns stora brister i sättet att hantera anmälningar. Drygt tio procent av de inskickade anmälningarna försvann i hanteringen. Siffrorna hade varit ännu sämre om inte påminnelser hade skickats till Polismyndigheten (Holgersson, 2018). I detta kapitel sker en kvantitativ uppföljning av Polismyndighetens respons på begäranden att få diarienummer på anmälningar om demokrati- och hatbrott på nätet som gjorts via mejl under en period där det inte skickats några påminnelser.

I samband med att den ideella organisationen Näthatgranskaren (NHG) gör anmälningar via mejl begär de att få diarienummer på anmälningarna. Det som presenteras i detta kapitel bygger på en sammanställning av Polismyndighetens respons gjord av NHG, på mejl mellan NHG och Polismyndigheten och intervjuer med två medlemmar i NHG samt iakttagelser av Polismyndighetens agerande gjorda av rapportförfattaren.

3.2 Hur förfrågan att skicka diarienummer efterlevdes

Av figur 3 framgår att skillnaderna var stora vad gäller att efterleva förfrågan att leverera diarienummer på inskickade anmälningar. Region Stockholm var den region där detta fungerade bäst. Sämst resultat hade region Väst där nästan hälften av de inskickade anmälningarna inte hade resulterat i att Polismyndigheten efterlevde begäran att lämna ut diarienummer. Region Syd var näst sämst, där NHG inte fick något diarienummer för nästan 42 procent av de inskickade anmälningarna.



Figur 3. Inskickade, inskrivna och antal ärenden som polisen ej svarat på begäran att få diarienummer (n=189)⁴⁵.

Näthatgranskaren (NHG) uppger att de på senare tid fått diarienummer för de flesta inskickade anmälningar förutom vad gäller region Syd. Person från NHG som haft mejlkontakt med region Syd uppfattar inte att region Syd verkar ha någon ambition att förbättra sig (Intervju, person A i NHG, 2018-06-07). Mejltrafik mellan NHG och region Syd styrker denna slutsats.

Rapportförfattaren har i mitten av juni haft möte med regionledningen i region Väst som gav intryck att verkligen vilja ta tag i ovan beskrivna problematik. Rapportförfattaren har även haft möte med regionledningen i region Nord som planerade att implementera flera av de lösningsförslag som presenterades i forskningsrapport om demokrati- och hatbrott på nätet (se Holgersson, 2018).

3.3. Korrespondens som kan åskådliggöra inställning till offentlighetsprincipen

Ett av de begäranden som skickades till Polismyndigheten när arbetet med rapporten om polisens arbete med demokrati- och hatbrott genomfördes handlade om ett önskemål att ta del av faktura/fakturor gällande filmen *"Skydda dig mot demokratibrott"*. Begäran innehöll också ett önskemål att ta del av en tidigare utlagd annons om en ledig tjänst på demokrati- och hatbrottsgruppen i Stockholm (mejl, 2018-04-12). Två veckor senare erhöles följande svar på begäran:

"Det har till Polismyndigheten Region Stockholm inkommit en begäran om allmänna handlingar. Jag bedömer att det inte föreligger sekretess att och därav kommer handlingarna lämnas ut i sin helhet." (A188.266/2018)

Ett kort formellt svar från Polismyndigheten som tagit två veckor att formulera och som språkligt har fler brister, i kombination med att Polismyndigheten aldrig skickade några av de begärda handlingarna, skulle kunna vara ett enskilt misstag. Det finns dock en gräns för hur frekventa misstag och olyckliga omständigheter kan vara för att de inte istället ska botten i något annat. Både den interaktion rapportförfattaren har haft med Polismyndigheten i samband med begäran att ta del av allmänna handlingar och utifrån mejlkonversation mellan Näthatgranskaren och Polismyndigheten som studerades i en forskningsstudie, utkristalliserade sig en inställning till offentlighetsprincipen som inte är förenlig vare sig med grundlagen eller olika yttranden från Justitieombudsmannen. Ett exempel som tydliggör detta är den ståndpunkt en chef i Polismyndigheten uttryckte i ett mejl. Näthatgranskaren hade begärt ut allmänna handlingar och skickat flera påminnelser där Polismyndigheten påmints om att handlingar ska lämnas ut skyndsamt. Polischefen svarade att:

"Skyndsamhet är ett subjektivt begrepp inom polisen [...]. Bara att avvakta handlingar/beslut. Nu går vi mot juletider och flera på gruppen ska på lite

⁴⁵ 2018-04-19. De flesta anmälningarna inskickade januari/februari 2018. Fyra anmälningar skickades in i april (2018-04-17): region Mitt (1 st), region Väst (1 st) och region Öst (2 st).

*välförtjänt vila så även jag. N⁴⁶ är åter 5 februari och är den närmsta kontakten”
(mejl, 2017-12-13)*

Förutom chefens uttryck i citat observera när mejl skickades (13 december 2017) och till vilket datum chef hänvisade till att kontakt var tillbaka (5 februari 2018). Chefen som formulerat mejl var ansvarig för en demokrati- och hatbrottsgrupp där ett av huvuduppgifterna är att värna om demokratiska principer. Till slut fick Näthatgranskaren ut handlingar, men inte i digital form. Till skillnad från andra regioner levererades de begärda uppgifterna i pappersform. Det genomfördes ett omfattande arbete för att digitalisera uppgifterna. Resultaten var intressanta. Det var förståeligt att Polismyndigheten ville försvåra att den som hade begärt ut uppgifterna skulle få någon användning för dessa. Resultaten visade nämligen att den bild Polismyndigheten hade byggt upp av hur demokrati- och hatbrottsgrupperna fungerade inte stämde med det verkliga förhållandet. Istället för att de särskilda demokrati- och hatbrottsgrupperna skulle vara bäst i landet i att utreda sådana brott, hade de sämst värden i denna förmåga (se vidare Holgersson, 2018).

⁴⁶ Namn anonymiserat.

4. Polismyndighetens val att göra avsteg från säkerhetsskyddsförordningen

4.1. Inledning

Det finns två syften med detta kapitel. För det första att ge ytterligare ett exempel på en studie som inte kunde slutföras på grund av ett bristande dataunderlag. För det andra att följa gången i ett avslöjande i media som rörde en fråga som var känslig för polisledningen och åskådliggöra hur polisens externa kommunikation utformades under denna process. Som grund för kapitlet utgör information som presenterats i media, muntlig och skriftlig kontakt med två av journalisterna (vilket inkluderar mejl och intervjuer) som stod bakom reportagen som presenteras i kapitlet, intervjuer/mejl med fyra personer inom Polismyndigheten, diverse dokument såsom brev som rikspolischef skickade till Säkerhetspolisen och samtliga fakturor som ett företag skickade till Polismyndigheten under år 2015.

4.2 Bakgrund

Genom ett samarbete mellan Sveriges Radio (P1) och P4 Stockholm avslöjades att Polismyndigheten frångått säkerhetsskyddsförordningen i två fall. I det ena fallet fick ett privat företag tillgång till hemlig och känslig information från Polismyndighetens personal- och lönesystem (P1, 2017). I det andra fallet skickades känslig information över nätet utan att Polismyndigheten använde en godkänd kryptering (Gagliano, Öhman & Sadikovic, 2017a). Det var dåvarande rikspolischefen som beslutade att göra avsteg från säkerhetsskyddsförordningen. Ärendena hade förberetts och föredragits av chefen för polisens IT-avdelning. Rikspolischefen hade upplysts om att han hade rätt att fatta ett beslut⁴⁷ om avsteg från säkerhetsskyddsförordningen. Överåklagare konstaterade i oktober 2017 att Polismyndigheten genom de beslut dåvarande rikspolischefen fattade våren 2015 brutit mot Säkerhetsskyddsförordningen vid två tillfällen. Överåklagaren fick frågan av en journalist hur man ska se på Polismyndighetens agerande. Han svarade att:

” – I min värld så tycker jag att det är olämpligt. Man ska naturligtvis följa de förordningar och lagar som gäller.” (Gagliano, 2017)

Det framgick av medias granskning att Försvarsmakten tidigare hade svarat nej på en fråga från polisen om de fick använda en annan krypteringslösning än den som godkänts av Försvarsmakten. Trots detta valde Polismyndigheten att använda en krypteringslösning som inte godkänts av Försvarsmakten. En forskare i offentlig rätt vid Uppsala universitet, som studerat polisens sätt att följa lagar och förordningar framförde att:

”Jag är helt fascinerad över just det. Att man kan få ett ’nej’ och sen ändå fortsätta att ha idéer om hur de ska göra för att få undan det här nej. Det är bara att ta Försvarets ”nej” och förstå att man inte kan göra så. Punkt.” (Gagliano, Öhman & Sadikovic, 2017b)

⁴⁷ A174.812/2015. Beslutsdatum: 2015-04-20.

I denna rapport beskrivs fenomenet att det inom polisen finns en utbredd inställning att Polismyndigheten inte behöver rätta sig efter lagar och regler. Ovanstående beslut och hur detta ärende har förberetts och föredragits är ett exempel på detta, men också hur Polismyndigheten valde att agera för att parera kritik med anledning av ovanstående beslut.

4.3 Polismyndighetens externa kommunikation med anledning av reportage i media

Efter att det första reportaget sänts, där det påstods att Polismyndigheten brutit mot säkerhetsskyddsförordningen, gick Polismyndigheten inledningsvis ut med ett pressmeddelande:

"Med anledning av dagens medieuppgifter att polisen ska ha hanterat uppgifter i strid mot säkerhetsskyddsförordningen vill Polismyndigheten vara tydlig med att Polismyndigheten har agerat i enlighet med säkerhetsskydds-förordningen."
(Polismyndigheten, 2017c)

Polismyndigheten hänvisade i pressmeddelandet till § 13 i Säkerhetsskyddsförordningen och nämnde att: *"Om hemliga uppgifter sänds i datanät som polisen har kontroll över behöver försvarsmaktskrypto inte användas"* (Polismyndigheten, 2017c). Detta pressmeddelande hade kunnat fungera för att parera kritik, men det visade sig att media hade tillgång till beslutsdokumentet. I detta dokument beskrivs ingående att det handlar om att skicka hemlig information med bäring på rikets säkerhet utanför Polismyndigheten. Det framgår också av dokumentet att Polismyndigheten var väl medveten om att det enligt förordningen då krävdes ett krypteringssystem som var godkänt av försvaret (Sadikovic, Öhman & Gagliano, 2017b). Detta avslöjande resulterade i att höga beslutsfattare inom Polismyndigheten inte ville svara på frågor i media. Detta är ett vanligt förhållningssätt (Holgersson, 2014).

Justitie- och inrikesministern uppmanade dåvarande rikspolischefen att yttra sig i media (Wikén, 2017). Rikspolischefen yttrar sig då i frågan och medgav att beslutet kunde ha formulerats på ett bättre sätt, men att inga hemliga uppgifter har skickats till någon annan aktör (Öhman & Savkovic, 2017). Detta budskap fördes fram i ett nytt pressmeddelande innan dåvarande rikspolischefen hade uttalat sig. Pressmeddelandet var till delar utformade som om Polismyndigheten svarade på frågor från en journalist (Polismyndigheten, 2017d). Detta sätt att agera har blivit mer och mer vanligt (se även Holgersson, 2014). Med anledning av ovanstående agerande ställde journalister på Sveriges radio frågan (Öhman & Savkovic, 2017):

I första pressmeddelandet så står det att ni inte skickat några hemliga och känsliga uppgifter till företaget CGI. Nu kommer ett pressmeddelande på eftermiddagen där ni säger att ni inte tänker berätta vilken information man kan ha skickat till företaget. I beslutet står det å andra sidan att det handlar om hemliga uppgifter som skickats till företaget. Vad gäller?

– Faktum är att det skickas inga uppgifter till företaget. Punkt. Oaktat vad det står i ett beslut, säger Tomas Landeström, Polismyndighetens it-chef.

4.4 Rapportförfattarens egna efterforskningar

Rapportförfattaren fick för cirka två år sedan ett telefonsamtal från en anställd inom polisen som denne tidigare aldrig hade haft någon kontakt med. Samtalet varade i cirka en timma. Personen berättade att IT-avdelningen tog genvägar och inte följde gällande lagstiftning för att kunna leverera IT-lösningar. Den som ringde gav flera konkreta och detaljerade exempel. Personen uppgav att chefen för polisens IT-avdelning hade en aktiv roll när det gällde detta felbeteende.

Det är vanligt att personer från olika verksamhetsgrenar hör av sig till rapportförfattaren och berättar om saker de tycker är fel och som de är frustrerade över. Det rör sig om personer på olika hierarkiska nivåer inom Polismyndigheten. Orsaken till att de hör av sig verkar vara deras rättspatos i kombination med att de förstår vilka problem som kan uppstå för dem inom Polismyndigheten om de själva belyser problemen. Det finns en stor rädsla bland anställda att bli straffade om de för fram problem (Wieslander, 2016; Holgersson, 2018).

Rapportförfattaren arbetade under ett år på uppdrag av rikspolischefen för att utreda om ett IT system (PUST/Siebel) skulle läggas ned eller ej. Detta arbete innebar omfattande kontakter med olika personer inom polisens IT-verksamhet. Sedan tidigare hade rapportförfattaren också ett stort kontaktnät med personer som arbetar inom polisens centrala förvaltning. För att få en bild av huruvida Polismyndigheten frångått säkerhetsskyddsförordningen utnyttjade rapportförfattaren detta kontaktnät.

Genom att lägga samman olika pusselbitar som framkommit vid olika intervjuer/mejl⁴⁸ utkristalliserade sig följande bild av ärendet: Polismyndigheten hade en backup-verksamhet i Göteborg där information avseende samtliga IT-system lagrades. Det var inte så att vissa uppgifter som var känsliga inte skickades, utan all information skickades ned till Göteborg. Detta skedde via en icke godkänd kryptering. Sannolikheten att en obehörig skulle få tillgång till informationen var låg, men det var ingen tvekan om att Polismyndigheten hade frångått säkerhetsskyddsförordningen och skickat mycket känslig information utan att använda sig av en av försvaret godkänd kryptering.

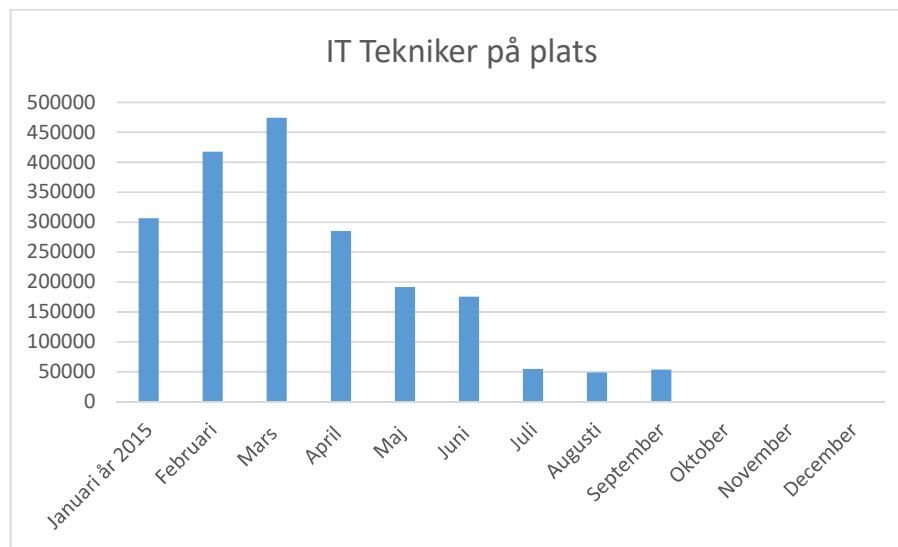
Vidare framkom att för att underlätta arbetet för personal från företaget CGI behövde dessa få tillgång till Polismyndighetens IT-miljö från sina egna lokaler. Detta ordnades. En ort som det angavs att personal från CGI satt och arbetade i var Karlstad. Definitionsmässigt går det med en sådan lösning att säga att IT-chefen hade rätt i sitt yttrande - att det inte skickats några uppgifter till företaget. Däremot hade, om de uppgifter som framfördes till rapportförfattaren stämmer, personal från det externa företaget tillgång till känslig information, utan att den behövde skickas. Det har vid intervjuer framkommit att när media hade avslöjat att Polismyndigheten gjort avsteg från säkerhetsskyddsförordningen lade Polismyndigheten med IT-chefen i spetsen ner mycket kraft på att minimera möjligheterna

⁴⁸ Ursprungligen redovisades intervjuer/mejl i form av citat där intervjupersoner angavs med A, B etc. (se exempelvis Holgersson, 2018). På grund av en uttryckt rädsla att IT-chefen skulle lägga ned energi på att försöka spåra och straffa uppgiftslämnare (exempel på detta fördes fram) valdes en annan presentationsform. Av samma anledning togs efter genomläsning vissa intressanta detaljer bort som framgått vid intervjuer för att försvåra spårning av uppgiftslämnare. Samtycke till redovisad information har lämnats av uppgiftslämnare.

att Polismyndigheten skulle utsättas för kritik. IT-chefen satt flera dagar med denna fråga, eftersom det hela var mycket känsligt med tanke på vad som hände till följd av skandalen på Transportstyrelsen. Detta skulle inte få utvecklas till en liknande skandal, vilket kunde drabba både dåvarande rikspolischefen och IT-chefen. Under intervjuer har det påståtts att Polismyndigheten därför undanhöll uppgifter när åklagaren begärde information från Polismyndigheten.

Det som också framgick i intervjuer/mejl är att det inte går att få tillgång till dokument som gör det möjligt att granska Polismyndighetens redovisade version eftersom höga chefer har ett intresse av att dölja Polismyndighetens förehavanden. Vid analysen av materialet fick rapportförfattaren en idé att begära ut de fakturor som företaget CGI skickat till Polismyndigheten. Det bedömdes vara svårt för Polismyndigheten att mörka att dessa handlingar fanns. Kanske gick det att utläsa något utifrån dem, t.ex. att de skulle indikera att det skett en förändring vad gäller företagets närvaro i polisens lokaler från och med april år 2015 som påstods i intervjuer/mejl. Fakturor begärdes ut. Polismyndigheten lämnade ut dessa, men hade maskerat vissa uppgifter i fakturorna och motiverade detta med att: *"det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att verksamheten lider skada eller men"* (A131.343/2018).

Det fanns en specifikation på fakturorna som benämndes *"IT Tekniker på plats"*. Från januari 2015 till mars 2015 steg kostnaderna för denna arbetsuppgift med 54 procent. I april då det av intervjuer/mejl påstods att personal från CGI började få tillgång till polisens IT-miljö från sina egna lokaler sjönk kostnaderna för *"IT Tekniker på plats"*. Efter september 2015 upphörde denna kostnad helt (se figur 3).



Figur 3: Kostnaden (i kronor) för arbetsuppgiften med benämningen *"IT Tekniker på plats"*.

Av fakturorna framgick att ovanstående minskning inte berodde på att CGI slutade att underhålla/utveckla Polismyndighetens IT-system. Förutom det som framgår i figur 3

fakturerade CGI mellan april och december år 2015 Polismyndigheten på 1,2 till 1,3 miljoner kronor per månad. Flera av de uppgifter som framgår av fakturor ger intrycket av att det var viktigt att ha en god tillgång till polisens IT-miljö, t.ex. uppgiften *”Integration mot COPS”*, dvs. att integrera två olika IT-system som ingick i polisens IT-miljö. Denna arbetsuppgift har enligt en faktura utförts mellan april och november år 2015. Utifrån fakturorna gick det också att konstatera att från och med april 2015 till årets slut inte fakturerades några kostnader för hotell, vilket hade gjorts tidigare månader. Under 2016 fakturerades åter polisen för kostnad för hotell. Det går inte att utesluta att det hade gått att utläsa och ta reda på ytterligare omständigheter som talade för att det som påstods i mejl/intervjuer stämde om inte fakturorna hade maskats. Även andra dokument som begärdes ut, t.ex. det beslut media refererade till ovan, maskades på ett sådant sätt att det inte var möjligt att granska Polismyndighetens förehavande i det aktuella fallet. Likaså fanns det en stor rädsla internt inom Polismyndigheten att yttra sig i frågan vilket inte gjorde det möjligt att samla information som kunde kasta ljus på andra sakförhållanden än de som presenteras i detta avsnitt.

4.5 Den officiella granskningen av Polismyndighetens agerande.

Åklagare beslutade att inte inleda en förundersökning i något av de fall då Polismyndigheten frångått Säkerhetsskyddsförordningen. Som grund för beslutet låg den information åklagaren hade fått av polisen och SÄPO. Åklagaren fick med anledning av detta en fråga från en journalist:

Är du trygg med att allt ni har fått reda på av polisen och tillsynsmyndigheten SÄpo när det gäller båda fallen är hela sanningen och att det stämmer?

– Det finns ju ingen anledning att ifrågasätta de handlingar som jag har fått. Att de ska vara felaktiga på något sätt. I den delen så känner jag mig trygg i mitt beslut.

I sammanhanget finns anledning att särskilt framhäva ett brev som dåvarande rikspolischefen skickade till SÄpo samma dag som han blev medveten om den granskning media höll på med. Rapportförfattaren fick ta del av detta dokument via journalist som skrev och frågade om rapportförfattaren hade någon idé om varför rikspolischefen formulerat detta brev och varför rikspolischefen var så mån om att media skulle ta del av detta (mejl, 2017-09-09). I brevet skrev bl.a. dåvarande rikspolischefen:

”[...] Som en del i vår interna process att kontinuerligt kvalitetssäkra våra system mot de säkerhetskrav säkerhetsskyddsförordningen ställer skulle jag sätta stort värde på Säkerhetspolisens fortsatta bistånd i detta arbete. [...] Jag är tacksam för det stöd Ni redan gett och ser fram emot fortsatt samarbete på detta område.”⁴⁹

⁴⁹ HD 5900-31/2017. A.395.173/2017. Datum: 2017-09-01.

En tänkbar hypotes som fördes fram till journalisten var att genom att uttrycka sig som dåvarande rikspolischefen gjorde i mejl och uppmana journalister att ta del av mejl kunde vara ett sätt att försöka bakbinda SÄPO. Det sätt som dåvarande rikspolischefen uttryckte sig på medförde att SÄPO, om de kritiserade polisens sätt att sköta det hela, indirekt kritiserade sig själva, dvs innehållet i brevet indikerade att SÄPO hade en del i att Polismyndigheten hade agerat som de gjort. Åklagaren förlitade sig senare på uppgifter från Polismyndigheten och SÄPO som grund för att inte inleda en förundersökning⁵⁰. Däremot inleddes en förundersökning för att undersöka om någon anställd hade lämnat ut en handling i strid med försvarssekretessen. Polismyndigheten vände sig till JK och meddelade att man misstänkte att en anställd lämnat ut hemliga uppgifter efter att de fått reda på medias pågående granskning (Rehn, 2017).

4.6 Journalisters erfarenheter av att granska Polismyndigheten

En av de granskade journalister som varit med och gjort ovanstående reportage framförde i media att det alltid är lika spännande att se vad Polismyndigheten ska svara när den utsätts för kritik. Påståendet verkade vara grundat på journalistens egna erfarenheter av Polismyndigheten agerande. I det aktuella fallet pekade journalisten på att Polismyndigheten hade ändrat sin version flera gånger när det visade sig att media hade mer information om ärendet än de från början presenterade. Ett annat förhållande som journalisten menade blev tydligt är att tjänstemän inom Polismyndigheten hänvisar till sekretessbestämmelser som skäl för att slippa svara på frågor som är pinsamma och jobbiga att hantera. Vidare pekade journalisten på att den som förberedde besluten var IT-chefen och det finns tecken på att rikspolischefen fått viss vilseledande information, t.ex. att det skulle ta väldigt lång tid för Försvaret att godkänna en kryptolösning, trots att så inte var fallet (P1, 2017b). Journalisten uttryckte i reportaget att Polismyndigheten hänvisade till sekretess, ändrade sina versioner under granskning och tog till förklaringar som sedan ändrades när de avslöjades. Detta förfaringssätt har forskning pekat på förekommer när polisen utsätts för kritik (se Holgersson, 2014).

Under en intervju som rapportförfattaren genomförde, berörde en journalist att om man läser Polismyndighetens svar på åklagarens frågor förstår man åklagarens beslut att lägga ned förundersökningen. Åklagaren ställer t.ex. frågan: *"Har Polismyndigheten skickat över data innehållande hemlig information till företaget CGI?"*. Polismyndigheten svarar kort och gott: *"Nej"*. Journalisten menade att det hade varit intressant att veta vad åklagaren hade kommit fram till om åklagaren själv hade gått igenom loggarna istället för att ställa frågor till Polismyndigheten och utgå från att svaren var med sanningen överensstämmande (Intervju 2018-03-05).

⁵⁰ Det förekommer både extern och intern kritik mot polisens sätt att arbeta med internutredningar och det har framställts krav på att detta arbete borde skötas av en helt fristående extern organisation. I denna rapport finns en avgränsning beträffande sådana resonemang. Det innebär att redovisning av anmälningar som gjorts mot exempelvis polisens sätt att leva upp till offentlighetsprincipen (bland annat gällande Polismyndighetens agerande som beskrivs i kapitel 1) och resonemang kring detta har begränsats eller helt utelämnats.

Det finns tydliga likheter med ett mål i Kammarrätten i Stockholm som gällde Polismyndighetens upphandling av ett pass-system. Om kammarrätten enbart hade förlitat sig på de påståenden som Polismyndigheten framfört hade utfallet blivit ett helt annat. Polismyndigheten påstod saker utan att styrka sina påståenden. Kammarrätten fann dock att Polismyndighetens utsagor motsades av dokumentation som den klagande lämnat in. Polismyndigheten hade bl.a. hävdat att kontakt med leverantör hade skett inom ramen för löpande avtalsförvaltning, men att upphandlingen inte ska ha diskuterats vid dessa tillfällen. Kammarrätten kunde emellertid konstatera att i E-post hade funktionskrav och processbeskrivningar avhandlats som senare återfanns i upphandlingsdokumenten (Kammarrätten i Stockholm, mål nr: 6449-17).

Journalisten framförde under intervjun att han och hans kollegor har noterat att det hänt något med Polismyndigheten och flera andra myndigheter de senaste åren. Så fort det handlar om känsliga saker och framförallt om det berör eller kan beröra den högsta ledningen så försvåras granskningen. I fallet med rikspolischefens beslut att göra avsteg från Säkerhetsskyddsförordningen märktes direkt att ämnet var känsligt, berättade journalisten. Det kom till uttryck på olika sätt. Polismyndigheten svarade inte på vissa frågor. För andra frågor dröjde man länge med svaret och när journalisterna väl fick ett svar var det inte ett svar på frågan. Polismyndigheten valde att maska bort uppgifter från dokument som andra myndigheter inte maskade bort när journalisterna begärde samma handlingar från dessa myndigheter. Journalisten berättade vidare att de också fann att om de begärde att få ta del av dokument via rikspolischefens kansli var dessa dokument ofta mer maskade än då de begärde att ta del av samma dokument från andra avdelningar inom Polismyndigheten. Journalisten tyckte att detta var märkligt och att det fick dem att fundera.

Ett annat förhållande som journalisten förde fram var att Polismyndigheten vägrade att svara på frågor med hänvisning till att det gällde hemligstämplade saker, men att Polismyndigheten dock svarade på dem omedelbart efter rapportering i media. I dessa pressmeddelanden som Polismyndigheten gick ut med besvarades ofta kritik och påstående som inte ens hade framförts. Journalisten menar att det är ett typiskt sätt att försöka kontrollera rapportering och att skicka signaler till andra medier (Intervju 2018-03-05).

Journalisten fick via mejl frågan om han kunde utveckla den sista meningen i ovan redovisade intervju. Han svarade:

"Om exempelvis en stor dagstidning avslöjar något om högsta ledningen på en stor myndighet, som vi på Ekot tycker låter intressant att följa upp, så kan ju vi påverkas av om svaren från myndigheten i ett pressmeddelande verkar visa på att dagstidningen hade fel gällande viktiga detaljer i granskningen. Det är bara det att myndigheten valt att skriva pressmeddelandet på ett sätt som skickar en signal till Ekot och alla andra att dagstidningen i fråga hade fel uppgifter och detaljer. Det är ett sätt för myndigheten att få oss andra att tänka 'kanske inte värt att följa upp det där ändå, myndigheten påpekar ju fel i rapporteringen ju'. De enda som ser igenom det där är dagstidningen som har koll på alla detaljer. På samma sätt försökte polismyndigheten formulera sina texter på webben

angående vår granskning. Vi såg tydligt att de besvarade saker i ämnet som vi inte ens hade nämnt. Det får andra medier, som inte har koll på varenda detalj, att backa. Det skickar alltså en signal till andra medier att inte följa upp det vi avslöjat. På så sätt skademinimerar myndigheten. Uppmärksamheten kring avslöjandet avtar. (mejl, 2018-03-06)

5. Polismyndighetens sätt att hantera kritik av sin förmåga att leva upp till förvaltningslagens intentioner

5.1 Inledning

I detta kapitel framgår att Polismyndighetens sätt att hantera kritik kan försvåra möjligheten att verksamheten utvecklas på önskvärt sätt. Som grund för analysen i kapitlet används en rapport från internrevisionen, mejl och mejlkonversation med Polismyndigheten, redovisning från ett seminarie, rapportförfattarens egna observationer, yttrande i media och texter på webbsidor.

5.2 Bakgrund

Polismyndighetens internrevision presenterade en rapport i september år 2017 som innehöll hård kritik mot Polismyndighetens sätt att leva upp till förvaltningslagens intentioner. Internrevisionens stickprovsgranskning visade att skyndsamhetskrav för diarieföring och handläggning inte efterlevdes för ett antal ärenden, att handläggningen inte dokumenterades tillräckligt samt att ärenden inte kunde återfinnas (Polismyndigheten, 2017a).

Allmänna handlingar ska diarieföras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (kap 1-2 §§ OSL 2009:499). Enligt Polismyndighetens riktlinjer ska diarieföring ske samma dag då en allmän handling har kommit in eller upprättats, eller senast dagen efter (Polismyndigheten, 2016). Internrevisionen fann att fördröjning oftast var fem till tio dagar men i några fall upp till två månader (Polismyndigheten, 2017a).

I Polismyndighetens handbok för offentlighet och sekretess beskrivs skyndsamhet som:

"Detta innebär att besked i en utlämnande fråga normalt bör kunna lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske" (Polismyndigheten, 2016; sidan 19).

Internrevisionens bedömning var att handläggningstiden överlag inte levde upp till de krav som finns utan var för lång. Utifrån stickproven framgick att det kunde ta mellan fem dagar och upp till nio månader innan utlämnande hade skett. Internrevisionen konstaterade att skyndsamhetskravet tolkades olika beroende på var i organisationen som en handling hade begärts ut (Polismyndigheten, 2017a).

Ett problem som framkom vid internrevisionens studie var att tio procent av de ärenden internrevisionen efterfrågade inte kunde återfinnas (16 av 162 ärenden). Internrevisionen ansåg att antalet saknade ärenden väcker frågetecken kring myndighetens arkivvård och förmåga att leva upp till förvaltningslagens intentioner. HR-avdelningen var den nationella avdelning där flest ärenden inte kunde återfinnas, och denna nationella avdelning var sämre än alla de regioner som blev föremål för granskning. 38 procent (5 av 13) av de ärenden internrevisionen önskade granska på HR-avdelningen kunde inte återfinnas när internrevisionen frågade efter dem (Polismyndigheten, 2017a).

5.3 Hur kritiken hanterades

Sättet att hantera kritik mot polisens förmåga att följa förvaltningslagens intentioner följde ett vanligt mönster (se Holgersson, 2014), där Polismyndigheten hänvisade till en redan initierad utbildningsinsats och på ett oprecist sätt hävdade att det skulle bli bättre framgent:

– Redan innan den här rapporten har vi satt igång en utbildningsinsats. Dels för att förstå vikten av skyndsamhet, dels vikten av snabb diarieföring och att man avslutar ärendena ordentligt. Man får räkna med successiva förbättringar.”
(Horvatovic, 2017)

Genom formuleringen ”*successiva förbättringar*” sätts inget datum för när Polismyndighetens förmåga att leva upp till förvaltningslagens intentioner ska nå upp till en acceptabel nivå. Även om det görs vissa förbättringar kan förmågan fortfarande vara låg. Det går att dra paralleller till mantrat ”*ett bättre än förra året*” som innebar att en hög chef skickade signaler till personalen att skriva minst ett ordningsföreläggande mer än förra året, redovisa minst en utredning mer jämfört med året innan etc. Det går då att visa upp ”gröna siffror” som pekar på att Polismyndigheten är på väg åt rätt håll istället för att det definieras vad som är en rimlig nivå och att det vidtas viktiga kvalitativa utvecklingsåtgärder.

Med anledning av ovanstående uttryck skickades en begäran in till Polismyndigheten att få ta del av utformningen av den utbildningsinsats som det hänvisas till i citat samt vilka som genomgått utbildningen etc. (mejl, 27 maj 2018). När Polismyndigheten inte hade lämnat någon respons på begäran efter två veckor skickades en påminnelse till Polismyndigheten (mejl, 2018-06-11). Med tanke på att frågan gällde Polismyndighetens efterlevnad av offentlighetsprincipen var agerandet symptomatiskt. Likaså skickades en begäran (mejl, 31 maj, 2018) till Polismyndigheten att få ta del av det beslut som rikspolischefen fattat om en förnyad regional informationsinsats som Polismyndigheten informerade om i ett pressmeddelande (Polismyndigheten, 2017f) och som också fördes fram i media (TT, 2017a). Polismyndigheten gav inte heller någon respons på denna begäran, men efter en påminnelse (mejl, 2018-06-11) levererade Polismyndigheten två dagar senare ett svar där det framgick att det inte fanns något separat beslut om en förnyad utbildningsinsats. Det som fanns var det beslut som normalt alltid fattas i samband med att internrevisionen presenterar rapporter: ”*Rikspolischefen beslutar att åtgärderna enligt revisionsrapporten ska genomföras*”. Utifrån de handlingar som bifogades gick det inte att identifiera att någon förnyad regional utbildningsinsats hade genomförts eller initierats. Utbildningar som redovisades verkade till största delen ha ingått i de fortlöpande utbildnings-/informationsaktiviteter som hade påbörjats under 2016 och som i huvudsak utgick från material som togs fram i november år 2015 (mejl, 2018-06-13). Informationsenheten publicerade dock information på polisens intranät i december 2017 med en länk till en lathund vilket benämns som ”*en informationsinsats på myndighetens intranät*” (mejl, 2018-06-18).

I internrevisionens rapport återfinns ett flertal åtgärder som myndigheten ska vidta. I myndighetens externa kommunikation fick den förnyade regionala informationsinsatsen ett stort utrymme i förhållande till de andra åtgärderna. Många av de exempel som berörs i

denna rapport handlar inte om brister på regionerna utan om problem på de nationella avdelningarna. Problemet omfattar även rikspolischefens eget kansli och höga befattningshavare inom Polismyndigheten som inte en regional utbildningsinsats riktar sig mot. Det går att ställa frågan varför internrevisionen inte föreslog att det även borde genomföras en utbildningsinsats på de nationella avdelningarna eftersom de nationella avdelningarna ingick i internrevisionens beskrivna problembild. Vidare identifierade inte Internrevisionen den problematik som är det huvudsakliga temat för denna rapport och som innefattar vissa av Polismyndighetens högsta beslutsfattare.

5.4 Avslutande resonemang

Rapporten från Polismyndighetens internrevision fick stor spridning och kommenterades av exempelvis Fojo. Fojo är ett oberoende institut vid Linnéuniversitetet. Institutet ska arbeta för att utveckla och stötta journalistik, yttrandefrihet och demokrati. Under rubriken *”Polisen är en av de största syndarna”* skrev verksamhetschefen för Fojo (Forsberg, 2017) med anledning av det som framkom i internrevisionens rapport att:

”Är någon förvånad?

Tyvärr inte. Eller som en kollega sa:

”Förvånar mig inte. Polisen är en av de värsta syndarna. Tar lång tid, fattar undermåliga beslut och sekretessbelägger slentrianmässigt hela handlingar istället för att pröva dem del för del och lämna ut de delar som inte omfattas av sekretess.”

Och nu har Dan Eliasson beslutat om en ”regional informationsinsats” om vikten av diarieföring och för att korta handläggningstiderna.

Vi tror det när vi ser det hända.”

Med anledning av att många exempel som lyfts fram i denna rapport är hämtade från år 2018 går det att konstatera att det var relevanta farhågor som verksamhetschefen uttryckte. Vad som framkommer i denna rapport och exempelvis i rapporten om polisens sätt att arbeta med demokrati- och hatbrott (Holgersson, 2018) visar att problem som internrevisionen pekade på fortfarande kvarstår i stor utsträckning.

De flesta problem med att efterleva offentlighetsprincipen i denna rapport (t.ex. kapitel tre) handlar sannolikt i huvudsak om bristande rutiner, samt kunskapsbrister hos enskilda tjänstemän. Internrevisionens åtgärdsförslag riktar in sig på att just öka kunskapen hos tjänstemän och förbättra rutiner i Polismyndigheten. Om åtgärdsförslagen effektueras finns därför förmodligen goda förutsättningar att Polismyndigheten förbättrar sin förmåga vad gäller att bl.a. lämna ut allmänna handlingar. Flera initiativ till att verkställa olika åtgärdsförslag har påbörjats (mejl, 2018-06-18). Men det finns också brister som verkar botten i ett visst förhållningssätt till gällande rätt. En sådan inställning återfinns också hos befattningshavare på centrala positioner på nationell nivå. Flera exempel på detta har redan lyfts fram i denna rapport. Det finns omständigheter som väcker frågor om hur viktigt högsta

polisledningen uppfattar att det är att konkret vidta handlingar för att efterleva förvaltningsrättsliga regler. Ett exempel på detta utgörs av polisledningens agerande med anledning av en begäran att ta del av allmänna handlingar som skickades till rikspolischefens kansli. Begäran gällde inkomna tips om rattfylleri som en angiven ledningscentral tagit emot mellan den 1 september 2015 och 31 januari 2016 (mejl, 2016-10-30).

Begäran resulterade i att Polismyndigheten omgående skickade ett mejl om att de tagit emot begäran, men ingenting annat hände. Efter tre veckor hade Polismyndigheten fortfarande inte lämnat någon information om den inskickade begäran. Rapportförfattaren var inbjuden till ett seminarium på Södertörns högskola, där både rikspolischefen och chefen för rikspolischefens kansli deltog. Följande bild visades i samband med seminariet:

Från: Stefan Holgersson
Skickat: den 30 oktober 2016 06:49
Till: registrator.kansli@polisen.se
Ämne: Begäran att ta del av handlingar

Hej, jag skulle vilja ha ett utdrag från STORM hur många tips om rattfyllerier som inkom till ledningscentralen i Östersund mellan den 1a september 2015 och 31 januari 2016. Gärna att det redovisas i form av datum och tid när samtalet kom in.

Vänliga hälsningar
/Stefan Holgersson

Figur 4: Begäran om att ta del av allmänna handlingar som visades på seminariet där rikspolischefen och chefen för rikspolischefens kansli deltog.

Rapportförfattaren betonade att begäran hade skickats in till rikspolischefens kansli och att: "Nu har det gått 21 dagar, och jag har fortfarande inte fått något svar [...]" (Ivarsson Westerberg, 2017, sidan 71). Några andra exempel togs också upp av rapportförfattaren under seminariet, bland annat en begäran som hade skickats till Polismyndigheten den 8 april 2016 och en begäran som hade skickats till Polismyndigheten den 26 september 2016. Rikspolischefen och chefen för dennes kansli blev medvetna om att rikspolischefens kansli inte agerade på ett sätt som var förenligt med offentlighetsprincipen genom Polismyndighetens uteblivna respons på begäran att ta del av allmänna handlingar. Veckorna gick. Ingenting hände. I början av juli 2018, drygt ett och ett halvt år senare, hade rapportförfattaren fortfarande inte fått någon respons på de begäranden om att ta del av de allmänna handlingar som beskrivs ovan.

Ett annat exempel som kan sägas indikera hur angeläget högsta polisledningen uppfattar att det är att konkret vidta handlingar för att efterleva förvaltningsrättsliga regler är hur rapporten om polisens sätt att arbeta med demokrati- och hatbrott (Holgersson, 2018) togs emot av Polismyndigheten. Ledningen på nationell nivå verkade inte för att de förändringsbehov som identifierades i rapporten fick intern uppmärksamhet. De gav heller inte i övrigt intrycket att fästa någon vikt vid rapportens resultat. Polismyndighetens agerande med anledning av just nämnda rapport kommer att utvecklas i nästföljande kapitel och inställningen ligger i linje med den forskning och förhållanden som berörts i kapitel 1 kring

en bristande öppenhet att ta till sig idéer och forskning. Ett sådant förhållningssätt minskar inte bara möjligheten att komma tillrätta med problem kopplat till Polismyndighetens efterlevnad av förvaltningsrättsliga regler utan gäller även andra typer av problem.

6. Beslut, agerande och kommentarer gällande operativ polisverksamhet

6.1 Inledning

Polismyndigheten är en rättsvårdande myndighet som ska utreda händelser där det finns misstankar om att personer gjort sig skyldiga till brott. Det skickas därför konstiga signaler när personal inom Polismyndigheten inte själva följer lagar och regler. Dessutom är Polismyndigheten en myndighet i vars verksamhet det ingår att använda tvångsmedel och utöva fysiskt våld mot medborgare. Det är därför extra betydelsefullt att det inom en sådan myndighet anses viktigt att följa lagar och regler.

Det som framkommit hitintills i denna rapport berör inte det operativa polisarbetet. Givetvis går det från Polismyndighetens sida att hävda att regelefterlevnaden är en helt annan när det handlar om det operativa polisarbetet. Men när det finns en utbredd inställning inom Polismyndigheten att det inte är så noga att följa lagar och regler är det då inte en stor risk att denna inställning också smittar av sig på det operativa polisarbetet? För någon utanför polisen är det en rimlig fråga.

Detta kapitel innehåller exempel på hur Polismyndigheten bemöter kritik som rör operativ polisverksamhet. Som grund för redovisningen används yttranden som representanter för Polismyndigheten gjort i media, information från polisens intranät och observationer som rapportförfattaren gjort.

6.2 Operativ polisverksamhet

Med jämna mellanrum kritiseras polisens regelefterlevnad i det operativa polisarbetet. Ett välkänt exempel är det så kallade Gotlandsärendet där polisen hade använt en infiltratör, men att detta hölls hemligt både under förundersökningen och under rättegången (Sundevall, 2008a; 2008b; se även Wierup, 2008). Ett annat exempel är SVT:s dokumentär *”Operation PLAYA”* (SVT, 2018b). I denna dokumentär hävdade ansvarig åklagare att polisen hade gått bakom ryggen på henne. Hon konstaterade att man som åklagare är helt i händerna på polisen och framförde att om *”de inte gör vad vi kommit överens om så har jag väldigt små möjligheter att göra något åt det”* (Appelquist, 2018). Kritiken kan också handla om enskilda ingripanden eller utredningar (se t.ex. Wetterqvist, 2018; Clasö, 2017; Svensson, 2017).

Polisverksamheten är komplex, inte sällan måste olika lagar och intressen vägas mot varandra (se exempelvis Holgersson, 2005; Ekman, 1999). Intervjuer och deltagande observation i Polismyndigheten⁵¹ pekar på att det finns en spänning mellan personer i operativ verksamhet som ser det som viktigt att följa lagar och regler och de som vill ta genvägar. Likaså finns en spänning mellan personal på olika hierarkiska nivåer som har en förståelse för polisens operativa verksamhet och de som inte har denna förståelse (se även Granér, 2004). Tillkomsten av denna rapport beror på att personal inom polisen uttryckt att de är frustrerade

⁵¹ Tjugo års studier av polisverksamheten, vilket inkluderar mer än 10 000 timmar deltagande observation och tusentals intervjuer.

över den bristande regelefterlevnaden inom Polismyndigheten. Det positiva är således att det finns krafter inom Polismyndigheten som vill få till en förändring och det negativa att det beskrivna fenomenet ger intrycket av att ha förvärrats de senaste åren⁵².

6.3 Sättet att bemöta kritik

I boken *"Polisen bakom kulisserna"* (Holgersson, 2014) beskrivs på ett detaljerat sätt en mängd exempel på hur polisen agerar för att bemöta kritik. En utförlig beskrivning av olika tillvägagångssätt som Polismyndigheten tillämpar faller utanför ramen för denna rapport eftersom det finns en målsättning att begränsa rapportens omfång. Det kan dock nämnas att en vanlig strategi från Polismyndigheten är att undvika att yttra sig om dess innehåll. Det kan vara ett effektivt sätt att minimera kritiken eftersom det kan begränsa de trådar som media kan spinna vidare på. Det kan också vara svårt för media eller någon annan att granska vad som egentligen hänt. När det gäller exempelvis vad polisen faktiskt gjorde under sin operation i Spanien som, Sveriges televisions dokumentär *"Operation PLAYA"* handlade om, blev aldrig klarlagt. Sektionen för särskilda insatser (SSI), som genomförde operationen, påstod att de inte hittade telefonnumret när polisens avdelning för särskilda utredningar ville hämta ut samtalslistor för en telefon som var central för operationen i Spanien. Utredningen kunde därför inte drivas vidare. Befattningshavare på särskilda utredningar reagerade starkt på denna omständighet:

– Det är fullständigt totalt omöjligt att de inte ska veta numret. Det är alltså spjutspetsen mot den organiserade brottsligheten. Och de ska ha glömt bort telefonnumret till sin egen medhörningsutrustning. Det är hårresande och genant att påstå en sådan sak. Det ligger många hundar begravna i den utredningen" (Börjesson & Wikström, 2018)

En agent som arbetade för SSI erkände i ett förhör att han raderade alla loggar över vad agenterna gjorde under den mest känsliga perioden i Spanien (Appelquist, 2018).

Polismyndighetens svar på den kritik som framfördes i media följde ett vanligt mönster (se Holgersson, 2014). Det var inte frågan om att kritiken mot polisens arbetsmetoder kunde botten i ett djupare problem som det fanns anledning att ta tag i. Nej, lösningen var att man hänvisade till att man uppdaterat regelverket för särskilda spaningsinsatser (Polismyndigheten, 2018d). Ekman (1999) pekade på att det finns en övertro att formulerade skrifter (t.ex. anvisningar, föreskrifter, instruktioner och dylikt) har förutsättningar att påverka agerandet i en organisation.

Bristen på öppenhet och ödmjukhet är tydlig när Polismyndigheten utsätts för kritik. Ett exempel är hur Polismyndigheten agerade med anledning av vad som framkom i en rapport om Polismyndighetens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet. Rapporten visade att det fanns stora brister i utredningarna av dessa brott och att det dessutom fanns attityder hos nyckelpersoner som försvårade en utveckling, samt att många av de positiva resultat som

⁵² Antagandet bygger på att det blivit vanligare att personal vid intervjuer och under deltagande observation spontant lyfter fram denna problematik.

Polismyndigheten presenterat i återrapportering till regeringen och i mediala uttalanden saknade grund (Holgersson, 2018). Polisen hanterade kritiken genom att inte ställa upp på intervjuer. Både Eskilstuna- Kuriren (Öhman, 2018) och SVT Uppsala (Sandhammar, 2018) försökte få kommentarer från ansvarige befattningshavare på Polismyndigheten som dock inte ville uttala sig om rapportens resultat. Istället levererades ett skriftligt svar där polisen konstaterade att: *"man ser allvarligt på hatbrott och att polisen därför sedan 2015 arbetar långsiktigt med att bli bättre på att utreda hatbrott."* samt att rapporten var en *"forskares arbete och får stå för sig"* (Sandhammar, 2018).

Att intressera sig för och ta del av forskning kan ge upphov till en gynnsam reflektion som kan bidra till att utveckla verksamheten i positiv riktning. När Polismyndigheten avvisade intervjuer framförde de att: *"forskning och utvärdering på området är värdefull"* (By, 2018). Rörde sig uttrycket från Polismyndighetens sida om tom retorik? Rapportförfattaren inblick i hur Polismyndigheten brukar agera för att bemöta kritik möjliggjorde att detta kunde testas genom att begränsa beskrivningen i några av lösningsförslagen i rapporten om Polismyndighetens arbete mot demokrati- och hatbrott. Istället erbjöds den som var intresserad av ytterligare information och förslag att ta kontakt med rapportförfattaren. Genom detta förfaringssätt gick det att få en indikation på hur pass stort intresset i realiteten var från Polismyndighetens sida av att ta del av förslagen i rapporten. Region Nord och region Väst visade ett intresse för rapporten. Ingen annan region och inte heller de nyckelpersoner på Nationella operativa avdelningen, som är så kallat "processansvariga", dvs nationellt ansvariga för att utveckla samordna och följa upp arbetet mot demokrati- och hatbrott, bad om någon beskrivning av åtgärdsförslagen.

Region Öst påstod i media att de förslag som presenterades i rapporten skulle ses över och att det inte alls var så att förslagen inte uppfattades som inget värda vilket rapportförfattaren menade kunde vara fallet med tanke på Polismyndighetens bristfälliga respons på rapporten (Glenning & Hofström, 2018). Region Öst tog dock inte kontakt med rapportförfattaren för att få mer information. När chefen för utredningsenheten i Region Öst blev intervjuad i media någon vecka efter att rapporten publicerats framförde han att han inte kände till uppgifter om försvunna anmälningar: *"Har vi gjort fel så får vi konstatera det, men vi utreder först vad som hänt med de påstådda 17 procenten"* (Glenning & Hofström, 2018). Personal från Region Öst hade dock tidigare bett anmälaren om ursäkt för att anmälningar inte skrivits in och även lämnat diarienummer på försvunna anmälningar (intervju med person A i Näthatsgranskaren, 2018-06-08). Det gick också att konstatera att det varit en omfattande skriftväxling mellan anmälaren och Region Öst gällande bortslarvade anmälningar innan chefen för utredningsenheten yttrade sig i media (t.ex. mejl, 2018-04-20)

Om Polismyndighetens påstående stämde att de såg forskning som värdefull hade det då inte varit rimligt att föra en dialog med rapportförfattaren och intressera sig för den just beskrivna rapporten och även för rapportförfattarens andra slutförda eller pågående forskningsstudier? Det kan nämnas att rapportförfattaren aldrig blivit inbjuden till ledningsgrupp på nationell nivå i den nya Polismyndigheten för att presentera forskningsresultat och att det är 13 år sedan rapportförfattaren senast presenterade en forskningsstudie för Stockholmspolisens ledningsgrupp. Rapportförfattaren har under denna period publicerat 45 forsknings-

rapporter/vetenskapliga artiklar⁵³. Lysande undantag är emellertid regionledningen i region Nord och sedan en tid regionledningen i region Väst. De har haft ett intresse att diskutera avslutade samt pågående forskningsstudier som rapportförfattaren är eller har varit inblandad i. Likaså finns det befattningshavare på lägre hierarkiska nivåer inom Polismyndigheten som på samma sätt varit intresserade att ta del av forskningsstudier och tankar kring hur verksamheten kan utvecklas.

På Polismyndighetens intranät finns information om olika verksamhetsområden. Under rubriken *"Hatbrott"* finns länkarna *"Hatbrott, nyheter och fördjupning"*, *"Demokratibrott"* och *"Webbutbildning demokrati och hatbrott"*. Under länken *"Demokratibrott"* redovisas vad som menas med demokratibrott. Under länken *"Hatbrott, nyheter och fördjupning"* finns bland annat länkar till checklistor och lathundar samt nyheter som rör hatbrott. Om nu forskning och utvärderingar betraktades som värdefullt av Polismyndigheten borde en ny forskningsstudie kring polisens sätt att arbeta med hatbrott på nätet uppmärksammas. De nyheter som presenterades mellan 9 maj och 25 juni var:

- *Uppdrag granskning inifrån*. Handlar om att en granskande journalists liv är utsatt (9 maj 2018)
- *Hoten mot demokratin - seminariedag i Luleå*. Handlar om en seminariedag som Luleå kommun anordnat kring temat hoten mot demokratin där en av talarna kom från Polismyndigheten (30 maj 2018).
- *Hur fria är vårt tänkande kring kön?* Handlar om könsmaktsordningen och inleds med en fråga varför man skrattar åt en karl i klänning, men aldrig åt en kvinna i kostym. (7 juni 2018)
- *Podd: Ulf Johansson om Europride och mångfald inom polisen*. Berör polisens deltagande i Europride och det påtalas att om vi inte respekterar varandra inom polisen kommer vi då att respektera våra brottsoffer (7 juni 2018).
- *Europride 2018*. Beskriver Polismyndighetens deltagande i Europride (7 juni 2018)
- *Polisanställda stod upp för allas lika värde*. Handlar om polisanställdas deltagande i prideparad i Malmö (11 juni 2018).
- *Region Väst deltar i Europride under statligt paraply*. Handlar om polispersonals deltagande i Pride-firandet (21 juni).
- *Tre fälls för angrepp mot synagoga*. Redovisning av påföljderna för tre män som dömts för angrepp mot synagoga (25 juni).

På Intrapolis under fliken *"Aktuellt"* redovisas olika typer av nyheter. En artikel med rubriken *"En polis för alla"* presenterades 18 juni 2018. Artikeln handlade om att polisens deltagande i Europridefestivalen ger möjlighet att visa att polisen står upp för allas lika värde. I slutet av artikeln redovisades en intervju med rikspolischefen Anders Thornberg där den avslutande frågan lyder: *"Vad har polisens hatbrottsgrupper för betydelsen för att förebygga och utreda den här typen av brottslighet?"* Svaret innehåller bl.a. följande påstående: *"Våra egna undersökningar har visat att det här påverkar utredningar och anmälningar som gäller hatbrott i positiv riktning?"*

⁵³ Se <http://www.polisforskning.net/publikationer/>

I forskningsrapporten om Polismyndighetens sätt att arbeta med hatbrott på nätet kritiserades liknande yttranden från Polismyndigheten för att sakna empiriskt stöd. Dessutom framkom i studien att de regioner som hade hatbrottsgrupper uppvisade sämst resultat vad gäller att utreda hatbrott på nätet. Det går emellertid inte att utesluta att den som hade skrivit underlaget till rikspolischefens svar hade hittat uppgifter som kunde styrka hans påstående. Därför ställdes en fråga till Polismyndigheten vad det var för interna undersökningar som åsyftades i rikspolischefens svar, samt att få en hänvisning till del av text/uttryck/underlag som styrker påståendet om hatbrottsgruppernas betydelse (mejl, 2018-06-19). När det gått en vecka utan att Polismyndigheten lämnat något svar på begäran (förutom det automatgenererade svaret att begäran mottagits) skickades en fråga till Polismyndigheten om prognosen för när dessa uppgifter kunde levereras samt att få en förklaring till varför Polismyndigheten dröjt med att efterleva önskemålet att ta del av allmänna handlingar (mejl, 2018-06-26). Efter ytterligare en vecka erhöles ett svar. Befattningshavare som skickade mejl skrev inledningsvis att: *"Till att börja med ber jag å Polismyndighetens vägnar om ursäkt för det dröjsmål denna handläggning haft, det är inte ok"* (mejl, 2018-07-03). En sådan respons är positiv. Det indikerar att det finns en insikt och en vilja hos aktuell befattningshavare att Polismyndigheten måste efterleva offentlighetsprincipen och de riktlinjer som finns. Det visade sig att de *"interna undersökningar"*⁵⁴ som Kommunikationsavdelningen redovisade att rikspolischefens uttalanden byggde på var återrapporteringen till regeringen (Polismyndigheten, 2017g) samt internrevisionens rapport (Polismyndigheten, 2017h). Dessa rapporter belägger inte uttrycket *"har visat"* (se Holgersson, 2018).

Det första steget för att komma tillrätta med ett problem är att medvetandegöra och acceptera dess existens. Polismyndigheten är dock till stora delar inriktad på att försvara och stärka sitt varumärke snarare än att försöka förbättra verksamheten (se Holgersson, 2014; Holgersson, 2018) och det finns en risk att uppträdandet går i arv när det kommer en ny rikspolischef, eftersom beteendet vidmakthålls av befattningshavare som lärt sig att ett visst förhållningssätt befäster deras positioner. Hur detta förhållningssätt ser ut kommer att utvecklas närmare i nästföljande kapitel.

⁵⁴ Som svar på vilka interna undersökningar uttalandet byggde på hänvisades också till BRÅ (2016), sid 122. Där nämns, med anledning av att antalet anmälningar om hatbrott är hög i Stockholm, att hatbrottsgruppen där: *"sannolikt påverkar hur hatbrott uppmärksammas i anmälningarna."* Vad detta antagande vilar på för grund redovisas inte närmare i BRÅ-rapporten, mer än att det sker en hänvisning till polisens egen redovisning av regeringsuppdraget beträffande hatbrott (Polismyndigheten, 2015).

7. Polismyndighetens kommunikationsverksamhet

7.1 Inledning

Detta kapitel handlar om Polismyndighetens sätt att kommunicera ut olika förhållanden och vilka negativa effekter denna kommunikationsstrategi kan få. Redovisningen hänvisar till upprättade dokument inom polisen och till mediabevakning samt intervjuer med tio personer med lång erfarenhet av att arbeta med kommunikationsarbete inom Polismyndigheten.

7.2 Bakgrund

Polismyndighetens dåvarande rikspolischef formulerade i slutet av år 2015 ett direktiv om att polisens externa kommunikation ska syfta till att stärka polisens varumärke (Polismyndigheten, 2015d). Ett större ramavtal tecknades under 2015 med en PR-byrå (Prime) vilket föranledde en hel del kritik (se t.ex. van der Brinck, 2015; Tagesson, 2016; Wierup, 2016). Att myndigheter köper in PR-tjänster har varit ett omstritt fenomen och andra myndigheter har också fått kritik för detta, t.ex. Försäkringskassan (Salihu, 2014), Trafikverket (Lagerwall, 2015) och Arbetsförmedlingen (Röstlund & Forsberg, 2012). Att PR-byråer är positiva till att myndigheter köper in PR-tjänster är knappast förvånande. Det ligger i linje med deras intresse. När Polismyndigheten gick ut med en anbudsförfrågan under våren 2015 om att köpa in PR-tjänster förekom emellertid att även PR-konsulter reagerade och tyckte det var fel:

"Det är ju inte polisens uppgift att marknadsföra sig själv. Ingen tjänst ska säljas eller levereras till allmänheten. Tvärtom ska polisarbetet utföras UTAN hänsyn till vad de som är föremål för insatserna tycker. Det är inte heller så att det idag saknas kommunikatörer inom myndigheten. Informatörer och kommunikationsstrateger har anställts i en strid ström de senaste åren. Detta samtidigt som rapporter om brister i det grundläggande polisarbetet återkommande presenteras. Att i det läget satsa mer på kommunikation är från etisk synvinkel högst tveksamt" (Claesson & Sandhill, 2015)

Anställda inom polisen har i flera sammanhang reagerat mot Polismyndighetens skönmålnings av verksamheten. Oftast stannar kritiken internt. Så var t.ex. fallet beträffande en artikel med rubriken "*Från 40 till 120 poliser*" (Lind, 2015). Personal reagerade på att det var lätt att få uppfattningen att 120 poliser skulle arbeta specifikt i det aktuella området, vilket inte var fallet. Det händer dock att polispersonal framför extern kritik beträffande skönmålnings av verksamheten (se t.ex. Magnusson, 2015). Ibland lämnar anställda till och med ut material som avslöjar att polisen lämnat missvisande presentationer av olika förhållanden. Ett exempel är när SvD ifrågasatte den bild Polismyndigheten lämnade kopplat till polisens arbete med att hantera den stora flyktingströmmen. Interna dokument pekade på att polisen hade förlorat kontrollen över flyktingsituationen, medan Polismyndigheten förde ut en helt annan bild (Gudmundson, 2015a; 2015b). Detta kommer utvecklas närmare senare i detta kapitel.

Palm och Skogersson analyserade att antal tidningsartiklar i en forskningsstudie och kom fram till att polisen många gånger både är förmedlare och tolkare av den information de lämnar,

vilket gör att polisen får en stark position (Palm och Skogersson, 2008). Journalister och andra aktörer såsom politiker hanterar många gånger uttalanden från polischefer och presstalesmän som om det vore objektiva uttalanden av tjänstemän på en myndighet. Man kan ha förståelse för att dessa aktörer har en sådan förhoppning, men under rådande omständigheter bör yttrande och information från Polismyndigheten betraktas som en partsinlägga – inte som objektiv och saklig information.

7.3 Polismyndighetens sätt att presentera sin verksamhet

I regeringsformen står det att myndigheter ska vara objektiva och sakliga. Flera forskningsstudier har pekat på att så inte har varit fallet för bilder som Polismyndigheten har förmedlat av sin verksamhet (se t.ex. Holgersson, 2013; Rostami m.fl. 2013; Rennström, 2013; Holgersson, 2018). För en rättsvårdande myndighet är det särskilt allvarligt när objektiviteten och sakligheten kan ifrågasättas.

Polismyndigheten har upprepade gånger kritiserats i media för att inte lämna rättvisande bilder av olika förhållanden (se t.ex. Skånska dagbladet, 2014; Maltesson, 2016; Bülow, 2017). För att få en förståelse för vad som kan ligga till grund för uppfattningen att myndigheten skönmålar sin verksamhet ges två korta exempel (för en mer utförlig beskrivning av förekommande tillvägagångssätt se *"Polisen bakom kulisserna"*, Holgersson, 2014).

Det första exemplet handlar om hur Polismyndigheten valde att kommunicera ut information i samband med att polispersonal under hösten år 2015 uttryckte sig kritiskt över hur arbetet i samband med de stora migrationsströmmarna fungerade. Polispersonal menade att utlänningslagen inte följdes (se t.ex. Borg, 2015; Hansson, 2015). Polismyndigheten presenterade dock en helt annan bild av den rådande situationen. En polischef hävdade att polisen inledningsvis hade lagt ned kraft för att få en överblick över situationen, men att man hade återgått till ett *"mer normalt polisarbete, och har därmed också möjlighet att genomföra inre utlänningskontroller på samma sätt som innan den här situationen uppkom"* (Polismyndigheten, 2015c). Media fick emellertid tag i interna dokument som pekade i en helt annan riktning och istället gav stöd till den kritik som enskilda poliser framfört i media (Gudmundson, 2015a). Polisledningen menade dock med anledning av att de interna dokumenten blivit kända utanför polisen att: *"De uppgifter som presenteras är regionernas egna uppgifter tagna ur ett arbetsmaterial. Det är inte den samlade nationella bilden och bedömningen, säger Mats Löfving"* (Polismyndigheten, 2015e).

Påståendet från den biträdande rikspolischefen är intressant ur flera aspekter. Dels indikerar yttrandet hur information som kommer från verksamheten hanteras och bedöms när den inte passar den bild som polisledningen vill förmedla. Dels visar yttrandet att polisledningen har uppfattningen att det räcker att i allmänna ordalag hänvisa till en annan bild av verkligheten utan att precisera underlaget till denna. Hur kunde *"den samlade nationella bilden"* vara den motsatta jämfört med vad regionerna redovisade? Yttrandet från ledningen tydliggör också en vanligt förekommande taktik som går ut på att ifrågasätta en uppgiftslämnare eller förringa kvaliteten på information som kritik bygger på.

Reportaget i Svenska Dagbladet där Polismyndighetens förmedlade bild ifrågasattes fick stor spridning i media. Det föranledde att Polismyndigheten publicerade en artikel där medias

uppgifter kommenterades av biträdande rikspolischefen. Polismyndighetens artikel följde ett vanligt mönster (se Holgersson, 2014). Den var upplagd i form av en intervju med biträdande rikspolischefen. Rubriken på artikeln var: *"Det råder ordning och säkerhet i Sverige"* och innehöll bland annat denna text (Polismyndigheten 2015e):

"Media förmedlar bilden av att polisens resurser inte räcker till för att, i tillräcklig omfattning, genomföra kontroller av de migranter som kommit till Sverige.

– Det är riktigt att polisen under en period genomfört färre inre utlänningskontroller än vi haft ambition att göra."

Orden *"under en period"* gav intrycket av att problemet bara existerade under en begränsad period, verbet *"genomfört"* var i imperfekt och indikerade att problemet inte längre existerade. Likaså ordet *"ambition"* gav snarare intrycket av att problemet handlade om att polisen har haft en för hög ambition än att polisen inte löste den inre utlänningskontrollen på ett acceptabelt sätt. Upplägget påminner om hur ett politiskt parti skulle kunna tänkas agera i en motsvarande situation. Biträdande rikspolischefen hävdade vidare att ordningsstörningar kopplade till flyktingmottagandet var väldigt begränsade och att det *"rådde både ordning och säkerhet i Sverige"* (Polismyndigheten 2015e). Detta sätt att förskjuta innebörden av kritiken är också en vanligt förekommande taktik. Vissa journalister genomsåg denna typ av retorik. Två exempel:

"Mot detta skulle man förstås kunna invända att det huvudsakliga syftet med den inre utlänningskontrollen knappast är att stävja allmän oordning. Inre utlänningskontroll syftar till att kontrollera att personer inte uppehåller sig i landet utan tillstånd, samt att söka efter kriminella som inte får uppehålla sig inom Schengen. Och på den punkten talar tyvärr Noas dokumentation sitt tydliga språk." (Gudmundson, 2015b)

"Medan poliser på fältet vittnar om närmast kaotiska förhållanden, om underbemanning och överbelastning, deklarerar biträdande rikspolischefen Mats Löfving att polisen "upprätthåller ordning och säkerhet i hela landet". Det är en beskrivning som närmast dagligen motsägs – på de mest skilda sätt – av verkligheten. Men rikets polisledning har kanhända sin alldeles egna definition av ordning och säkerhet." (Skogkär, 2015)

En polis i Malmö intervjuades i DN några dagar senare (Orrenius, 2015):

"Polismannen börjar prata. Frustration väller ut. Mest mot den egna polisledningen. Inget namn i tidningen, tack.

– Jag vill inte hamna i någon källare.

I en vecka har han jobbat här på Centralen. I lysgul väst och uniform står han i morgonrusningen och försöker skilja flyktingar från pendlare. Utkommenderad från sin vanliga tjänst som utryckningspolis.

– Vi är här för att göra inre utlänningskontroller. Ha koll på vilka som kommer till Sverige. Men det är bara ett spel för gallerierna. Det är inga ordentliga kontroller, vi hinner inte. Vi gör dem för statistikens skull.

Ett snett leende.

– Det handlar enbart om att polisledningen ska kunna skicka ut pressmeddelanden som ger en bild av att, jo, vi har kontroll. Det har vi inte.”

Olika reportage pekade på att Polismyndighetens beskrivningar av hur utlänningskontrollerna fungerade inte stämde med de verkliga förhållandena. Dåvarande rikspolischefen som tidigare varit väldigt försiktig att hävda att det behövdes mer resurser till polisen började i detta läge prata om rejält ökade kostnader. Han pekade bl.a. på att: *”i det korta perspektivet tar flyktingströmmen mycket resurser från oss”* som han menade innebar att andra uppgifter som polisen utförde påverkades negativt. Han framförde vidare att det fanns ett mål att öka de inre utlänningskontrollerna så att den skulle hamna på normala nivåer igen (TT, 2015). Dessa yttranden skiljde sig från de budskap som Polismyndigheten hade gått ut med tidigare. Problemet med polisens kontroller har därefter varit ett tema som återkommit i media ett flertal gånger (se t.ex. Gunnarsson, 2016; Sundström, Gordh Humlesjö & Andersson, 2017).

Det andra exemplet handlar om Polismyndighetens sätt att bemöta kritik angående fyra män som menade att de diskriminerats när det sökt till Polishögskolan. Efter en lång rättslig process gick Polismyndigheten med på en förlikning och betalade 100 000 kronor vardera till de fyra männen (Stockholms Tingsrätt, mål nr T-15998-11 m.fl.). Centrum för rättvisa som drev målet menade att polisen genom att de gick med på förlikning i praktiken erkände att man hade diskriminerat på grund av kön och etnisk bakgrund (Crafoord, 2015). Polismyndigheten ville dock inte officiellt medge att det förekommit någon diskriminering. Polismyndighetens pressekreterare uppgav i media att Polismyndigheten inte hade diskriminerat, men såg inte något värde i att driva vidare ärendet i en domstolsprocess och att det därför var bra att lösa tvisten med en förlikning. I reportaget om skälet till att Polismyndigheten inte såg något behov att driva ärendet vidare angavs att: *”Orsaken är att antagningsprocessen till Polishögskolan gjorts om under förra året. Inga kvoter är längre kvar.”* (Ingvarsson, 2015). Vad som framkommer i reportaget väcker frågan hur kan något tas bort som inte har funnits?

Av handlingar i ärendet framkom att Rikspolisstyrelsen i oktober 2010 färdigställde en rapport där det framgick att det funnits ett direktiv att av de personer som antas till utbildningen skulle andelen av vardera könet uppgå till minst 40 procent vid varje ansökningstillfälle. I rapporten angavs att: *”De kriterier som används vid konkurrensbedömningen har haft större betydelse för den procentuella fördelningen mellan sökande män och kvinnor än de under processen genomförda testerna”* (HR-704-3865/10, sidan 7)⁵⁵. Polisen menade dock att rapporten inte hade någon relevans för målet eftersom den var menad som ett rent internt dokument (Lundahl, P., 2014).

Polisen hade under rättsprocessen som varade i flera år ansträngt sig för att fallet inte skulle prövas och hade försökt att hävda att agerandet var preskriberat. Denna ståndpunkt avgjordes till slut av Högsta domstolen som kom fram till att ärendet inte var preskriberat (HD, mål nr T 3806-13). Centrum för rättvisa kommenterade när Polismyndigheten gick med på

⁵⁵ Se vidare <http://centrumforrattvisa.se/likabehandling/polishogskolan-anmals-till-do/>

en förlikning att: *"Till slut, inför en planerad huvudförhandling fann Polisen ingen annan utväg än att backa"* (Crafoord, 2015).

I reportaget där Polismyndigheten hävdade att de inte gjort sig skyldiga till diskriminering förmedlade myndigheten en positiv bild av den förändrade antagningsprocessen som gav intrycket att kunna leda till en mer blandad poliskår (Ingvarsson, 2015). Inom polisen var det dock känt att den nya processen medfört att ännu färre med utländsk bakgrund kom in på polisutbildningen. Bara två dagar efter att Polismyndigheten fört fram det positiva med den nya antagningsprocessen framkom att förhållandet var det motsatta:

"Tidigare år har andelen poliselever med utländsk bakgrund varit runt tio procent, men det nästan halverades 2014. På rekryteringsmyndigheten, som sköter antagningen till polisutbildningen, säger man att man följer utvecklingen men att det är för tidigt att kalla det en trend." (Lewin, 2015).

I ett reportage några år senare med rubriken *"Polisen: Åtta myter om polisyrket som inte stämmer"* tas kvotering upp på en lista som en av åtta punkter. Att listan publicerades hade att göra med att Polismyndigheten vill råda bot på att kraven för att bli polis ofta *"diskuteras felaktigt"* i media och i sociala medier (Joelsson, 2018). Polismyndigheten förde inget resonemang kring vad dessa uppfattningar kunde ha sin grund i. Det finns givetvis en risk att Polismyndighetens budskap inte upplevs som trovärdiga med tanke på den tidigare framförda ståndpunkten att det inte förekommit någon diskriminering.

7.4 Polismyndigheten avfärdar kritik om att verksamheten skönmålas

Kritik om att polisen skönmålar verksamheten har avfärdats av centrala företrädare för kommunikationsverksamheten:

"... att det sker en medveten försköning är helt felaktigt [...]. Vi försöker så objektivt vi kan beskriva vår verklighet så att allmänheten kan dra sina egna slutsatser. Det är klart att vi vill visa på en bra polisverksamhet. Men det är inte samma sak som att försköna eller dölja" (Röstlund, 2014).

Forskningsstudier som pekar på att polisen i sin strävan att stärka/försva varumärket inte lämnar objektiva och sakliga beskrivningar, utan istället förskönar bilden av verksamheten, har på olika sätt bekräftats av operativ personal, mellanchefer och i vissa fall chefer som har eller har haft höga positioner inom polisen. Generellt sett har dock olika forskningsstudier som för fram denna typ av slutsatser officiellt ifrågasatts av vissa högre chefer och av personer som är ansvariga för polisens kommunikationsverksamhet med påståenden om att forskarna är dåligt insatta eller att det rör sig om dålig forskning (se t.ex. Grahn, 2007; Röstlund, 2014). Det är lätt att göra antagandet att sådana påståenden görs för att skydda varumärket. En kommentar av en presschef inom polisen om sina resultat på två begåvnings tester kan emellertid användas för att ge en annan förklaring. Presschefen framförde *"Jag fick så låga poäng att jag framstod som obegåvad, vilket jag faktiskt inte tror att jag är."* (Hjort, 2015)

Olika påståenden från denne och andra chefer med liknande resultat kan botten i en bristande förmåga att se samband och förstå abstrakta resonemang.

En journalist hänvisade till en forskningsstudie (Holgersson, 2013) och ställde frågan om att det kanske är bättre att inte skriva något alls när polisen presenterar lägesrapporter, statistik och verklighetsbeskrivningar gjorda av höga chefer om uppgifterna inte kan kontrolleras: *"Det är trots allt bättre att missa en nyhet än att vidarebefordra rena osanningar."* (Kjöllér, 2013). Att det skulle handla om en rådande kultur att skönmåla verksamheten avfärdades av en polischef genom att denne hävdade att forskningsrapporten var en historisk tillbakablick, vars resultat det dessutom *"går att ha olika uppfattningar om"* (Löfving, 2012).

Ett halvår senare skrev samma journalist en artikel med rubriken *"Bagdad Bob på nya äventyr"* med anledning av att Polismyndigheten envisats med att presentera sina misslyckanden i termer av framgång. Journalisten skrev att: *"Intrycket är ungefär detsamma som när jag ser klipp från de nordkoreanska nyhetssändningarna om hur bra allting är i det fantastiska landet."* (Kjöllér, 2013). Journalisten beskrev också att hon hittat mallen för Polismyndighetens agerande i en åtta år gammal DN-artikel. I denna artikel fick dåvarande rikspolischefen en fråga hur det kunde komma sig att polisen i Yorkshire löste sju gånger fler inbrott och nio gånger fler bilstölder än polisen i Stockholm. Förklaringen som lämnades var att Storbritannien har en annan lagstiftning angående registrering av DNA-profiler.

Han möttes då av invändningen att polisen i Sverige har halverat sin upplärningsprocent sedan 1995 trots att budgeten ökat med 30 procent och att det inte har något att göra med DNA. Förklaringen från rikspolischefen var då att en *"rent matematisk förklaring kan vara att antalet anmälningar ökat väldigt mycket"*. Han konfronterades då med det faktum att anmälningarna inte har ökat, utan att de snarare hade minskat. Han svarade då att han inte i detalj kunde förklara varför det var som det var.

Journalisten betonade, med hänvisning till den gamla DN-artikeln, att insikt är en förutsättning för förändring. Och det är den som saknas inom polisen. Det ledningen erbjuder, menade journalisten, är i stället förnekelse av Bagdad Bob-kaliber (Kjöllér, 2013).

7.5 Intervjuer med tio personer med lång erfarenhet av polisens kommunikationsarbete

Under våren 2018 intervjuade rapportförfattaren tio personer med lång erfarenhet av att arbeta med kommunikationsarbete inom Polismyndigheten. Nio av dem var anställda på polisens kommunikationsavdelning när intervjuerna gjordes, medan den tionde relativt nyligen hade slutat arbeta på denna avdelning. Under intervjuerna användes ingen intervjumall utan de som intervjuades fick själva fritt reflektera kring polisens kommunikationsverksamhet med anledning av den kritik som framförts att Polismyndigheten skönmålar verksamheten och om antalet anställda på kommunikationsavdelningen var rimligt.

En av de intervjuade sade sig aldrig ha sett att Polismyndigheten gjort några skönmålningar av verksamheten, utan att det från Polismyndighetens sida handlar om att ge den sanna bilden och inte den bästa bilden (intervju person A, 2018-03-12). En annan intervjuperson

menade att verksamheten generellt sett inte skönmålas, men att Polismyndigheten inte alltid för ut hela bilden. Man bestämmer vad som ska kommuniceras ut och myndigheten är *"rätt så tysta när det inte går bra, men kommunicerar ut saker när det går bra"* (intervju person B, 2018-03-14). En tredje framförde att hen sällan känner igen de texter hen skrivit efter att de granskats. Hen menade att det ofta har lagts till många fina ord och att andra vägt in hur Polismyndigheten ska uttrycka sig, där den redigerade texten innehåller tilltalande målbeskrivningar som ska finnas med, men som är 'flummiga' och inte går att fatta. *"Allt blir tillrättat och likformas"* (intervju person C, 2018-03-12). En fjärde uttryckte att det kan vara bra att skicka ut positiva signaler för att det kan minska en oro, t.ex. i samband med terrordådet i Stockholm, men menade att:

"Ibland när polisen går ut med information är det pinsamt. Inbrotten går ner en månad av 12 och då går polisen ut med en nyhet att inbrotten gått ner. Människor är väl så överlag att man gärna för fram det positiva och tonar ner det negativa, men det är viktigt att vi som Polismyndighet för ut information på ett rättvisande sätt. Nu drar man stora växlar vad gäller vissa saker och lyfter fram positiva siffror. Det är inte vi som ska säga att vi är bra, det är andra." (intervju person D, 2018-03-12)

Den femte av de intervjuade framförde starka farhågor för hur Polismyndighetens kommunikationsverksamhet är på väg att utvecklas och pekade på att massmedia genomgår en stark förändring där länsmedia håller på att försvinna. Hen har noterat att det finns krafter inom polisen som ser det som positivt att polisen då kan ta över nyhetsskrivandet själva och *"gå ut med vår version av verkligheten"*. Denna person har i det tysta reagerat starkt på detta (intervju person E, 2018-03-09). Flera av de som intervjuats uttryckte på ett tydligt sätt att kommunikationsverksamheten numera går ut på att stärka och försvara Polismyndighetens varumärke:

- *"Ett problem i nuvarande organisation är att man får gå hur många led som helst för att få tillåtelse att göra ett yttrande. Hos mig har det faktiskt infunnit sig en rädsla att yttra sig. För säger man nått som inte passar Stockholm så får man höra det direkt via olika kanaler [...]. Ibland känner jag mig som en i Ryssland att man ska säga saker som passar en viss agenda. [...] Numera satsar man mycket på att stärka varumärket. Minsta lilla sak som händer så kommer det ut talepunkter som det är tänkt att man ska hålla sig till. Jag har svårt ibland att göra det för jag låter inte trovärdig om jag skulle följa dem. Ibland kan dock talepunkter vara bra. (Intervju med person F, 2018-03-15)*
- *"När man ska gå ut med information är det flera kontrollinstanser för att värdera innehåll. Man sitter och väger ord i meningar fram och tillbaka i syfte att kunna parera sig för all kritik. [...]. Varumärket är oerhört viktigt. Det blir viktigare än saklighet och objektivitet, där man förskönar faktiska förhållanden. Man är väldigt mån om att det inte ska se ut som om man misslyckats med något. Det är ett stort kontrollsystem vad gäller informationshanteringen."* (Intervju person G, 2018-03-06)

- *”Varumärket är allt viktigare, där information är tillrättalagd och presenteras i enlighet med ett myndighetsperspektiv. Det handlar om att presentera tilltalande bilder av verksamheten och vid kritik mot polisen är det undanflykter istället för fakta som gäller. Genom detta förfaringssätt biter man sig själv i svansen eftersom man inte kommer tillrätta med problem när man gör så. Det blir att lappa och laga hela tiden” (Intervju person H, 2018-03-06)*

Att Polismyndigheten inte utvecklas på önskvärt sätt på grund av nuvarande kommunikationsstrategi berördes också av en annan av de intervjuade:

”När det är besvärliga frågor under uppsegling ser man från kommunikationsavdelningens sida till att lyfta upp en närliggande fråga som tar utrymme så att kritiken och de besvärliga frågorna inte får plats. Det här får allvarliga följder. Om man lägger dimridåer kring problem och inte får en öppen diskussion så blir det svårt att utveckla verksamheten. Man får inte en fruktsam diskussion om faktiska problem när man vill flytta fokus till en annan fråga. Man pustar sedan ut att man lyckats få bort fokus från problemet.

Det här får till följd att det finns ett behov att mörka även nästa gång osv. Jag tycker det är viktigt med en öppenhet i offentlig verksamhet. Min upplevelse är att det blev en markant förändring på kommunikationsavdelningens sätt att arbeta i den nya organisationen. Den handlar mycket om att agera så att ingen skugga ska falla på den nya organisationen. Att taktiskt flytta fokus handlar om att säga ’hurra hurra kolla hur framgångsrika vi är här’ och sedan lyfter man fram något exempel i landet. Istället för att identifiera och diskutera ett problem handlar det om att föra ut hur duktig man är på en sak. (Intervju person I, 2018-03-19)

Slutligen var det en som menade att så kallade experter i kommunikationsfrågor som anställts på de nationella avdelningarna inte verkar förstå vikten av att lämna saklig och objektiv information:

”De verkar många gånger inte förstå att Polismyndighetens uppdragsgivare är allmänheten och vikten av att lämna saklig och objektiv information. Istället verkar det centrala vara att stärka polisens varumärke. Det finns en gräns för hur mycket man kan vinkla information innan den beskrivning som ges är missvisande. Den gränsen har passerats med råge och problemet ökar. [...] Om man som kommunikatör har en stor integritet är det väldigt påfrestande när man känner att den bild Polismyndigheten förmedlar är missvisande. Polismyndigheten måste börja redovisa sin verksamhet på ett ärligare och mer öppet sätt. Det är mycket som inte är accepterat att föra fram. Det styrs alldeles för mycket från centralt håll vad som ska föras fram. Jag blir skrämmd när det finns tjänstemän inom Polismyndigheten som inte säger ”stopp så här kan vi inte göra” och gör saker som bryter mot lag i den operativa verksamheten, eller inte

ser det som viktigt att följa regeringsformens krav att en myndighet ska vara objektiv och saklig, och istället för ut missvisande och felaktiga bilder av vad som hänt eller hur något fungerar. Det krävs en kulturförändring inom Polismyndigheten där tjänstemannaansvaret utvecklas. (Intervju med person J, 2018-05-30)

7.6 Negativa effekter av polisens kommunikationsverksamhet

Förnekelsen av problem har inte minskat i den nya Polismyndigheten. Nuvarande biträdande rikspolischefers agerande med anledning av kritik mot polisens sätt att hantera hatbrott är ett tydligt exempel på detta. Han avfärdade kritik som förmedlades i ett öppet brev som undertecknats av ett stort antal personer och förde fram ett flertal påstående om polisens sätt att hantera denna typ av brottslighet (Löfving, 2018). Dessa påståenden visade sig dock inte var underbyggda (Holgersson, 2018). Varken Polismyndigheten eller biträdande rikspolischefen svarade senare på kritiken om att polisens hatbrottsverksamhet hade skönmålats.

Kommunikationsverksamheten inom polisen binder inte bara upp resurser som hade kunnat användas till andra uppgifter, utan får också flera andra negativa konsekvenser. Ett är att polisens verksamhet inte utvecklas på det sätt som är önskvärt genom att fokus hamnar på att skapa en tilltalande yta istället för verksamhetens innehåll (se Holgersson, 2014; Holgersson & Wieslander, 2017). Ett tydligt exempel på detta är polisens nyss nämnda arbete med demokrati- och hatbrott på nätet där den region som marknadsfört sig själv hårdast och som under lång tid i olika sammanhang framhävts som ett gott exempel, visade sig vara den region som hade sämst resultat (Holgersson, 2018). Ett annat exempel som berörs i denna rapport är polisens arbete med vapenlicenser, där polisen återkommer med ett budskap att förbättringar är på gång.

Runt om i landet utförs det en mängd ingripanden i det tysta. Det hittas narkotika, vapen och olika former av brott upptäcks. Lokalpolisområdeschefen i Uppsala nyttjar i hög utsträckning sociala medier för att berätta om polisens verksamhet. Det synliggör polisernas arbete, vilket är positivt. Uppsala är en stor ort och det har alltid genomförts en mängd ingripanden där, men sättet att föra ut vad polisen gör i Uppsala har förändrats. Ingripanden som tidigare genomförts utan större publicitet och som initierats mer eller mindre av en slump av engagerade och nyfikna poliser förs numera fram som en del av ett projekt. I många sammanhang har Uppsala framhävts som ett gott exempel och som andra borde följa. Interna signaler gör dock gällande att arbetet inte alls är så framgångsrikt som ledningen önskat göra sken av⁵⁶.

I maj i år gick lokalpolisområdeschefen ut i SVT:s program Opinion live med att över 300 gängmedlemmar hade gripits, och att över 82 års fängelse hade dömts ut. Men journalister konstaterade att matematiken inte gick ihop. När de senare intervjuade lokalpolisområdes-

⁵⁶ Rapportförfattaren har haft kontakt med flera personer med en god inblick i polisens arbete i Uppsala.

chefen kunde han inte ange exakt hur många gängmedlemmar det fanns i Uppsala. Han uppskattade att det fanns cirka två hundra, men kunde inte säga hur många av dessa som gripits. Han svarade att med *"300 gripna gängmedlemmar"* syftade han på antal gripanden, inte antal gängmedlemmar (Pohjanen, Olin Persson & Iselidh, 2018a) .

Det finns problem förknippade med om en verksamhet eller arbetsmetod marknadsförs som mer framgångsrik än den faktiskt är. Det riskerar att minska incitamenten för välbehövliga förändringar av gällande lagstiftning för att komma åt ett visst problem eller att beslutsfattare inte ser ett behov av att avdela en tillräckligt stor personalstyrka för att ta itu med en fråga/problem eftersom det verkar gå att klara sig bra ändå. Ett annat är att det kan uppfattas att det är något nytt framgångsrikt arbetssätt som andra sedan mer eller mindre tvingas att ta efter, trots att en arbetsmetod eller verksamheten i vissa områden kan fungera bättre, men att de inte marknadsför sig själva så hårt (Holgersson, 2013; Holgersson, 2014; Holgersson, 2018; Holgersson & Wieslander, 2017).

Någon välgrundad jämförelse bakåt i tiden har inte presenterats av Uppsalapolisen. När polischefen i Uppsala redovisar utfallet av sin verksamhet görs det inte på ett sådant sätt att det går att utvärdera resultatet. Inte heller har frågor om projektet besvarats på ett sådant sätt att det går att värdera resultatet t.ex. besvarades en fråga om *"att få någon typ av mått på polisens aktiviteter"*, med att: *"Vi har inga mått på vår verksamhet"* (mejl, 2018-05-07). En förfrågan att få underlag gällande de precisa påståenden lokalpolisområdeschefen gjort i TV om hur många års fängelse arbetet med särskilda gänginsatser resulterat i, besvarades av denne med att de: *"Inte för bok över domar kopplat till SGI:n [särskilda gänginsatsen]"* (mejl, 2018-05-15). Trots att journalister på SVT under en längre tid ansträngde sig för att försöka granska uppsalapolisens gänginsats lyckades de inte få fram uppgifter som gjorde det möjligt att analysera det påstådda positiva utfallet⁵⁷. En professor i förvaltningsrätt konstaterar att det är allvarligt att bristen på öppenhet har försvårat SVT Uppsalas granskning och tydliggjorde att:

"– Syftet med offentlighetsprincipen är att vi medborgare och media ska kunna utvärdera vad myndigheterna säger och påstår. Det är väldigt viktigt att man ska kunna se själv om det är helt sant eller om man vantolkat uppgifter. Det är en grundbult i det svenska systemet med öppna myndigheter" (Pohjanen, Olin Persson & Iselidh, 2018b)

Polisen i Uppsala uppgav att de välkomnade en granskning. Rapportförfattaren skickade därför ett meddelande⁵⁸ om att denne var intresserad av att göra en granskning, men fick ingen respons på denna förfrågan.

⁵⁷ Rapportförfattaren fick genom mail och samtal med journalist inblick i processen. Se även Pohjanen, Olin Persson & Iselidh, 2018.

⁵⁸ Meddelande dels i kommentarsfält på Facebook där polischef kommenterade medias granskning samt meddelande direkt till polischef.

8. Polismyndighetens sätt att använda sina resurser

8.1 Inledning

Polisen tilldelas årligen drygt 20 miljarder kronor (2018) för att bedriva sin verksamhet. När polisen inte lyckas leva upp till den stora mängd förväntningar som finns är ett alternativ att öka anslagen till polisen. Under år 2016, 2017 och 2018 har lösningen i stor utsträckning handlat om detta (t.ex. Lööf, Hedin & Åsling, 2016; TT, 2017b, Olsson, 2018).

Polismyndigheten har stora möjligheter att lämna en missvisande bild av hur resurserna används (se Holgersson, 2014). Syftet med detta kapitel är att väcka frågor kring hur Polismyndigheten faktiskt använder sina resurser samt att visa att det är svårt att få en inblick i en så vital fråga som polisens sätt att fördela sina resurser.

Kapitlet bygger på uppgifter hämtade från mejl, dokument/sammanställningar som upprättats inom polisen samt intervjuer

8.2 Bakgrund

Att få reda på hur många poliser som är placerade på en viss ort eller exempelvis fördelningen av utredare respektive poliser i yttre tjänst är förenat med svårigheter eftersom Polismyndigheten kan hänvisa till att de skadar polisverksamheten om dessa uppgifter lämnas ut (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 966-14). Det har dock i vissa fall uppdragats att polisens redovisning av hur resurserna används har varit missvisande, t.ex. att det på papperet sett ut att det varit ett visst antal poliser, men att så inte varit fallet (se t.ex. Ericsson & Edin, 2014).

Forskningsstudier pekar på att bemanningen på yttre tjänstgörande funktioner har tillåtit minska trots att antal poliser ökat (se t.ex. Holgersson, 2005; 2007). Trenden har under en längre tid varit att polisen brukar alltmer resurser till extern kommunikation och administration (se t.ex. Ivarsson Westerberg, 2004; Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014). Poliser tillbringar lite tid åt aktiviteter på brottsplatser och förebyggande arbete. Istället går mycket tid åt till andra typer av arbetsuppgifter (Holgersson & Knutsson, 2012). I forskningsrapporten om polisens ledningscentraler konstaterades att den centraliseringsvåg som genomfört organiseringen av ledningsverksamheten går stick i stäv med ett återkommande tema att polisen måste komma närmare medborgarna. Rapporten pekar på att de positiva effekterna av att centralisera polisens ledningscentraler har överskattats och att de negativa effekterna har undertryckts, och fortsätter att undertryckas. En fråga som ställs i rapporten är huruvida det är rimligt att polisen får mer medel innan de kan visa att de använder tilldelade medel på ett adekvat sätt? (Holgersson, 2017).

8.3 De nationella avdelningarna

Det finns mycket som pekar på att tillskapandet av Polismyndigheten ur ett rationalitetsperspektiv inte varit till fördel för kärnverksamheten längts ut i linjen. En jämförelse⁵⁹ mellan slutet av år 2014 till slutet av år 2017 visar att antal anställda i länsmyndigheterna/regionerna minskat med cirka 1500 personer, medan antal anställda på de nationella avdelningarna har ökat i motsvarande grad. En jämförelse⁶⁰ mellan 15 januari år 2015 och april år 2018 visar att antal poliser på regionerna minskat med 635, medan de nationella avdelningarna har ökat antal poliser med 77. Genom att polisen tillförts extra resurser har antalet årsarbetskrafter dock enligt de uppgifter polisen redovisat ökat med 4,7 procent mellan år 2015-2017 (Polismyndigheten, 2018e)⁶¹. Regionerna har ökat med 4,2 procent och nationella avdelningarna med 7,2 procent.

Avdelningar ianspråktar en större andel av resurserna än antal anställda visar. Det beror på att de anställda på de nationella avdelningarna i genomsnitt har 21 procent högre grundlöner än regionerna och att lönetilläggen är högre på de nationella avdelningarna. Lönetilläggen var år 2017 mer än dubbelt så höga på den nationella operativa avdelningen (NOA) än på någon annan avdelning/region (42 miljoner kronor). Vidare har resekostnaderna ökat med 66 procent mellan år 2015-2017, där NOA och HR har höga kostnader per årsarbetskraft. Likaså har driftskostnaderna ökat med 33 procent mellan år 2015-2016 (953 miljoner kronor). De nationella avdelningarnas andel av driftskostnaderna har ökat med 8 procent, medan regionernas andel av driftskostnaderna har minskat i motsvarande grad (Polismyndigheten, 2018e).

Ekonomiavdelningen har i olika sammanhang hävdad att resursåtgången till de nationella avdelningarna minskat med fem procent varje år de senaste åren. En närmare granskning av utlämnade ekonomidata visar dock att så inte är fallet. Direktören för ekonomiavdelningen har utan att behöva förankra beslutet haft möjlighet att omfördela resurser mellan regioner och de nationella avdelningarna. Miljontals kronor har blivit föremål för något som definieras som "*budgettekniska förändringar*" (mejl, 2018-06-26). Denna typ av transaktioner kan uppfattas som att det funnits ett intresse av att lägga en dimridå över Polismyndighetens resursfördelning. Inom ramen för denna rapport har det inte varit möjlighet att studera denna fråga vidare.

En stor andel av extra tillskjutna 700 miljon kronorna verkar dessutom ha hamnat på de nationella avdelningarna. Om man utgår från Ekonomiavdelningens beslutsprotokoll (Polismyndigheten, 2017e) för hur de extra 700 miljonerna skulle fördelas⁶², får regionerna

⁵⁹ Jämförelse av differensen mellan totalt antal anställda och anställda i länsmyndigheterna i december 2014 (Polismyndigheten, 2015a, bilaga 5) med differensen mellan totalt antal anställda och anställda i polisregionerna i december 2017 (Polismyndigheten 2018f, bilaga 5).

⁶⁰ Källa: HR. Nationell statistik.

⁶¹ Det anges inte i dokument (Polismyndigheten, 2018e) när under 2015 jämförelsen skett, men det verkar av någon anledning som om jämförelsen skett från december 2015 och inte från januari 2015 (när det gäller exempelvis ökningen av antal anställda är det mer fördelaktigt att göra en jämförelse från december 2015 än med januari 2015).

⁶² Om man antar att nivåhöjande medel är fördelade på tre år, dvs beloppet gånger 3.

87,3 miljoner kronor medan de nationella avdelningarna tilldelas 583,6 miljoner kronor (mejl, 2018-02-28). Även när det gäller denna fråga har det visat sig att det inte är helt lätt att tolka siffrorna.

Det bör även tilläggas att även om personalens placering ger intryck av att de tjänstgör på en viss plats behöver det inte vara så i realiteten. Nedanstående bild, som är tagen på en anslagstavla vid ingången till en korridor på Polishuset, Kungsholmen Stockholm, kan sägas på ett konkret sätt tydliggöra detta. De olika regionerna har utvecklingscentrum. Personal som tillhör ett sådant centrum behöver däremot fysiskt inte sitta i den region som de bokföringsmässigt är placerade i, utan de kan sitta på Kungsholmen i Stockholm.

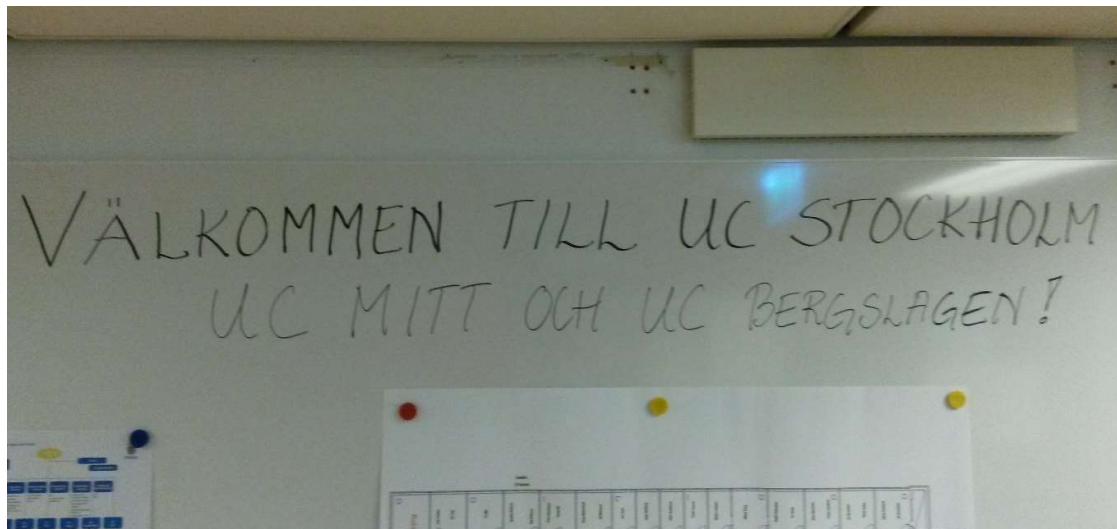


Bild 1: Anslagstavla vid ingången till arbetsplats på Kungsholmen, Stockholm (Foto: Anonym).

I en forskningsrapport konstaterades att genom att minska antalet personer som arbetar på den nationella kommunikationsavdelningen med tjugo procent och istället lägga dessa resurser på kärnverksamheten skulle det innebära ett tillskott på minst 40 personer som exempelvis kunde arbeta med att utreda hatbrott (Holgersson, 2018). När inte kärnverksamheten får tillräckligt med medel, utan att alltför stora delar av polisens resurser hamnar på de nationella avdelningarna och läggs på olika former av administration, påverkar det givetvis respektive regions möjlighet att bemanna kärnverksamhet på ett önskvärt sätt.

Flera personer som intervjuats pekar dessutom på att problemet förvärras av att de tillsatta tjänstemännen på centrala funktioner ofta skickar ut olika former av dokument som belastar kärnverksamheten. Personer som intervjuats menar att kärnverksamheten dränks av denna administration. Olika centrala/administrativa funktioner har även skapats på regioner, polisområden och lokalpolisområden. Upprättandet av regionledningscentralerna är ett exempel på hur regionernas resurser koncentreras till huvudorterna i respektive region (Holgersson, 2017). Polismyndighetens sätt att använda tilldelade resurser är ett strukturellt problem som bl.a. återspeglas i Polismyndighetens bristfälliga resurstilldelning för att hantera vapenlicenser som beskrivs i denna rapport.

8.4 Resursåtgång till kommunikationsverksamhet

Polismyndigheten har numera 190 anställda på sin kommunikationsavdelning varav 123 av dem är fördelade på de olika polisregionerna. Det finns 16 olika funktioner på kommunikationsavdelningen (mejl, 2018-03-13). Ett stort antal ytterligare personer inom polisen ägnar sig åt extern kommunikation på sociala medier. Polismyndigheten har mer än hundra Facebookkonton och också ett stort antal Twitterkonton. Det finns intressanta exempel på hur användning av sociala medier och SMS/MMS har bidragit till att gärningsmän har kunnat gripas eller kunnat bidra till att minska omfattningen på ett problem (se exempelvis Holgersson, 2018). I media har Polismyndighetens arbete med sociala media i vissa fall kritiserats:

”När polisen i Malmö ska sammanfatta sin dag på det offentliga Facebookkontot skriver de om bowlingsturnén som de gjorde med en gymnasieklass. De skriver om hunden Focus, en gullig schäfer som arbetar som polishund och är hussens bästa vän. Kistapolisen skriver om hur de informerar nyanlända flyktingar om vårt rättssystem. Det är mysiga inlägg med många delningar, som perfekt passar in i den sociala medialogiken. Men är det så mysigt, egentligen? Många små prickar blir en hel bild. Så beskriver polisen i Stockholm sin sociala mediastrategi⁶³. Vid förtroendekriser och uppmärksammade missförhållanden ska myndigheten använda sina kanaler på Twitter, Facebook och Youtube för att påverka och förändra mediabilden” (Vingren, 2015)

Antal anställda på Polismyndighetens kommunikationsavdelning står sig väl i antal anställda i jämförelse med andra typer av svenska organisationer, exempelvis organisationer som säljer tjänster/produkter⁶⁴:

- På Securitas i Sverige arbetar 19 personer med extern och intern kommunikation, men ingen av dessa personer arbetar med sådana frågor på heltid utan har också andra uppgifter (mejl, 2018-03-08). Securitas Sverige har cirka 9500 anställda (mejl, 2018-06-08).
- På ABB i Sverige arbetar 60-70 personer med kommunikation. Ungefär hälften av dem arbetar heltid med dessa frågor. Kommunikationsavdelningen på ABB Sverige ansvarar för marknadsföringen av ABB i hela Nordeuropa, vilket bl.a. innebär att delta i olika former av mässor och event (intervju 2018-03-14). ABB i Sverige har knappt 9000 anställda (ABB, 2018).

⁶³ [Kommentar av rapportförfattaren:] Benämns av Stockholmspolisens presschef som Pixelmetoden (bl.a. i samband med föredrag och även vid muntliga kontakter med rapportförfattaren).

⁶⁴ Försök gjordes även att få reda på hur många personer som arbetade med kommunikation på vissa andra större myndigheter och organisationer (antingen så svarade inte myndigheten/organisationen alls på mejl där denna fråga ställdes, eller svarade de men kunde bara leverera en geografisk begränsad uppgift och inte totalsumman för riket).

Polisens kommunikationsavdelning har ett tjugotal fler anställda jämfört med samtliga anställda på Svenska Dagbladet (SvD, 2018). DN:s redaktion har något fler anställda (mejl, 2018-06-04) än Polisens kommunikationsavdelning (200 anställda, vilket inkluderar redaktionsledning). Det är bara de allra största mediaföretagen i Sverige som har fler anställda än polisens kommunikationsavdelning. Procentuellt sett ianspråktar polisens kommunikationsavdelning små resurser i förhållande till Polismyndighetens totala budget, men olika verksamheter konkurrerar om tilldelade resurser. Hur kan det komma sig att Polismyndigheten anser sig ha råd att ha 190 anställda på polisens kommunikationsavdelning när man samtidigt, med hänvisning till bristande resurser, exempelvis bemannar vissa stora geografiska områden med bara en polispatrull, inte har råd att ha några heltidsanställda dialogpolis i vissa regioner eller inte avdelar två personer inom polisen att arbeta med att skanna av nätet efter hatbrott? Det finns en mängd operativa funktioner där det saknas resurser att anställa personal.

Tio personer som har lång erfarenhet av att arbeta med kommunikationsverksamhet inom polisen tillfrågades om sina reflektioner kring storleken på Polismyndighetens kommunikationsavdelning? En av de som intervjuades menade att det inte var ett orimligt antal personer eftersom många har väldigt mycket att göra (Intervju person A, 2018-03-12). En annan menade att det var många anställda på kommunikationsavdelningen i Stockholm och att det hade historiska orsaker eftersom det är ett arv från den tidigare polisorganisationen. Hen menade att behovet av personal på central nivå inte kan vara så stort om *"vi ska vara nära och stödja ute i linjen"*, men kan tänka sig att man i Stockholm vant sig vid att utföra vissa arbetsuppgifter och att ha en viss bemanning (intervju med person B, 2018-03-14). En tredje menade att det inte bara är kommunikationsavdelningen som växt utan att det gäller alla nationella avdelningar: *"Det är något som är snett när det är 5000 personer på de nationella avdelningarna, varav 200 på KA [Kommunikationsavdelningen] när polisen bara bemannar en radiobil i Norra Lappland."* (intervju person C, 2018-03-12). En fjärde framförde att:

"Vi blir fler och fler som inte producerar något. Till dem räknar jag mig själv. Det är utredning och uttryckning som är det viktiga. Resten är 'lull-lull'. Det vi gör nu inom polisen är att vi gör tvärt om och satsar på 'lull-lull'. De nationella avdelningarna har vuxit mycket. Man kan inte säga att vi kommit närmare medborgarna." (intervju person D, 2018-03-12)

En femte ifrågasatte också om det måste vara så många anställda på kommunikationsavdelningen och menade att det finns uppgifter och titlar som *"jag fortfarande inte vet vad dom sysslar med eller varför"* (Intervju person E, 2018-03-09). Liknande synpunkter om att kommunikationsavdelningen är alldeles för stor framfördes också av en annan intervjuperson (intervju person G, 2018-03-06). En ytterligare intervjuperson uttryckte det på följande sätt:

"Personligen har jag fått det bättre i den nya organisationen. [...]. Men jag är mycket frågande till den här kolossen som KA blivit. Man skapar projekt som personer på KA är med i som inte tillför verksamhet speciellt mycket, om ens något. Man har tid och råd med sådant om man har en organisation som

fungerar, men vi har en organisation som blöder – då har man inte råd med detta.” (intervju med person F, 2018-03-15)

En annan menade att det var lite väl många på nationell nivå på kommunikationsavdelningen och pekade även på att sättet att rekrytera personer till avdelningen har resulterat i att en journalist från ett mediaföretag i samband med reportage om polisen intervjuar en journalist anställd på Polismyndigheten. Hen menade att det blir lite konstigt eftersom polisverksamheten på något sätt hamnar i skymundan (intervju person H, 2018-03-06). Också en annan var inne på att fel personer rekryterades att arbeta med kommunikationsarbete. Det hade att göra med att de nationella avdelningarna äger sin resurs och att man på lokal nivå inte kan rekrytera den profil man själv är i behov av. Hen menade att visserligen är kommunikation viktigt och det behövs mycket folk, men att man dock alltid måste väga resurserna mot varandra (intervju person I, 2018-03-19). Också en annan person tog upp rekrytering av personer med fel kompetens som ett problem. Hen menade att kommunikationsavdelningen skulle kunna gör ett mycket bättre arbete med en mindre personalstyrka, men att det då är viktigt att de som arbetar där har en kunskap om polisverksamheten (intervju med person J, 2018-05-30).

9. Förändringsbehov

9.1 Acceptera att problemet finns!

Det finns en uppenbar risk att denna rapport kommer viftas bort på liknande sätt som Polismyndigheten har för vana att göra med annan kritik. För att komma tillrätta med det som beskrivs i denna rapport är det helt avgörande att centrala befattningshavare på de högsta hierarkiska nivåerna inom Polismyndigheten tar till sig den beskrivna problembilden.

9.2 Flytta personal som inte är lämpliga att inneha och utföra en uppgift

Det är viktigt att polisen flyttar personal som inte är lämpliga att inneha en viss befattning. De problem som identifierats i denna rapport gör denna fråga högst aktuell. Det finns en handfull höga befattningshavare inom Polismyndigheten som verkar ha en mycket stor negativ påverkan på organisationskulturen och som gör att myndigheten inte utvecklas på önskvärt sätt. Effekten av organisatoriska förändringar eller andra förändringar blir liten om dessa befattningshavare får vara kvar i centrala positioner. Vissa förändringar har genomförts sedan ny rikspolischef tillträdde i februari 2018.

9.3 Förändra den övergripande kommunikationsstrategin

Den övergripande kommunikationsstrategin behöver förändras, bland annat för att polisen ska kunna bli en lärande organisation. Polisen måste både internt och externt sträva efter att redovisa förhållanden på ett rättvisande sätt. Att ändra denna strategi riskerar dock att få liten effekt om centrala befattningshavare är inriktade på att skönmåla verksamheten.

9.4 Internrevisionen borde granska polisens sätt att presentera sin verksamhet

Trots att polisen varit föremål för mycket kritik om sättet att beskriva olika förhållanden har internrevisionens granskning av hur polisen presenterar sin verksamhet lyst med sin frånvaro. Varför inte exempelvis granska uppsalapolisens sätt att presentera sina insatser och projekt och jämföra utfallet med hur det sett ut tidigare år?

9.5 Förändra styr- och resultatuppföljning

Ett annat styr- och uppföljningssystem som underlättar för polisen att kunna bli en lärande organisation måste utarbetas; att kunna sprida goda exempel och som försvårar missvisande marknadsföring av projekt och andra aktiviteter. Det finns uppslag på hur polisen skulle kunna följa upp verksamheten på ett sätt, där både kvalitativa och kvantitativa faktorer vägs in (se exempelvis Holgersson, 2014).

9.6 Omfördela resurser från nationella avdelningar till regionernas kärnverksamheter

De nationella avdelningarna bör minska i omfattning till förmån för regionernas kärnverksamhet. Polisen behöver överge att organisera verksamheten i form av en matrisorganisation (se Holgersson, 2014). Det betyder att chefer längre ned i organisationen måste få större möjligheter att påverka vad polisen ska lägga sina resurser på, t.ex. om en extra kommunikatör behövs eller om det är mer fördelaktigt för verksamheten att lägga resurserna på något annat, t.ex. att anställa en utredare med specialistkompetens, en person som arbetar i ingripandeverksamheten, ett administrativt stöd åt yttre personal, eller köpa in ett nytt fordon.

9.7 Peka inte bara nedåt

Det finns en tendens inom Polisorganisationen att peka nedåt i organisationen när något är fel och behöver förändras (framgår bland annat i kapitel fem). Det är svårt/omöjligt att åstadkomma en förändrad organisationskultur om förändringar inte genomförs i toppen.

Referenser

- ABB (2018). *Det här är vi – kort om ABB*. <https://new.abb.com/se/om-abb/kort> [Hämtad: 2018-07-01]
- Alvesson, M. (2013a). *Understanding organizational culture* (2nd Ed). SAGE Publications.
- Alvesson, M. (2013b). *The triumph of emptiness: Consumption, higher education and work organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersson Arntén, A-C. (2013). *Är Polisen en lärande organisation? En intervjustudie om polisens ledningsstruktur*. Rapport 2013:6. Rikspolisstyrelsen.
- Andersson Arntén, A-C., Jansson, B., Olsen, K., & Archer, T. (2017). Self-reported attributes of police-chiefs compared to civil leadership: Inner drive, tolerance to stress and enterprise. *Journal of Forensic Research*, 8(1). DOI: 10.4172/2157-7145.1000367
- Appelquist, B. (2018b) *Så levde svensk polis lyxliv under hemlig knarkoperation*. SVT 2018-05-28 <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-levde-svensk-polis-lyxliv-under-hemlig-knarkoperation> [Hämtad: 2018-06-30]
- Andersson, L.-E., (2017). *Drabbad jägare: "polisen bryter mot lagen"*. Svensk Jakt 2017-11-26 <https://svenskjakt.se/start/nyhet/drabbad-jagare-polisen-bryter-mot-lagen/> [Hämtad: 2018-06-29]
- Arpi, I. (2016). *Svenska poliser tvingas tiga*. SvD 2016-02-08. <https://www.svd.se/svenska-poliser-tvingas-tiga> [Hämtad: 2018-06-18]
- Borg, A. (2015). *Annika Borg: Det offentliga har kapitulerat*. SvD 2015-10-01. <https://www.svd.se/annika-borg-det-offentliga-har-kapitulerat/i/senaste/om/ledare> [Hämtad: 2018-06-30]
- Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G., & Svensson, L. G. (2015). *Professionerna i kunskapssamhället: en jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Brå (2016). *Hatbrott 2016. Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv och självrapporterad utsatthet för hatbrott*. Rapport 2017:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bülow, H. (2017) *Polischefen ska svara på frågor i TV-Aktuellt*. Sydöstran 2017-09-14. <http://www.sydosttran.se/ledare/polischefen-ska-svara-pa-fragor-i-tv-aktuellt/> [Hämtad: 2018-06-29]
- By, U. (2018). *Ny studie: Polisen misslyckas med att utreda hatbrott på nätet*. DN 2018-05-30. <https://www.dn.se/nyheter/sverige/ny-studie-polisen-misslyckas-med-att-utreda-hatbrott-pa-natet/> [Hämtad: 2018-06-18]

- Berntsson, J. (2018). *315 vapen inlämnade till polisen – på två veckor*. Expressen 2018-02-16. <https://www.expressen.se/gt/polisens-facit-315-vapen-inlamnade/> [Hämtad: 2018-06-30]
- Börjesson, R. & Wikström, M. (2018). *Elfte utredningen om operation playa igång*. Expressen 2018-05-29 <http://www.expressen.se/nyheter/brottscentralen/elfte-utredningen-om-operation-playa-i-gang/> [Hämtad: 2018-06-30]
- Clasö, E. (2017). *Polisens omhändertagande av "tjafsande" kvinna olagligt - "skulle lära mig en läxa*. Dagens Juridik 2017-02-24 <http://www.dagensjuridik.se/2017/02/de-skulle-lara-mig-en-laxa-men-polisens-omhandertagande-av-tjafsande-kvinna-olagligt> [2018-06-29]
- Claesson, D. & Sandhill, U. (2015) *Andréasson PR:s uppmaning till branschen: "Bojkotta polisens pr-upphandling"* Dagens Media 2015-04-07 <https://www.dagensmedia.se/expert/debatt/andreasson-pr-s-uppmaning-till-branschen-bojkotta-polisens-pr-upphandling-6089258> [Hämtad: 2018-06-29]
- Crafoord, C. (2015). *Viktigt att polisen nu erkänt diskriminering*. Expressen 2015-05-28. <https://www.expressen.se/debatt/viktigt-att-polisen-nu-erkant-diskriminering/> [Hämtad: 2018-07-01]
- Ekman, G (1999). *Från text till batong. – Om poliser, busar och svennar*. Ekonomiska Forskningsinstitutet. Stockholm: Handelshögskolan.
- Ericsson, E. & Edin, T. (2014). *Kommunledning kritisk till polisbemanning*. P4 Jönköping. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=91&artikel=6010948> [Hämtad: 2018-07-01]
- Forsberg, K. (2017) *Polisen är en av de värsta syndarna*. Fojo: Medieinstitutet. <https://fojo.se/vad-vi-gor/paverkan/bloggar/2076-polisen-ar-en-av-de-varsta-syndarna> [Hämtat: 2018-05-24]
- Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Gagliano, A. (2017). *Eliasson bröt mot förordningen igen*. Sveriges radio Ekot granskar 2017-12-05 <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6835514> [Hämtat: 2018-06-28]
- Gagliano, A. Öhman, D. & Sadikovic, A. (2017a). *Eliasson fattade ytterligare beslut om undantag*. Sveriges radio Ekot granskar 2017-10-26. <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3437&grupp=24235&artikel=6807184> [Hämtat: 2018-06-28]
- Gagliano, A., Öhman, D. & Sadikovic, A. (2017b). *Eliasson fattade beslut trots försvarets nej*. Sveriges radio Ekot granskar 2017-10-06. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6792163> [Hämtat: 2018-06-28]

- Gelin, L. (2018). *Så ska polisens arbetsmiljö förbättras*. SVT Öst 2018-05-11. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/sa-ska-polisens-arbetsmiljo-forbattras> [Hämtad: 2018-06-30]
- Glennings, F. & Hofström, L. (2018). *Polisen lyckas inte lösa hatbrott*. Norrköpings tidningar 2018-06-09. <http://www.nt.se/nyheter/polisen-lyckas-inte-losa-hatbrott-om5318194.aspx> [Hämtad: 2018-06-29]
- Grahn, O. (2017). *RPS bannlyser kritisk forskning*. Polistidningen 2007-12-06. <http://polistidningen.se/2007/12/rps-bannlyser-kritisk-forskning/> [Hämtad: 2018-07-01]
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Socialhögskolan. Doktorsavhandling. Lund: Lunds universitet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:751016/FULLTEXT01.pdf> [Hämtad: 2018-07-03]
- Gudmundson, P. (2015a). *Polisen: Vi har inte kontroll på flyktingströmmen*. SvD 2015-10-15 <https://www.svd.se/polisen-vi-har-inte-kontroll-pa-flyktingstrommen> [Hämtad: 2018-06-30]
- Gudmundson, P. (2015b). *Dokument – Polisens bild av flyktingströmmen*. SvD 2015-10-16. <https://www.svd.se/dokument--polisens-bild-av-flyktingstrommen> [Hämtad: 2018-06-30]
- Gudmundson, P. (2018) *Polisens vapenfynd – ett maskeradtillbehör* SvD 2018-02-28 <https://www.svd.se/polisens-vapenfynd--ett-maskeradtillebehor/av/per-gudmundson> [Hämtat: 2018-06-18]
- Gunnarsson, T. (2016) *Sveriges gränskontroll läcker som ett såll*. Smålandsposten 2016-08-06 <http://www.smp.se/ledare/sveriges-granskontroll-lacker-som-ett-sall/> [2018-06-29]
- Hansson, T. (2015). *Vad gör polisen med migranterna?* Blåljus.nu 2015-10-01. <http://www.blaljus.nu/nyhetsartikel/vad-gor-polisen-med-migranterna> [Hämtad: 2018-06-30]
- Henricsson, J. (2016) *Polis motiverar avslag med lagar som inte finns*. Svenskajakt 2016-03-18. <https://svenskajakt.se/jakt-prylar/vapen-skytte/polis-motiverar-avslag-med-lagar-som-inte-finns/> [Hämtat: 2018-06-28]
- Holgersson, S. (2005). *Yrke: POLIS – Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Linköping: Doktorsavhandling, Institutionen för datavetenskap, Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2013). *Sättet att bygga fasader inom svensk polis. En analys av presenterad bild jämfört med verkligt utfall*. **Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap**, 1, 112-130.
- Holgersson, S. (2014). *Polisen bakom kulisserna*. Linköping.
- Holgersson, S. (2017). *Polisens ledningscentraler*. CARER. Rapport 20:2017. Linköping: Linköpings universitet.

- Holgersson, S. (2018). *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*. CARER. Rapport 24:2018. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2012). Vad gör egentligen polisen? Liu-iei-research report-12/0004. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S., & Wieslander, M. (2017). How aims of looking good may limit the possibilities of being good: The case of the Swedish Police. Presented at *The 33rd EGOS Colloquium "The Good Organization"*, 6-8 July 2017, Copenhagen.
- Holgersson & Wieslander (2018) "*How organisational branding influences the relationship between the police and the research community*" kommande artikel.
- Hjort, A. (2015). Polisens presschef: "Jag blev bortsållad". Lag och avtal 2015-05-27. <https://www.lag-avtal.se/tidningen/polisens-presschef-jag-blev-bortsallad-6551739> [Fick artikel via mejl, 2018-01-30]
- Horvatic, I. (2017) *Stora brister i polisens ärendehantering*. SVT 2017-10-09 <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/polisen-kritiserar-sig-sjalva-brister-i-utlamnande-av-allman-handling> [Hämtad: 2018-05-24]
- Hyllander, P. (2017) *Polisen missköter vapenlicenserna*. Norrbottens-Kuriren 2017-02-25 <http://www.kuriren.nu/nyheter/polisen-misskoter-vapenlicenserna-nm4464730.aspx> [Hämtad: 2018-06-28]
- Ingvarsson, C. (2015) *Polisen: Vi har inte diskriminerat* SVT 2015-05-29 <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=6177599> [Hämtad: 2018-06-29]
- Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Papperspolisen. Den ökade administrationen i moderna organisationer*. Doktorsexamen. Stockholm: Handelshögskolan. <https://ex.hhs.se/dissertations/221166-FULLTEXT01.pdf> [Hämtad: 2018-07-02]
- Ivarsson Westerberg, A. (2017). *Det finns ett kaos mellan verkligheten och kartan Rapport från Förvaltningsakademiens seminarium om den stora polisreformen*. Förvaltningsakademin 11. Huddinge: Södertörns högskola. <http://sh.diva-portal.org/smash/get/diva2:1134985/FULLTEXT02.pdf> [Hämtad: 2108-07-02]
- Jansson, M. (2018). *Pangstart för vapenamnestin: "Vi är nöjda med resultatet så här långt"*. 24Kalmar.se 2018-02-10 <https://24kalmar.se/pangstart-for-vapenamnestin-vi-ar-nojda-med-resultatet-sa-har-langt> [Hämtat: 2018-06-30]
- Joelsson, F. (2018). *Polisen: Åtta myter om polisyrket som inte stämmer*. Metro 2018-03-07. <https://www.metro.se/artikel/polisen-%C3%A5tta-myter-om-polisyrket-som-inte-st%C3%A4mmer> [Hämtad: 2018-07-01]
- Kjöllér, H. (2012) *Ledare: Polisen fifflar med siffrorna*. DN 2012-08-26 <https://www.dn.se/ledare/signerat/polisen-fifflar-med-siffrorna/> [Hämtad: 2018-06-29]

- Kjöllner, H. (2013) *Ledare: Polisen: Bagdad Bob på nya äventyr* DN 2013-04-17
<https://www.dn.se/ledare/signerat/polisen-bagdad-bob-pa-nya-aventyr/> [Hämtad: 2018-06-29]
- Krause-Jensen, J. (2011). Ideology at work: Ambiguity and irony of value-based management in Bang & Olufsen. *Ethnography*, 12(2), 266-289.
- Kvist, A. (2018) *Så många vapen har polisen fått in under amnestin*. 24Malmö.se 2018-05-03. <https://24malmo.se/sa-manga-vapen-har-polisen-fatt-in-under-amnestin> [Hämtad: 2018-06-30]
- Lagerwall, K. (2015) *Trafikverket får kritik för köp av krishantering* DN 2015-02-01
<https://www.dn.se/ekonomi/trafikverket-far-kritik-for-kop-av-krishantering/> [2018-06-29]
- Lakomaa, E. (2014). "Inte lätt att förstå polisens handläggningstider för vapen när man nagelfar RPS rapport" Dagens Juridik 2014-09-12.
<http://www.dagensjuridik.se/2014/09/inte-latt-att-forsta-polisens-handlaggningstider>
 [Hämtad: 2018-06-30]
- Lewin, T. (2015). *Få med utländsk bakgrund kommer in på polisutbildningen*. Sveriges radio 2015-07-31 [Hämtad: 2018-07-01]
- Lind, M. (2015) *Från 40 till 120 lokala poliser*. Mitt i Stockholm 2015-09-01
<https://mitti.se/nyheter/fran-40-till-120-lokala-poliser/> [Hämtad: 2018-06-26]
- Lindgren, L. (2018). *5 206 vapen inlämnade efter halva vapenamnestin*. Metro 2018-03-19.
<https://www.metro.se/artikel/5-206-vapen-inl%C3%A4mnade-efter-halva-vapenamnestin>
 [Hämtad: 2018-06-30]
- Lundahl, P. (2014). *Kvotering till Polishögskolan provas i tingsrätten – "mycket tyder på olaglig diskriminering"* TT återgiven i t.ex. Dagens Juridik 2014-11-17.
<http://www.dagensjuridik.se/2014/11/kvotering-till-polishogskolan-provas-i-tingsratten-mycket-tyder-pa-olaglig-diskriminering> [Hämtad: 2018-07-01]
- Löfving, M. (2012). *Ledare: Polien gör väldigt många bra saker varje dag*. DN 2012-08-28
<https://www.dn.se/ledare/polisen-gor-valdigt-manga-bra-saker-varje-dag/> [Hämtad: 2018-06-29]
- Löfving, M. (2018). *"Polisen har visst tagit krafttag mot hatbrotten"*. DN Kultur 19 februari 2018 <https://www.dn.se/arkiv/kultur/polisen-har-visst-tagit-krafttag-mot-hatbrotten/?forceScript=1&variantType=medium> [Hämtad: 2018-05-15]
- Lööf, A., Hedin, J. & Åsling, P. (2016). *Debatt: Polisen behöver resurser nu*. ÖP 2016-11-02
<https://www.op.se/artikel/opinion/debatt/debatt-polisen-behoover-resurser-nu> [Hämtad: 2018-07-01]
- Magnusson, E. (2015) *Fackligt uppror mot polisens toppchefer*. Sydsvenskan 2015-08-20
<https://www.sydsvenskan.se/2015-08-20/fackligt-uppror-mot-polisens-toppchefer>
 [Hämtad: 2018-06-29]

- Maltesson, E. (2016) *Polisen erkänner fel – ljög om dödsskjutning*. Expressen 2016-12-06
<https://www.expressen.se/nyheter/polisen-erkanner-fel--ljog-om-dodsskjutning/>
- Olsson, J. (2018). *Moderaterna vill satsa 5,6 miljarder extra på polisen*. SVT 2018-04-23.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/moderaterna-vill-satsa-5-6-miljarder-extra-pa-polisen>
 [Hämtad: 2018-07-01]
- Oneborg, T. (2016). *Stora brister vid kameraövervakning*. SVT 2016-04-16.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/stora-brister-vid-kameraovervakning> [Hämtad: 2018-06-30]
- Orrenius, N. (2015). *På Öresundsbron blir flyktingkrisen synlig*. DN 2015-10-22.
<https://www.dn.se/arkiv/nyheter/pa-oresundsbron-blir-flyktingkrisen-synlig/> [Hämtad: 2018-07-01]
- P1 (2017a) Rikspolischef frångick säkerhetsskyddsförordningen. P1-morgon 2017-09-06.
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1650&artikel=6770825> [Hämtat: 2018-06-28]
- P1 (2017b) *Nya uppgifter om IT-säkerheten inom polisen*. Sveriges radio P1-morgon 2017-10-06
<https://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3437&grupp=7704&artikel=6792774> [Hämtat: 2018-06-28]
- Palm, G & Skogersson, R. (2008). *Hjältar, blåljus och säkerhet – konstruktionen av polisen i nyhetsmedia*, Rapport 001-2008. Växjö: Växjö Universitet.
- Pohjanen, K., Olin Persson, L, & Iselidh, A. (2018a). *SVT avslöjar: Polisen kan inte bevisa egna uppgifter*. SVT Uppsala 2018-06-18. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/uppsala/svart-att-granska-sarskilda-gangingsatsen-i-uppsala> [Hämtad: 2018-07-02]
- Pohjanen, K., Olin Persson, L, & Iselidh, A. (2018b). *Experten om polisen: "Bedrövligt – får intrycket att man försöker mörka"* SVT Uppsala 2018-06-20.
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/uppsala/polisen-forsvarar-svt-s-granskning-av-gangingsatsen-i-uppsala> [Hämtad: 2018-07-01]
- Polisen (2014). *Tillsyn över långa handläggningstider för vapentillstånd*. Internrevisionen 2014:12. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Polismyndigheten (2015a). *Årsredovisning 2014*
https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polisens_arsredovisning_2014.pdf [Hämtat: 2018-06-18]
- Polismyndigheten (2015b). *Polismyndighetens riktlinjer för fördelning av arbetsmiljöuppgifter* (PM 2015:11). Stockholm: Polismyndigheten.
- Polismyndigheten (2015c). *Ny fas i arbetet med flyktingsituationen*
https://polisen.se/Stockholms_lan/Aktuellt/Nyheter/2015/Sep/Ny-fas-i-arbetet-med-flyktingsituationen [Hämtat: Oktober 2015]

Polismyndigheten (2015d). *Kommunikationspolicy för polismyndigheten*. Beslutsprotokoll. Dnr: A261.159/2015. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2015e). *Det råder ordnings och säkerhet i Sverige*.
https://polisen.se/Stockholms_lan/Aktuellt/Nyheter/2015/Okt/Det-rader-ordning-och-sakerhet-i-Sverige/ [Hämtad: oktober 2015]

Polisen (2015f). *Återredovisning av regeringsuppdraget beträffande hatbrott*. Stockholm: Polismyndigheten/Utvecklingsenheten.

Polismyndigheten (2016). *Polismyndighetens riktlinjer för diarieföring i allmänna diariet* (PM 2016:57). Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2017a) *Granskning av Polismyndighetens utlämnande av allmänna handlingar*. Internrevisionen. A853.483/2016
<https://polisen.se/siteassets/dokument/internrevision/granskning-av-polismyndighetens-utlamnande-av-allman-handling.pdf> [Hämtad: 2018-06-28]

Polismyndigheten (2017b). *Slutredovisning av regeringsuppdrag, Polismyndighetens hantering av vapentillstånd*. A321.900/2015. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2017c) *Förtydligande om polisens arbete med informationssäkerhet*. Publicerad 2017-09-05 <https://polisen.se/aktuellt/nyheter-2016-2017/2017/september/fortydligande-om-informationssakerhet/> [Hämtat 2018-03-05]

Polismyndigheten (2017d) *Hemliga uppgifter är väl skyddade*. Publicerad 2017-09-06
<https://polisen.se/aktuellt/nyheter-2016-2017/2017/september/hemliga-uppgifter-ar-val-skyddade/> [Hämtat: 2018-05-24]

Polismyndigheten (2017e). *Budgetramar 2017, revidering 1*. A495.066/2016. Beslutsdatum: 2017-06-22. Stockholm: Ekonomiavdelningen, Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2017f). *Brister i utlämnande av allmän handling*. Publicerad 2017-10-09.
<https://polisen.se/aktuellt/nyheter-2016-2017/2017/oktober/brister-i-utlamnande-av-allman-handling/> [Hämtad: 2018-06-30]

Polismyndigheten (2017g). *Återredovisning till regeringen angående hatbrott*. Ärendenummer: A022.605/2017. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2017c). *Granskning av polisens arbete mot hatbrott*. Ärendenummer: A441.701/2016. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2018a). *Handläggningstid, avgift och kontakt – vapentillstånd*. Stockholm: Polismyndigheten. <https://polisen.se/lagar-och-regler/vapen-regler-och-tillstand/handlaggningstid-och-avgift-vapentillstand/> [Hämtat: Vid olika tidpunkter i början av 2018 fram till 2018-03-09]

Polismyndigheten (2018b). *Vapenamnestin 2018* <https://polisen.se/aktuellt/amnesti/> [Hämtad: mars 2018]

- Polismyndigheten (2018c). *Pressinbjudan: Vapenamnestin 2018*.
<https://polisen.se/aktuellt/pressmeddelanden/2018/januari/pressinbjudan-vapenamnesti-2018/> [Hämtat: 2018-06-22]
- Polismyndigheten (2018d). *Kommentar till SVT:s dokumentär om Operation Playa*.
<https://polisen.se/kontakt/press/debattartiklar-och-kommentarer/kommentar-till-svts-dokumentar-om-operation-playa/> [Hämtat: 2018-06-28]
- Polismyndigheten (2018e). *Nyckeltalspresentation Polismyndigheten 2015-2017*. 2018-04-18. Stockholm: Ekonomiavdelningen, Polismyndigheten.
- Polismyndigheten (2018f) *Årsredovisning 2017*. Stockholm: Polismyndigheten.
<https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polisens-arsredovisning-2017.pdf> [Hämtat: 2018-06-18]
- Rehn, P-A (2017). *JK inleder förundersökning mot polisen*. Sveriges radio Ekot granskar 2017-11-03
<https://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3437&grupp=24235&artikel=6813702> [Hämtat: 2018-05-24]
- Rennstam, J. (2013). Branding in the sacrificial mode – A study of the consumptive side of brand value production. *Scandinavian Journal of Management*, 29(2), 123-134.
- Rostami, A., Melde, C., & Holgersson, S. (2014). The myth of success: the emergence and maintenance of a specialized gang unit in Stockholm, Sweden. *The International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 39(3), 199-217.
doi.org/10.1080/01924036.2014.973054
- Röstlund, C. (2014). *Kritik mot förskönande strategi*. SvD 2014-08-27.
<https://www.svd.se/kritik-mot-forskonande-strategi> [Hämtad: 2018-07-01]
- Röstlund, L. & Forsberg, O. (2012) *PR-notan – 81 miljoner*. Aftonbladet 2012-08-18
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/ng45vo/pr-notan--81-miljoner> [Hämtad: 2018-06-29]
- Röstlund, C. (2014) *Kritik mot förskönande strategi SvD 2014-07-27 augusti 2014 SVD*
<https://www.svd.se/kritik-mot-forskonande-strategi> [Hämtad: 2018-06-29]
- Sadikovic, A, Öhman, D., Gagliano, A. (2017) *Rikspolischefen frångick säkerhetsskyddsförordningen*. Sveriges radio Ekot granskar 2017-09-05
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6770725> [Hämtat: 2018-06-28]
- Salihu, D. (2014) *S-toppen kallar Dan Eliasson till utfrågning*. Expressen 2014-04-06
<https://www.expressen.se/nyheter/s-toppen-kallar-dan-eliasson-till-utfragning/>
- Sandhammar, L. (2018). *Uppsala bland de sämsta i landet att utreda hatbrott*. SVT 2018-05-29
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/hatbrott-pa-natet-utreds-for-daligt> [Hämtat: 2018-06-18]

- Selin, A. (2018). *15 000 vapen lämnades in – inget kunde kopplas till brott*. P4 Södermanland 2018-02-01. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=87&artikel=6857264> [Hämtad: 2018-06-30]
- Sjöholm, D. & Haglund, A. (2018). *Polisen: Vapenamnestin en viktig del*. TT som presenterades i exempelvis Metro 2018-01-19. <https://www.metro.se/artikel/polisen-vapenamnestin-en-viktig-del-xt> [Hämtad: 2018-06-29]
- Skogkär, M. (2015). Mats Skogkär: Polis på gränsen till sammanbrott. 2015-10-20 <https://www.sydsvenskan.se/2015-10-20/polis-pa-gransen-till-sammanbrott> [2018-06-29]
- Skånska dagbladet (2014) *Polisens lögner om demonstranternas våld* 2014-08-25 <http://www.skd.se/2014/08/25/polisens-logner-om-demonstranternas-vald/> [Hämtad: 2018-06-29]
- Stenberg, R. (2016) *Isolycka i Vålarö*. 2016-01-19 Utredning. CARER. Linköping: Linköpings universitet.
- Sundevall, D. (2008a). *Hanteraren: Uppdrag: Infiltrera svensk maffia*,. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Sundevall, D. (2008b). *Därför polisanmäler jag Götblad*. Svenska Dagbladet Debatt 2015-11-15 <https://www.svd.se/darfor-polisanmaler-jag-gotblad> [Hämtad: 2018-07-02]
- Sundevall, D. (2017). *Skrämda poliser*. Polis\$raf 2017-11-01. <https://www.magasinetparagraf.se/nyheter/kronikor/50455-skramda-poliser/> [Hämtad: 2018-06-29]
- Sundström, L. Gordh Humlesjö, A. & Andersson, I. (2017) *Här undviker Lena Sundström enkelt gränskontrollen*. SVT Uppdrag granskning 2017-03-29 <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/har-undviker-lena-sundstrom-enkelt-granskontrollen> [Hämtat: 2018-06-29]
- Svensson, F. (2017) *Polis i Kevinfallet: Kritik mot utredning nedtystad*. SvD 2017-05-22. <https://www.svd.se/polis-i-kevin-fallet-kritik-mot-utredningen-tystades-ned> [Hämtad: 2018-06-30]
- Sveriges riksdag, skriftlig fråga: 2016/17-1800 *Lång handläggningstid för vapenlicens*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skriftlig-fraga/lang-handlaggningstid-for-vapenlicens--_H4111800 [Hämtat: 2018-06-28]
- Sveriges riksdag, skriftlig fråga: 2017/18:651 *Längre handläggningstider för vapenlicenser* https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skriftlig-fraga/langre-handlaggningstider-for-vapenlicenser_H511651
- SvD (2018). *Snabbfakta om SvD*. <https://kundservice.svd.se/omsvd/> [Hämtad: 2018-07-01]
- SVT (2018a) *Vapenamnestin* Rapport 2018-04-19 kl 19.30 [Film via mejl 2018-06-28]
- SVT (2018b) *Operation Playa*. SVT 2018-05-28 m.m. <https://www.svtplay.se/operation-playa> [Hämtad: 2018-06-30]

- Tagesson, E. (2016) *Polisen köpte pr för 25 miljoner - mejl till Primes vd väcker frågor*. Aftonbladet 2016-05-17 <https://www.aftonbladet.se/nyheter/krim/a/qnemWO/polisen-kopte-pr-for-25-miljoner-mejl-till-primes-vd-vacker-fragor> [Hämtad: 2018-06-29]
- TT (2015) *Polisen behöver förstärkning*. TT återgivet i exempelvis SVT Nyheter 2015-10-24. <https://www.svt.se/nyheter/polisen-behoover-forstarkning> [Hämtad: 2018-06-29]
- TT (2017a). *Stora brister i polisens ärendehantering*. TT återgivet i exempelvis Piteå tidningen 2017-10-09. <http://app-mobil.pt.se/nyheter/stora-brister-i-polisens-arendehantering-10655300.aspx> [Hämtad: 2018-06-30]
- TT (2017b). *Löfven: Mer resurser till polisen*. TT återgivet i exempelvis Aftonbladet 2017-03-09. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/woVQd/lofven-mer-resurser-till-polisen> [Hämtad: 2018-07-01]
- TT (2018) *Koll på 10 000 vapen efter årets vapenamnesti*. TT återgivet i exempelvis Aftonbladet 2018-04-30. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/vm1MRp/koll-pa-10-000-vapen-efter-arets-vapenamnesti> [Hämtad: 2018-06-30]
- TT (2018). *Flera tusen vapen inlämnade under amnestin*. TT återgiven i exempelvis SvD 2018-04-29. <https://www.svd.se/flera-tusen-vapen-inlamnade-under-amnestin> [Hämtad: 2018-06-30]
- Turesson, N. (2016) *Polisen hittar på regler för att neka vapenlicens*. SvD Debatt 2016-03-03 <https://www.svd.se/polisen-hittar-pa-regler-for-att-neka-vapenlicens> [Hämtat: 2018-06-28]
- van den Brinck, R. (2015) *Prime vinner Polisens omtalade upphandling*. Dagens opinion 2015-07-15 <http://www.dagensopinion.se/prime-vinner-polisens-omtalade-upphandling> [2018-06-29]
- Vingren, M. (2015) *Polisens informationskrig på sociala medier*. Bang nr 4 från 2015. <http://www.vingren.se/journalistik/informationskrig/> [Hämtad: 2018-07-01]
- Wetterqvist (2018) *"Inte godtagbart vid ingripande mot ett barn" - polisen lämnade 13-åring mitt i natten*. Dagens Juridik 2018-04-13 <http://www.dagensjuridik.se/2018/04/inte-godtagbart-vid-ingripande-mot-ett-barn-polisen-lamnade-13-aring-mitt-i-natten> [2018-06-29]
- Wierup, L. (2008). *Infiltratören – den smutsigaste härvan inom svensk polis*. Stockholm: Nordstedts förlag.
- Wierup, L. (2016) *Polisen kritiseras efter pr-affärer för miljoner*. DN 2016-01-21 <https://www.dn.se/nyheter/sverige/polisen-kritiseras-efter-pr-affarer-for-miljoner/>
- Wieslander, M. (2016). *Den talande tystnaden. Utvärdering om anställdas uttrycksmöjligheter i polisområde Östergötland*. Polismyndigheten.
- Wikén, E. (2017) *Morgan Johansson: Rikspolischefen bör göra sig tillgänglig*. SVT 2017-09-06 <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/morgan-johansson-det-ar-viktigt-att-ta-in-bada-sidorna-innan-man-bildar-sig-en-uppfattning> [Hämtat: 2018-05-24]

Öhman, R. (2018). *Prioriterat sa polisen – 22 procent av hatbrotten tappas bort*. Eskilstuna kuriren 2018-05-29. <https://www.ekuriren.se/sormland/prioriterat-sa-polisen-22-procent-av-hatbrotten-tappas-bort/> <https://www.ekuriren.se/sormland/prioriterat-sa-polisen-22-procent-av-hatbrotten-tappas-bort/> [2018-06-18]

Öhman, D. och Sadikovic, A. (2017) Dan Eliasson om SR:s avslöjande. Sveriges radio Ekot granskar 2017-09-06. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6771578> [Hämtat: 2018-06-28]