



Polismyndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök

Internrevisionen

2019-10-29

Polismyndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning	4
2.4	Metod och tillvägagångssätt	5
2.5	Bedömningsgrunder.....	5
3	OTILLÅTEN OCH OTILLBÖRLIG PÅVERKAN	6
3.1	Polismyndighetens definitioner.....	6
3.2	Omfattning av påverkansförsök.....	6
3.3	Otillåten påverkan.....	7
3.4	Otillbörlig påverkan.....	8
3.5	Utövande av självcensur	9
3.6	Trakasserier.....	9
3.7	Samverkan med andra aktörer.....	10
3.8	Sammantagen bedömning avsnitt 3	10
3.9	Rekommendationer	11
4	LEDNING OCH STYRNING	12
4.1	Organisation och ansvar.....	12
4.2	Styrdokument inom Polismyndigheten	13
4.3	Uppföljning av påverkansförsök.....	14
4.4	Sammantagen bedömning avsnitt 4	15
4.5	Rekommendationer	16
5	DET FÖREBYGGANDE ARBETET	17
5.1	Pågående arbete inom myndigheten	17
5.2	Förutsättningar att förebygga påverkansförsök.....	18
5.3	Sammantagen bedömning avsnitt 5	19
5.4	Rekommendationer	20
6	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV REVISIONSFRÅGORNA	21

BILAGA: Rikspolischefens beslut om åtgärder 2019-10-29.

1 Sammanfattning




Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen granskat Polismyndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök. Granskningen har inriktats främst på poliser i yttre tjänst i utsatta områden och syftat till att bedöma om det förebyggande arbetet är effektivt, enhetligt och ändamålsenligt.

Det saknas enhetliga bedömningar av vad otillbörlig påverkan innebär. Internrevisionens granskning bekräftar de slutsatser som gjordes i nyligen avslutad enkätundersökning, att omfattningen av påverkansförsök är stor. En normaliseringsprocess pågår och för att bryta den rekommenderar internrevisionen att Polismyndigheten tar initiativ till att åstadkomma författningsändringar alternativt skärpningar av befintlig lagstiftning. Det förebyggande arbetet mot påverkansförsök bör på olika nivåer inom myndigheten utvecklas tillsammans med berörda samverkansparter.

Otydligheter finns när det gäller ledning och styrning, ansvar och uppdrag, för det myndighetsövergripande förebyggande arbetet mot påverkansförsök och rutiner och ansvarsfördelning skiljer sig åt i regionerna beroende på tradition, resurser och kompetens. Nationella riktlinjer för medarbetarskydd har tagits fram som bland annat beskriver när och hur anmälan om påverkansförsök ska göras. Internrevisionen anser att myndighetens övriga styrdokument på olika nivåer behöver harmoniseras med de framtagna riktlinjerna.

Projektet medarbetarskydd har en hög ambitionsnivå som i stort möter behov och önskemål. Internrevisionen anser att Polismyndigheten fortsatt ska ha en samordningsfunktion för myndighetens samlade förebyggande arbete mot påverkansförsök. För att följa utvecklingen bör den nationella undersökningen som genomfördes under 2018 följas upp med återkommande nya undersökningar.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt åtta rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	Antal
 Mycket väsentlig brist	2
 Väsentlig brist	6
 Mindre väsentlig brist	0

Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har tagits av rikspolischefen. (Se bilaga).

2 Inledning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2018-19 granskat den interna styrningen och kontrollen av Polismyndighetens hantering av risker för otillbörlig påverkan.

2.1 Bakgrund

Det förekommer att våld och hot riktas mot myndigheter och dess medarbetare. Otillbörlig påverkan, hot, våld eller mutor från organiserad brottslighet och kriminella personer mot polisanställda, deras familj eller anhöriga, gruppsyck, media eller andra orsaker, riskerar att påverka polisverksamheten negativt. Risk för påverkan finns inte bara vid beslut och eventuella ingripanden utan även förtroendet för polisen som rättsvårdande myndighet riskerar att påverkas. Dödsskjutningar, gänguppågörelser, sprängattentat och annat grovt våld hör numer nästan till vardagen.

Den inneboende risken för påverkansförsök har bedömts vara särskilt stor för personer i chefsställning och poliser som arbetar i utsatta områden.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med internrevisionens granskning är att bedöma Polisens interna styrning och kontroll när det gäller det förebyggande arbetet mot otillbörlig påverkan. Granskningen inriktas främst mot poliser i yttre tjänst i utsatta områden och syftar till att bedöma om det förebyggande arbetet är effektivt, enhetligt och ändamålsenligt. Tillägg har gjorts till det som anges i revisionsplanen 2018-19 och avser att fokus i granskningen kommer att vara det förebyggande arbetet samt att korruptionsbrott inte omfattas av granskningen.

Fem revisionsfrågor har formulerats:

- Är myndighetens förebyggande arbete mot otillbörlig påverkan (otillåten påverkan, självcensur) ändamålsenligt (tillräckligt, tydligt och enhetligt)?
- Är roller och ansvar för att stödja chefer och medarbetare som utsätts för otillbörlig påverkan (otillåten påverkan, självcensur) tydligt mellan avdelningar och organisatoriska enheter?
- Finns förutsättningar (resurser m.m.) för ett framgångsrikt arbete mot otillbörlig påverkan (otillåten påverkan, självcensur)?
- Finns förutsättningar att på olika nivåer följa upp i vilken omfattning chefer och medarbetare utsätts för otillbörlig påverkan (otillåten påverkan, självcensur)?
- Vilka lärdomar har myndigheten dragit av tidigare händelser?

Målet med granskningen är att, med utgångspunkt i 3 § myndighetsförordningen (2007:515), bedöma om verksamheten bedrivs effektivt och enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen.

2.3 Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning

Granskningen omfattar inte otillåten eller otillbörlig påverkan vid förvaltningsbeslut så som till exempel tillståndsgivning eller upphandling, då internrevisionen har en pågående granskning om Ensamhandläggning som kommer att omfatta denna risk. En

avgränsning finns också mot sådan otillbörlig påverkan som en polisanställd aktivt själv kan inleda genom att utnyttja sin ställning, något som SU då utreder. Granskningen avser hela Polismyndigheten men besök och intervjuer har gjorts i utvalda regioner med utsatta områden. HR, verksamhetsskyddet och Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (BOPS) i de tre regionerna har ingått i granskningen liksom HR-avdelningen, skyddsombud och projektet medarbetarskydd.

2.4 Metod och tillvägagångssätt

Styrdokument i form av externa och interna dokument, såsom lagar, förordningar, riktlinjer och planer har granskats och inlägg och reportage på Intrapolis har lästs. Internrevisionen har också tagit del av resultat från den enkät som projekt medarbetarskydd skickat till polisanställda. Medarbetare och chefer inom verksamheterna lokalpolisområden, BOPS, verksamhetsskydd regionalt och nationellt och Utvecklingscentrum Väst (UC Väst) samt HR-avdelningen har intervjuats. Lokalpolisområdena som internrevisionen har besökt ingår i region Stockholm, Bergslagen och Syd. Urvalet av tre regioner gjordes mot bedömningen att tre regioner med utsatta områden skulle ge en tillräckligt täckande bild av området.

Granskningen har utförts under perioden augusti-november 2018 av internrevisorerna Marja Seppänen, Ola Hultquist och Johan Dixelius.

Rapporten sakgranskades i januari 2019 av berörda avdelningar och polisregioner. I februari 2019 färdigställdes rapporten och begäran om inhämtande av åtgärdsförslag med anledning av internrevisionens rekommendationer skickades till RPC kansli. Processen med åtgärdsinhämtning har sedan fortgått och rikspolischefen tog beslut om åtgärder den 29 oktober 2019. Beslutade åtgärder återges i bilaga till rapporten.

2.5 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har internrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.
Orange - Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

3 Otillåten och otillbörlig påverkan

Internrevisionens granskning omfattar otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, utövande av själv censur och trakasserier. I de intervjuer som har genomförts har inte frågor om korruptionsbrott varit på tal.

Det finns många uppfattningar om vad de olika begreppen innebär och i avsnitt 3.1 nedan framgår de definitioner som anges i Polismyndighetens riktlinjer för skydd av medarbetare.¹ I internrevisionens rapport används på flera håll begreppet *påverkansförsök* som samlingsbegrepp för de former av påverkan som granskningen avsett.

3.1 Polismyndighetens definitioner

Av Polismyndighetens riktlinjer framgår att följande definitioner används inom verksamhetsområdet medarbetarskydd:

Otillåten påverkan: En handling eller ett hot som utgör brott och som riktas mot polisanställd eller en närstående till honom eller henne och som av den polisanställda, ansvarig chef eller en verksamhetsskydds enhet uppfattas som ett påtvingat försök att påverka hur den anställda ska, eller inte ska, utföra sina arbetsuppgifter. Det krävs dock inte att den polisanställda har påverkats av handlingen.

Med otillåten påverkan avses inte handling, t.ex. våldsamt motstånd eller våld mot tjänsteman, som sker i en ingripandesituation och som enligt den polisanställdes uppfattning uppenbart endast syftar till att förhindra eller försvåra ingripandet i den aktuella situationen.

Otillbörlig påverkan: Samma definition som otillåten påverkan, dock med den skillnaden att handlingen eller hotet inte utgör brott.

Själv censur: Sinnesstämning hos en polisanställd till följd av händelser eller förhållanden i polisverksamheten, utan att en handling har riktats mot just honom eller henne, som medför att han eller hon på grund av oro att utsättas för våld, hot, trakasseri eller liknande inte utför sina arbetsuppgifter, eller utför dem felaktigt.

Trakasseri: En handling, t.ex. hämnd eller repressalie, som riktas mot polisanställd för att han eller hon är anställd vid Polismyndigheten eller har utfört viss tjänsteåtgärd, men där syftet med handlingen enligt den anställda uppenbart inte har varit att påverka hur han eller hon ska, eller inte ska, utföra sina arbetsuppgifter i framtiden.

3.2 Omfattning av påverkansförsök

Polismyndigheten har inom ramen för projektet medarbetarskydd under våren 2018 genomfört en enkätundersökning som beskriver omfattningen av påverkansförsök mot polisanställda. Undersökningen bygger på nära 14000 svar (svarsfrekvens 64 %) och har kortfattat redovisats i en särskild broschyr.²

¹ Polismyndighetens riktlinjer för skydd av medarbetare PM 2018:43.

² Påverkansförsök på polisanställda. Resultat från enkätundersökning och analys. Projekt medarbetarskydd.

Sammanställningen av resultatet visar att var fjärde polisanställd det senaste året har utsatts för påverkansförsök, när det gäller ingripandepoliser är det så många som sju av tio. Undersökningen omfattar fyra typer av påverkansformer:

- Otillåten påverkan
- Otillbörlig påverkan
- Utövande av självcensur
- Trakasserier.

Rapporten innehåller ett antal analyser och redovisar bland annat utsattheten för respektive påverkansform fördelad på olika tjänstefunktioner. Även effekter av påverkansförsöken beskrivs. Resultatet av enkäten ska ligga till grund för åtgärder att stärka skyddet för polisanställda.

Iakttagelser

Internrevisionens granskning har utgått från samma företeelser som den nationella enkätundersökningen och även om internrevisionens granskning inte har haft motsvarande omfattning så stödjer intervjuerna i huvudsak de erfarenheter som sammanställningen av enkätensvaren påvisar.

Poliser i yttre tjänst, områdespoliser och ingripandepoliser, är särskilt utsatta. I enkätundersökningen lyfts även arrestvakter fram som en särskilt utsatt grupp. Vid internrevisionens intervjuer har det också framförts att nya poliser är mer utsatta än erfarna, de ”prövas” av de kriminella. De kriminella kan växla mellan olika poliser som de förföljer beroende på vilka ingripanden som gjorts senaste tiden och vilka poliser som då gjorde ingripandet. Med hänsyn till utvecklingen i utsatta områden löper poliser i dessa områden också större risk att utsättas för påverkansförsök.

De intervjuade är eniga om att ett bra sätt att bemöta risker för påverkansförsök är att agera korrekt och att bemöta alla med respekt. Detta måste ske av alla polisanställda i lokalpolisområdena, oavsett vilken roll eller funktion de har. Det är också viktigt att så långt möjligt alternera vilka poliser som konfronteras mot de kriminella.

3.3 Otillåten påverkan

Otillåten påverkan är en handling som utgör brott och som riktas mot polisanställd eller en närstående och uppfattas som ett försök att påverka hur den anställde ska, eller inte ska, utföra sina arbetsuppgifter.

Iakttagelser

I flera av de intervjuer som internrevisionen genomfört har händelser beskrivits som lett till polisanmälan, åtal, rättegång och även fällande dom. I något fall har även poliser fått skadestånd.

Vid intervjuer framkom att någon enstaka polisanställd upplevt att de inte fått något stöd av närmaste chef eller chef högre upp, i andra fall framkommer att chefer på hög nivå varit mycket stödjande. En återkommande synpunkt är dock att medarbetare som utsätts för påverkansförsök som utgör brott generellt sett omhändertas på ett bra sätt.

För våld och hot finns ett tydligt regelverk med straffansvar och även om hot upplevs som allvarliga och obehagliga så klarar de polisanställda för det mesta att hantera påverkansförsöken genom det stöd de får från arbetsgivaren. Svårigheten ligger i att bedöma risker och allvaret bakom hotet och även bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga för att skydda utsatta polisanställda, anhöriga och andra berörda.

3.4 Otillbörlig påverkan

Otillbörlig påverkan, i form av t.ex. subtila hot, är handlingar som precis som otillåten påverkan syftar till att påverka hur den anställde ska, eller inte ska, utföra sina arbetsuppgifter. Skillnaden är att otillbörlig påverkan enligt nuvarande lagstiftning inte anses utgöra ett brott.

Iakttagelser

Vid de intervjuer som internrevisionen har genomfört har det framgått att otillbörlig påverkan som subtila hot, men också brott i form av skadegörelse på privat egendom samt trakasserier många gånger upplevs som allvarliga och/eller obehagliga. Flera olika händelser har beskrivits och de subtila hoten kan givetvis ta sig olika uttryck. De kriminella påpekar t.ex. att de vet mycket om den enskilde polisen genom att säga att ”de vet var polisen bor, sambons namn, vad barnen heter och går i skolan och vilken bil de har osv.” De ständigt återkommande subtila hoten och trakasserier tenderar att leda till normalisering och upptrappning av subtila hot. Det beskrivs också som ett ständigt nöjtande i det dagliga arbetet. Vid en intervju framfördes att ”snart får vi acceptera att de kriminella skjuter på oss”. Flera av de intervjuade upplever att ”verktygslådan” med åtgärder att förebygga subtila hot och trakasserier är begränsad.

Internrevisionen noterar att det inom myndigheten saknas en enhetlig hantering eftersom samma typ av händelse kan uppfattas olika beroende på individ, lokal kultur och tidigare erfarenheter. Det för också med sig att rapportering/dokumentation av händelser genomförs mer eller mindre. Det faktum att de subtila hoten normalt inte anses leda till några påföljder beskrivs bidra till att anmälningsbenägenheten är låg. Många av de intervjuade förespråkar ett kraftfullt agerande eller reaktion från polisen medan andra menar att om det i slutändan ändå inte leder till några påföljder eller åtgärder så tenderar det att förvärra problemen.

Vid intervjuer har det framkommit att för att arbeta förebyggande så behöver det ingå i årshjulet för det systematiska arbetsmiljöarbetet, då kommer frågorna in regelbundet i vardagen. En normaliseringsprocess bestående av att tolerera och acceptera att utsättas för subtila hot på sin arbetsplats, pågår kontinuerligt. I en intervju beskrevs arbetsplatsen i yttre tjänst i de utsatta områdena som att polisen befinner sig ”i de kriminellas vardagsrum”. En utbredd uppfattning är att de kriminella är mycket väl medvetna om var gränsen går för vad som anses tillåtet, eller i alla fall inte leder till några påföljder.

Vid intervju med företrädare för projektet medarbetarskydd har framkommit information om att andra länder har utformat sin lagstiftning för att bättre kunna förebygga påverkansförsök. Av projektets planerade aktiviteter framgår att de har för avsikt att skriva en promemoria med förslag på författningsförändringar när det gäller att straffbelägga subtila hot och trakasserier av polisanställda.

Även om flera av de intervjuade upplever att det finns begränsat med verktyg för att förebygga subtila hot och trakasserier har de intervjuer som internrevisionen genomfört visat på ett flertal åtgärder som främst genomförs av chefer och medarbetare i linjeorganisationen men också av verksamhetsskyddet och BOPS regionalt. Det kan avse muntlig information till medarbetarna från verksamhetsskyddet och BOPS om hur man kan förebygga påverkansförsök, framtaget utbildningsmaterial, medvetandegöra vad öppenhet på sociala medier kan få för konsekvenser. Fler exempel på åtgärder är säkerhetsamtal med nya medarbetare, möjlighet till sekretessmarkering, kroppsburna kameror, säkra parkeringsplatser för anställdas fordon, två utredare genomför förhör om personen är grovt kriminell eller känd för att hota polisanställda. En annan viktig förebyggande åtgärd är ett gemensamt förhållningssätt när det gäller polistaktik och kommunikation.

3.5 Utövande av självcensur

Med självcensur avses när den anställde utför eller undviker att utföra sina arbetsuppgifter, eller utför dem felaktigt, på grund av oro att utsättas för våld, hot, trakasserier eller liknande.

Iakttagelser

Internrevisionen har tagit upp självcensur i de flesta intervjuer och noterat att insikt och uppfattning om omfattning varierar. Någon intervjuperson menade att det finns en oro hos de yngre och tendenser att inte ingripa men att det inte är något som det pratas öppet om. Andra säger precis tvärtom, att risken för självcensur är obefintlig och att samtalssklimatet i detta avseende är mycket öppet. Av de sammanställda enkätsvaren inom projektet medarbetarskydd, framgår att andelen respondenter som uppger sig ha utövat självcensur är högst för poliser i yttre tjänst (områdespoliser 18% och polis ingripande/polis gräns 14%).

Vid flera intervjuer har påtalats att ingripande kanske inte alltid sker, men att det i så fall normalt beror på taktiska överväganden i den aktuella situationen. Det är också tydligt att olika bedömningar kan göras om huruvida ett agerande eller ett underlåtet agerande ska betraktas som en taktisk bedömning eller ett fall av självcensur. Det har också nämnts att det i dessa situationer finns olika uppfattningar om vilken åtgärd som är mest lämplig att vidta och att mörkertalet är stort när det gäller utövande av självcensur.

I många team sker start- och slutsamtal vid varje arbetspass. Vid dessa diskuteras händelser, ingripanden etc. som skett och hur de har hanterats eller om de hade kunnat hanteras på ett annat sätt.

3.6 Trakasserier

Trakasserier är vanligt förekommande. Det kan ta sig olika uttryck men är enligt Brå handlingar som riktas mot den anställde eller närstående i syfte att påverka hur arbetsuppgifterna ska utföras.³ Brå definierar trakasserier som förtal, ofredande, subtila hot (som inte är olaga hot) och andra icke-straffrättsliga påtryckningar. För att de ska vara brottsliga i lagens mening bör de vara uppsåtliga handlingar som kan anses vara hotfulla

³ Brå (2016:13) Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning. Enligt Polismyndighetens nomenklatur anses inte trakasserier utgöra påverkansförsök.

eller störande för den som utsätts. Det kan till exempel vara ofredande, olaga förföljelse, förtal och förolämpning. Trakasserier anses därför i dessa sammanhang många gånger inte vara brott enligt nuvarande lagstiftning.

Iakttagelser

Många av de intervjuade har berättat om utsatthet och trakasserier. Exempel på trakasserier är okvädingsord, obehagliga anspelningar, anonym obefogad anmälan till socialtjänsten, närgången filminspelning med mobilkamera och andra händelser som inte uppfattas som direkt brottsliga. Av några intervjuer framkom att det är viktigt att kvinnliga kollegor har ett gemensamt förhållningssätt när det gäller trakasserier från kriminella. Kvinnliga poliser utsätts för bl.a. komplimanger som en härskarteknik, förminskning på grund av kön och utsätts även för sexuella anspelningar. Manliga kollegor måste också ha ett gemensamt förhållningssätt om kriminella talar om kvinnliga kollegor i sådana termer. De flesta intervjuade är överens om att det brister i respekt för polisen och för enskilda poliser. Som en intervjuad uttryckte det ”uniformen skyddar inte längre.”

I likhet med vad som gäller med otillbörlig påverkan är uppfattningen om var gränsen går för vad som är tillåtet inte helt entydig. Händelser uppfattas olika beroende på individ och tidigare erfarenheter.

3.7 Samverkan med andra aktörer

Internrevisionen noterar att ett område som inte enbart berör Polismyndigheten, men som bedöms vara en kritisk framgångsfaktor, är hur påverkansförsök på medarbetare i andra organisationer påverkar förutsättningarna för polisen att arbeta effektivt tillsammans med samverkansparter. Detta gäller inte minst i de särskilt utsatta områdena. Det har framkommit i några intervjuer att påverkan på individer i andra myndigheter, lands-ting, kommuner/stadsdelar är utbrett och bedöms som systemhotande. Det är därför viktigt att utveckla samarbetet med andra organisationer för att skapa en gemensam lägesbild och polisen kan bidra med att höja medvetenheten hos samverkande parter.⁴

Projektet medarbetarskydd har för avsikt att bjuda in andra berörda myndigheter till en konferens för att informera om projektets erfarenheter och arbete samt utbyte av ”best practice”. Konferensen planeras till första halvåret 2019.

3.8 Sammantagen bedömning avsnitt 3

Internrevisionens bedömning är att det som är svårast att hantera består av otillbörlig påverkan, utövande av själv censur och utsatthet för trakasserier. För våld och hot finns ett tydligt regelverk som oftast gör att situationen kan hanteras enligt de rutiner och riktlinjer som finns, även om dessa inte är enhetliga inom myndigheten.⁵ (Se vidare avsnitt 4.2 Styrdokument inom Polismyndigheten).

Internrevisionen har konstaterat att det saknas enhetliga bedömningar av vad otillbörlig påverkan är och att uppfattningen om vad som är värt att lyfta med kollegor och chefer varierar. Värdet av en anmälan/rapportering uppfattas olika, vilket gör att anmälnings-

⁴ Polisoperativ inriktning 2018-2022, PM 2018:22.

⁵ Polismyndighetens riktlinjer beslutades efter det att internrevisionen avslutat intervjuer i polisregionerna.

benägenheten varierar. Mörkertalet bedöms därför av internrevisionen vara stort, särskilt vad avser att anmäla subtila hot och trakasserier.

Internrevisionen bedömer att det finns behov av att avsätta tid för start- och slutsamtal i syfte att reflektera och definiera t.ex. vad som skulle kunna vara självrensning och vad som är taktik.

För att få in det förebyggande arbetet i det dagliga arbetet anser internrevisionen att det borde ingå som en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet, som genomförs regelbundet utifrån ett årshjul. Då skulle det vara en del i arbetsplatsmöten (APM), skyddsronder och det psykosociala arbetsmiljöarbetet.

Internrevisionen har ingen annan uppfattning om omfattningen av påverkansförsök än den som kommer till uttryck i medarbetarskyddsprojektets redovisning av enkätsvaren. Vissa funktioner är mer utsatta än andra. I internrevisionens granskning, som framförallt har omfattat särskilt utsatta områden, är det tydligt att områdespoliser och ingripandepoliser är särskilt utsatta, vilket också är de grupper som sammanställningen av enkätsvaren lyfter fram.

Internrevisionen konstaterar att vissa funktioner utsätts mer än andra och det är tydligt att en normalisering pågår kontinuerligt. För att bryta den normaliseringsprocess som pågår gör internrevisionen bedömningen att Polismyndigheten bör överväga möjligheten att aktualisera behovet av författningsändringar som skydd för polisanställda att utsättas för subtila hot och trakasserier. Det kan avse verbala hot, oönskade kontakter, trakasserier såsom filminspelningar som sprids på sociala medier. Erfarenheter från hur andra länder, t.ex. våra grannländer, har hanterat detta bör utvärderas.

Inom ramen för den samverkan som sker i lokalsamhället med andra organisationer finns behov av att lyfta frågan om påverkansförsök så att förståelsen och medvetenheten om problematiken och riskerna höjs. Genom att de lokala aktörerna har en gemensam lägesbild kan det förebyggande arbetet mot påverkansförsök i lokalsamhället utvecklas och bli mer effektivt. Detta ska ses som en viktig del i det arbete som krävs av samhällets gemensamma resurser för att bryta den negativa utvecklingen i de särskilt utsatta områdena. Internrevisionen bedömer att arbetet för att få genomslag behöver bedrivas på flera nivåer i myndigheten, från nationell nivå till lokal nivå.

3.9 Rekommendationer

Rekommendation 3.9-1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att rikspolischefens kansli och rättsavdelningen tar initiativ för att åstadkomma författningsändringar alternativt skärpningar av befintlig lagstiftning i syfte att förebygga otillbörlig påverkan och trakasserier.

Rekommendation 3.9-2

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten på olika nivåer inom myndigheten bidrar aktivt till utveckling av det förebyggande arbetet mot påverkansförsök tillsammans med berörda samverkansparter för att gemensamt kunna arbeta effektivt. Detta gäller inte minst i de särskilt utsatta områdena.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs kan bli att otillbörlig påverkan och trakasserier leder till fortsatt normalisering och/eller successiv upptrappning. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och inte minst för de mest utsatta funktionerna och i de särskilt utsatta områdena. Detta kan i sin tur föra med sig att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.

4 Ledning och styrning

Att förebygga påverkansförsök i form av hot, subtila hot eller trakasserier är en viktig arbetsmiljö och demokratifråga. Av arbetsmiljölagstiftningen framgår att arbetsgivaren ska utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet och därefter vidta åtgärder. Syftet med kraven i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och Arbets- skyddsstyrelsens- och Arbetsmiljöverkets regler är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. Vid arbete där det finns risk för återkommande våld eller hot om våld ska arbetsgivaren se till att arbetstagarna får särskilt stöd och handledning. Arbetsplatser ska placeras, utformas och utrustas så att risk för våld eller hot om våld förebyggs så långt som möjligt. Vid en vålds- eller hotsituation ska arbetstagaren ha möjlighet att snabbt kalla på hjälp.

4.1 Organisation och ansvar

I Polismyndighetens arbetsordning framgår att rikspolischefen har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön i Polismyndigheten och fördelar arbetsmiljöuppgifter till regionpolis- cheferna samt cheferna för de nationella avdelningarna. Därefter fördelar dessa chefer arbetsmiljöuppgifter vidare i myndigheten.

HR-avdelningen har omsatt arbetsmiljölagstiftningens olika krav i en policy och i ett antal riktlinjer som anger hur processen ser ut för myndighetens arbetsmiljöarbete och hur det ska bedrivas.⁶ Av Polismyndighetens arbetsmiljöplan 2019 framgår att riktlin- jerna för skydd av medarbetare ska tillämpas och göras kända för samtliga medarbetare.⁷ Det finns också ett årshjul för myndighetens systematiska arbetsmiljöarbete (SAM) med tidpunkter, aktiviteter och ansvariga. Det systematiska arbetsmiljöarbetet kan ses som ett verktyg för att sammankoppla arbetsmiljöfrågor med säkerhetsarbete mot våld och

⁶ Se t ex: Polismyndighetens arbetsmiljöpolicy PM 2015:10, Riktlinjer för det systematiska arbetsmiljöarbetet PM 2015:13, Polismyndighetens riktlinjer för fördelning av arbetsmiljöansvaret PM 2015:11, Polismyndighetens riktlin- jer för hantering av arbetsskador och tillbud i LISA-systemet PM 2015:12, Polismyndighetens arbetsmiljöplan PM 2018:49. Årsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet uppdaterad 180125.

⁷ Polismyndighetens arbetsmiljöplan 2019. PM 2018:49.

hot.⁸ En gång om året ska arbetsgivaren följa upp arbetsmiljöarbetet, vilket inkluderar arbete mot otillåten påverkan.⁹

Chefen för rikspolischefens kansli är processägare för myndighetens verksamhetsskydd, utom för de delar som it-avdelningen är ansvarig för. Medarbetarskydd är ett av verksamhetsskyddets fyra målområden.¹⁰

NOA genom utvecklingscentrum (UC) Väst, har process- och verksamhetsområdesansvar för otillåten påverkan. Enheten har ansvar för att kravställa, utveckla, följa upp samt förvalta metoder och utrustning som används i kärnverksamheten i enlighet med beslutade förvaltnings- och utvecklingsplaner. Enheten ska stödja ständigt förbättringsarbete och arbetet ska bedrivas i nära samarbete med kärnverksamheten i region Väst.¹¹ NOA har också genom BOPS-funktionen beröringspunkter i arbetet mot påverkansförsök.

Iakttagelser

Regionerna hanterar händelser avseende påverkansförsök på olika sätt och internrevisionen noterar att rutiner för att förebygga påverkansförsök är olika inom regionerna och även inom lokalpolisområdena. Vid intervjuer framkom att det ofta är beroende på tradition och person vem eller vilka som agerar i ett skyddsärende. Det påverkas också av var kompetens och resurser finns, vid verksamhetsskyddet eller vid BOPS i regionen.

Organisation och ansvar ser olika ut inom myndigheten. Det finns flera funktioner inom myndigheten som kommer ifråga vid förebyggande arbete mot påverkansförsök. Det är verksamhetsskyddet, skyddsombud, NOA genom BOPS och UC Väst. HR-avdelningen kommer i fråga på en strategisk nivå genom riktlinjer och anvisningar kring det systematiska arbetsmiljöarbetet. Internrevisionen noterar att dessa funktioner arbetar på olika sätt inom regionerna. I en region finns det regionala riktlinjer där det framgår att när arbetsmiljöansvarig chef får kännedom om att en medarbetare utsatts för hot, subtila hot eller påverkansförsök ska det startas en process där BOPS kontaktas för rådgivning, eventuell riskanalys och rekommendationer till eventuella skyddsåtgärder. I dessa riktlinjer framgår också att även medarbetare har ett ansvar, att följa föreskrifter och rutiner, rapportera incidenter och att inte utsätta sig själv eller kollegor för onödiga risker. Generellt har verksamhetsskyddet i en region ansvar för det förebyggande arbetet och ansvar för att bedöma om det behövs fysiskt skydd för lokaler såsom kameror, insynsskydd, belysning och inpasseringssystem etc.

4.2 Styrdokument inom Polismyndigheten

Några styrdokument, bland annat arbetsordningen har berörts i tidigare avsnitt. Ytterligare dokument som berör t.ex. arbetsmiljö, verksamhetsskydd, personskydd finns i form av styrdokument upprättade i enlighet med 7 kap. arbetsordningen.

⁸ Systematiskt arbetsmiljöarbete AFS: 2001:1 och Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön, AFS 1993:2.

⁹ Brå (2017) Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok, och Systematiskt arbetsmiljöarbete AFS: 2001:1.

¹⁰ Beslut för polisens säkerhets- och verksamhetsskydd, dnr A118.146/2016.

¹¹ Handläggningsordning för NOA. PM 2016:148.

Iakttagelser

Internrevisionen har noterat att det finns flera interna styrdokument som i olika hänseenden berör hur myndigheten ska förebygga och hantera påverkansförsök. Styrdokument finns på såväl nationell, regional som i vissa fall lokal nivå.

Behovet av nationella riktlinjer har påpekats i de intervjuer som internrevisionen har gjort. I avsaknad av detta har några polisregioner tagit fram regionala riktlinjer som även andra regioner förlitat sig på.

I övrigt har noterats att NOA tagit fram riktlinjer för arbetsmiljöuppgifter vid särskilda händelser, där riskanalys ska göras ur ett arbetsmiljöperspektiv och ta hänsyn till säkerheten vid dessa särskilda insatser.¹² I Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden anges att i lokalpolisområdet ska det arbetas för att motverka påverkan, angrepp och andra företeelser som kan skapa otrygghet. Det ska även finnas ett väl utvecklat verksamhetskydd samt en väl utarbetad brottsoffer- och personsäkerhetsorganisation.¹³

BOPS processtys av NOA och ska bistå med stöd till verksamheten och till andra aktörer internt och externt. För BOPS-verksamheten finns det nationella riktlinjer och ett metodstöd med tillhörande mallar och beskrivna rutiner.¹⁴ Inom metodstödet finns avsnitt 19 som beskriver verksamhetsskyddets roll då en polisanställd utsatts för hot eller påtryckningar. Internrevisionen noterar att det inom de besökta regionerna är otydligt vad verksamhetsskyddet gör i förhållande till BOPS.¹⁵

Metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället, innehåller avsnitt om otillåten påverkan.¹⁶ Arbetsmiljöfrågorna har också en egen plats i metodstödet. I metodstödet anges att *”det förebyggande arbetet med verksamhetsskydd är viktigt för att förhindra olika former av otillåten påverkan, själv censur och andra faktorer som kan påverka myndighetsutövning. Genom ett väl utvecklat verksamhetskydd samt brottsoffer- och personsäkerhetsarbete motverkas påverkan, angrepp och andra företeelser som kan skapa otrygghet bland personal”*.

Under granskningens gång har nationella riktlinjer för medarbetarskydd fastställts, Polismyndighetens riktlinjer för skydd av medarbetare.¹⁷ Syftet med riktlinjerna är att de ska bidra till att Polismyndighetens medarbetarskydd bedrivs effektivt och enhetligt när det gäller ärendeprocess, ansvarsfördelning och samverkan. Hur övriga befintliga styrdokument harmoniserar med de nya riktlinjerna från verksamhetsskyddet är oklart.

4.3 Uppföljning av påverkansförsök

Polismyndigheten har två it-system för incidentanmälan, LISA och Point, som på olika sätt, ur olika perspektiv och oberoende av varandra hanterar medarbetares arbetsskada och tillbud samt annan incidentrapportering.

¹² Polismyndighetens riktlinjer för arbetsmiljöuppgifter vid operativ ledning av särskilda händelser, PM 2017:10.

¹³ Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden, PM 2018:26.

¹⁴ Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, PM 2018:42.

¹⁵ BOPS metodstöd, dnr.A331.899/2016. Intrapolis181109, Bekämpa brott, Metoder, Stöd, Åtgärder.

¹⁶ A194.284/2015.

¹⁷ Polismyndighetens riktlinjer för skydd av medarbetare. PM 2018:43.

Lakttagelser

Den låga anmälningsgraden i systemen LISA och Point, som de intervjuade vittnar om, medför att resultat kan användas i begränsad omfattning som kunskapsunderlag när påverkansförsök diskuteras i bl.a. skyddskommittéer. I vilken omfattning skyddskommittéer på regional- och polisområdesnivå behandlar problematiken med påverkansförsök och möjligheten att förebygga dessa skiljer sig åt mellan regionerna. Exempel finns på polisområde som lägger ned mycket extra arbete för att kunna använda kunskapen som underlag för förebyggande insatser. De skyddsombud som internrevisionen intervjuat vill att skyddskommittéer ska arbeta mer specifikt med medarbetarskydd och påverkansförsök utifrån ett strategiskt perspektiv, vilket de upplever inte sker idag.

Vid intervju med företrädare för HR-avdelningen framkom att det finns en modul i LISA som inte är aktiverad och som skulle kunna höja anmälningsbenägenheten samt ge bättre kvalitet i uppföljningen. Projektet medarbetarskydd avser att lämna ett förslag till it-avdelningen att ta fram ett nytt ärendehanteringssystem för skydd av medarbetare.

Skälen till att medarbetare endast i begränsad omfattning har anmält, framför allt subtila hot och trakasserier, är fler. Det kan t.ex. bero på myndighetens organisationskultur, medarbetarnas uppfattning om arbetsgivaren ser detta som ett viktig fråga, medarbetarnas känsla och i vissa fall erfarenhet av att det inte händer något om de anmäler samt att de uppfattar att det finns få åtgärder att vidta om de har blivit utsatta.

Internrevisionen noterar att resultatet av den enkätundersökning som genomfördes 2018 ger en god lägesbild såväl lokalt som nationellt, vilket bidrar till att skapa goda förutsättningar att analysera och vidta förebyggande åtgärder.

I Polismyndighetens riktlinjer för skydd av medarbetare framgår att en polisanställd som misstänker att han eller hon blivit utsatt för otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, själv censur eller trakasserier ska rapportera detta till behörig verksamhetsskydds-enhet och ansvarig chef.¹⁸ Rapporteringsskyldigheten gäller även annan medarbetare som har fått kännedom om situationen. Rapporten från den utsatte eller ansvarig chef ska skrivas på ett särskilt formulär. Utgör den handling som rapporteras ett brott ska också brottsanmälan göras på föreskrivet sätt.

4.4 Sammantagen bedömning avsnitt 4

Rutiner och ansvarsfördelning skiljer sig åt i regionerna beroende på tradition, resurser och var kompetensen finns. Internrevisionens bedömning är att det finns otydligheter när det gäller ansvar och uppdrag för det myndighetsövergripande förebyggande arbetet mot påverkansförsök mellan UC Väst och verksamhetsskyddet på RPCK som har processansvaret. I och med beslutet om nationella riktlinjer bör dock förutsättningar finnas för en större enhetlighet och därmed även en effektivare hantering av påverkansförsök. (Se avsnitt 5.2 Förutsättningar att förebygga påverkansförsök när det gäller förmåga att klara uppdraget).

¹⁸ Polismyndighetens riktlinjer för skydd av medarbetare, PM 2018:43, avsnitt 6.1, Processen för medarbetarskyddsärenden.

Internrevisionen konstaterar att det vid tidpunkten för när intervjuerna genomfördes fanns ett flertal styrande dokument som i olika hänseenden berör hur myndigheten ska förebygga och hantera påverkansförsök. När det nu finns beslutade nationella riktlinjer för skydd av medarbetare som gäller från den 1 februari 2019 behöver myndighetens styrdokument på olika nivåer harmoniseras. Internrevisionen noterar att riktlinjerna främst tar sikte på när en händelse har inträffat och i mindre omfattning ansvarsfördelning och samverkan i det förebyggande arbetet.

Internrevisionen konstaterar att möjligheten till uppföljning av påverkansförsök är liten med de system som idag finns tillgängliga. Mörkertalet när det gäller att anmäla i LISA och Point bedöms av internrevisionen vara stort. Det innebär att förutsättningarna att aggregerat följa upp påverkansförsök och analysera underlaget är begränsade och därmed möjligheten att kunna se trender och vidta generella och riktade förebyggande åtgärder. Polismyndigheten bör analysera om det finns förutsättningar att uppnå högre kvalitet i uppföljningen av påverkansförsök genom att utveckla nuvarande system eller om det föreligger behov av nyutveckling.

Internrevisionen anser att enkätundersökningen som avser påverkansförsök på polisanställda fortsatt bör genomföras med kontinuitet för att kunna följa utvecklingen av påverkansförsök och bedöma om myndighetens vidtagna åtgärder har gett effekt samt att medarbetarna upplever att de har en trygg arbetsmiljö. Internrevisionen anser att undersökningen initialt bör genomföras med täta tidsintervaller. Behovet av att fortsätta genomföra enkätundersökningen ska också ses i ljuset av den kraftiga personalförstärkning som regeringen har annonserat de närmaste åren med många nya medarbetare.

En annan faktor att beakta är att det normalt sett tar lång tid att utveckla nya it-system. Oavsett tidsperspektiv för att ta fram ett nytt it-system eller utveckla befintliga förordrar internrevisionen ett fortsatt användande av enkätundersökningen då bedömningen är att den bidrar till en högre kvalitet i uppföljningen.

Nationella riktlinjer finns nu på plats där det föreskrivs om när och hur en anmälan om påverkansförsök ska göras. Att det finns beslutade enhetliga riktlinjer är positivt men kommer inte helt och hållet att lösa problemet med att få utsatta medarbetare att anmäla när de utsatts för påverkansförsök, dvs. att öka anmälningsbenägenheten. Erfarenheter visar att benägenheten att anmäla ökar om chefer på olika nivåer visar intresse och engagemang för det som rapporteras in och vidtar lämpliga åtgärder för att hantera tillbud och incidenter. Gott ledarskap och medmänsklighet i ledarskapet är en framgångsfaktor på alla nivåer men särskilt hos den närmaste chefen till den drabbade.

4.5 Rekommendationer

Rekommendation 4.5-1

Orange - Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att de nationella riktlinjerna för skydd av medarbetare särskilt beaktas i det dagliga arbetsmiljöarbetet och att myndighetens styrdokument som berör området medarbetarskydd harmoniseras.

*Rekommendation 4.5-2***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten regelbundet fortsätter att genomföra enkätundersökningar om påverkansförsök mot polisanställda.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att otydlighet i tolkning av styrdokument kvarstår och minskar möjligheten att uppnå enhetlighet inom myndigheten. Dessutom kan det innebära att Polismyndigheten endast i begränsad omfattning kan följa utvecklingen av påverkansförsök mot polisanställda och därmed vidta adekvata åtgärder. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och/eller medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten, inte minst för de mest utsatta funktionerna och i de särskilt utsatta områdena.

5 Det förebyggande arbetet

5.1 Pågående arbete inom myndigheten

Av uppdragsdirektiv för projekt medarbetarskydd framgår att projektets syfte och mål är att samordna de aktiviteter som pågår, ta fram en problembild, utreda och föreslå åtgärder i syfte att stärka medarbetarskyddet.¹⁹ Det ska ske genom att säkerställa att det finns tillräcklig kunskap om nationella processer för och förutsättningar i övrigt för Polismyndigheten att på ett effektivt och enhetligt sätt handlägga och förebygga:

1. Hot, våld och annan otillåten eller otillbörlig påverkan och
2. Själv censur samt trakasserier mot polisanställda i övrigt.

Iakttagelser

Ett av projektets uppdrag har varit att kartlägga och beskriva de aktiviteter och projekt som pågår och som Polismyndigheten deltar i, internt och externt. Projektet medarbetarskydd inom verksamhetssyddet har upprättat en sammanställning över de aktiviteter som pågår eller har avslutats och konstaterar att det finns inga aktiviteter som behöver samordnas av projektet.

Projektet har fått i uppdrag att utreda och lämna förslag inom ett flertal områden som ska redovisas i olika tidsperspektiv: omgående, på kort sikt och på lång sikt. Initialt skulle projektet lämna sin slutrapport den 1 oktober 2018 men projektet har förlängts till den 30 april 2019.²⁰

Projektet ska överlämna sina överväganden och förslag till berörd processägare för beslut om eventuellt genomförande.

¹⁹ Uppdragsdirektiv projekt medarbetarskydd, dnr A471.902/2017.

²⁰ Beslutsprotokoll Förlängning av projekt medarbetarskydd, dnr A471.902/2017.

Av Polismyndighetens slutredovisning av regeringsuppdrag ”Förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda” framgår att en fördjupad uppföljning av utvecklingsprojekten har gjorts inför tertial 2-redovisningen.²¹ Inom området hot och våld pågår 23 insatser inom ramen för projekt medarbetarskydd och dessa följer tidsplanen. Företrädare för projekt medarbetarskydd anger att inom vissa av insatserna har arbetet gått trögare efter det att tertialredovisningen lämnades.

Internrevisionen noterar att de önskemål om utvecklingsområden som framkommit i intervjuer med medarbetare och chefer i stort finns med som utvecklingsprojekt alternativt på planeringsstadiet inom projektet medarbetarskydd. Skyddsombuden är positiva till initiativet med projektet men upplever att arbetet går trögt framåt och med tanke på att området har hög prioritet från högsta myndighetsledningen borde beslut kunna effektueras snabbare. Skyddsombuden anser också att projektet sätter fingret på problem och svårigheter som samordning och risk för dubbla styrsignaler.

5.2 Förutsättningar att förebygga påverkansförsök

Påverkansförsök är ytterst en demokratifråga. Polismyndighetens medarbetarskydd syftar till att säkerställa att demokratiskt beslutade regler följs genom att se till att polisanställda känner sig trygga i sitt uppdrag.

Iakttagelser

Polismyndigheten har i olika dokument och uttalanden tydliggjort att arbetet mot påverkansförsök är en prioriterad fråga inom polisen. Rikspolischefen är tydlig i sitt budskap att skyddet för polisanställda är en av Polismyndighetens mest prioriterade frågor.²²

Enligt NOA/UND:s framtidsanalys kan påverkansförsök antas öka under de tio närmaste åren.²³ Syftet med rapporten – som är beställd av projektet medarbetarskydd – är att utreda och beskriva hur förekomsten och arten av otillåten och otillbörlig påverkan samt självzensur hos Polismyndighetens anställda förväntas utvecklas och vad som kan antas styra denna utveckling.

Polismyndighetens personalnumerär kan efter 2024 komma att uppgå till 40 000 medarbetare varav ett stort antal av dessa rimligtvis kommer arbeta i lokalpolisområdena där risken att utsättas för påverkansförsök är som störst. Detta för med sig en stor utmaning för myndigheten ur många perspektiv, inte minst när det gäller medarbetarskyddet.

Internrevisionen noterar att det i flera intervjuer framförts att förmågan att klara uppdraget för de regionala verksamhetsskydds enheterna när det gäller medarbetarskydd är begränsad. Resursen uppfattas som otillräcklig för uppgiften och även kompetens inom området har lyfts upp i intervjuerna.

Inom ramen för beredning av ett ärende inför beslut ska en analys göras av om det som föreslås får konsekvenser för ekonomin, organisationen eller personalresursen, om det

²¹ Förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda, dnr Ju2017/06645/PO, s.16.

²² Intrapolis 12 oktober 2018. Veckans fråga till rikspolischefen. ”Låt poliser fokusera på polisarbetet”.

²³ Utkast rapport: Otillåten/otillbörlig påverkan och självzensur, daterad 31/8 2018 av NOA/UND.

inte kan anses obehövligt.²⁴ Av föredragningspromemoria och övrigt beslutsunderlag inför beslut av riktlinjer för skydd av medarbetare framgår inte vilka konsekvenser beslutet kan komma att få utifrån ovan nämnda kriterier.²⁵ Projektet har dock i enlighet med riktlinjerna genomfört en analys som beskriver behovet av att ta fram en ny riktlinje.²⁶

Många av de intervjuade uppger att de upplever att det är ett öppet klimat på arbetsplatsen för att diskutera och reflektera kring frågor om påverkansförsök men att frågan utifrån ett förebyggande perspektiv endast i begränsad omfattning lyfts upp på arbetsplatsmöten (APM). Arbetsmiljöfrågor behandlas på APM men frågor om påverkansförsök och förebyggande insatser är generellt ingen stående punkt på mötena. Det vanliga är att det lyfts upp när något har inträffat. Förslag finns om att ta fram övningsmaterial där grupper kan diskutera olika konkreta exempel av påverkansförsök för att därigenom ytterligare medvetandegöra problematiken och hur medarbetarna kan och bör agera för att förebygga och därmed begränsa riskerna.

Av flera intervjuer framgår att det i de särskilt utsatta områdena kontinuerligt förs diskussioner bland chefer och medarbetare i teamen kring vikten av att ha ett gemensamt förhållningssätt såväl polistaktiskt som kommunikativt.²⁷ De som arbetar i de särskilt utsatta områdena är överens om att ett gemensamt förhållningssätt förebygger påverkansförsök. Som medarbetare är det därför viktigt att reflektera över sitt eget och teamets agerande. Det är en riskfaktor hur poliser agerar och ingriper. Som någon intervjuad uttryckte det: ”Jobba inte i gråzonen utan med legalitet”. Varje situation och ingripande måste ske med ett korrekt bemötande där alla behandlas med respekt.

I intervjuerna framfördes även att det är förebyggande att förklara varför polisen gör insatser och ingripanden samt att flera kliver fram och tar ställning när någon enskild polis blir utsatt för påverkansförsök eller trakasseras. Det är också viktigt att hålla en kontinuerlig diskussion om balansgången mellan gränssättande och relationsskapande arbete som en del av det förebyggande arbetet. Inom projektet medarbetarskydd sker ett arbete med att analysera om polisanställdas bemötande har betydelse för sannolikheten att utsättas för påverkansförsök. Avsikten är att slutsatser och erfarenheter ska användas vid utbildningar i ämnet för att stärka medarbetarskyddet.

I intervjuer har det framkommit att det finns behov av att sammanställa och dela erfarenheter som gjorts till kollegor i andra delar av polisorganisationen i form av ett medarbetardrivet utvecklingsarbete.

5.3 Sammantagen bedömning avsnitt 5

Internrevisionens bedömning är att projektet medarbetarskydd har en hög ambitionsnivå, vilken i stort möter de behov och önskemål som framkommit vid internrevisionens intervjuer med medarbetare och chefer i organisationen. Det är angeläget att de förslag som projektet tar fram – så långt möjligt – kan genomföras för att höja medarbetarnas

²⁴ Polismyndigheten arbetsordning 6:8.

²⁵ Polismyndigheten beslutar riktlinjer för skydd av medarbetare dnr A082.899/2018. RPCK 138/2018.

²⁶ Polismyndighetens riktlinjer om framtagande och revidering av styrdokument. PM 2018:7, avsnitt 2.1.

²⁷ Se även Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden. PM 2018:26.

skydd mot påverkansförsök och för att Polismyndigheten ska vara en attraktiv arbetsgivare.

Det förebyggande arbetet mot påverkansförsök är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet och ska ske i befintliga strukturer för planering och uppföljning samt samordnas så att det inte sker i ”stuprör” från nationell nivå till lokal nivå. Internrevisionen anser att förebyggande arbete mot påverkansförsök behöver hanteras i verksamheten och inte som ett system i sig.²⁸ Internrevisionens bedömning är därför att det fortsatt föreligger ett behov av samordning av Polismyndighetens samlade aktiviteter för att säkerställa ett förebyggande arbete mot påverkansförsök. Det finns annars risk för att arbetet tappar tempo och att åtgärder inte koordineras.

Internrevisionens bedömning är att Polismyndighetens samlade förmåga inom olika funktioner att förebygga påverkansförsök kan utvecklas för att minska risken att polisanställda utsätts. Enligt internrevisionen finns det i och med beslutade nationella riktlinjer förutsättningar att uppnå enhetlighet i arbetet. Dessutom höjs ambitionsnivån genom åtgärder på nationell och regional nivå för att stödja medarbetare och chefer. En framgångsfaktor i det förebyggande arbetet är enligt internrevisionen att lyssna på medarbetarnas farhågor och erfarenheter. Ytterligare en framgångsfaktor är att i det vardagliga arbetet införa frågor om påverkansförsök och hur det kan förebyggas.

För att klara uppdraget och kunna arbeta efter de beslutade riktlinjerna anser internrevisionen att det behöver göras en kompetens- och dimensioneringsanalys av vilken förmåga som krävs hos verksamhetsskyddet. I analysen bör också ingå att bedöma hur belastningen av höjd ambitionsnivå för medarbetarskyddet påverkar andra nationella avdelningar och polisregioner. Detta ska ses mot bakgrund av den utmaning polisen står inför med många nya medarbetare.

Det förebyggande arbetet behöver ha ett tydligt riktat fokus att stödja medarbetare och deras chefer framförallt i de utsatta områdena. Det ständigt pågående nötandet i vardagen med trakasserier och subtila hot som medarbetare utsätts för kan, om polisledningen inte fortsatt aktivt arbetar förebyggande, leda till ytterligare normalisering. Internrevisionen anser att denna normalisering är oacceptabel med tanke på vad det innebär för den enskilde som drabbas och ytterst för förtroendet och tilliten till Polismyndighetens förmåga att hantera sitt uppdrag.

5.4 Rekommendationer

Rekommendation 5.4-1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten tillser att det sker en tydlig samordning av myndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök, även efter det att projektet medarbetarskydd avslutats.

²⁸ AFS 2001:1 Systematisk arbetsmiljöarbete.

*Rekommendation 5.4-2***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten upprättar en nationell samlad åtgärdsplan för arbetet mot påverkansförsök som sträcker sig fram till minst 2024. Åtgärdsplanen bör utgöra en sammanställning av nationella och regionala åtgärder. Syftet med den nationella åtgärdsplanen är att underlätta för rikspolischefen, ledningsgrupper och skyddskommittéer att säkerställa att adekvata aktiviteter planeras i handlingsplaner, genomförs och följs upp. Avvikelser av beslutade handlingsplaner bör redovisas till rikspolischefen i tertialdialoger.

*Rekommendation 5.4-3***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att rikspolischefens kansli genomför en kompetens- och dimensioneringsanalys för att uppnå en enhetlig förmåga inom myndighetens verksamhetsskydd. Detta i syfte att utveckla det förebyggande arbetet så att åtgärder och stöd blir likvärdiga för alla medarbetare som utsätts för påverkansförsök.

*Rekommendation 5.4-4***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten tar fram stödmaterial så att samtal och diskussioner kan genomföras kontinuerligt och med kvalitet på arbetsplatsträffar när det gäller möjligheten att förebygga påverkansförsök. Härigenom ökar förutsättningarna till insikt och möjligheten för alla att ta del av de erfarenheter som finns.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att myndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök inte koordineras i tillräcklig omfattning, att området inte fortsatt får lika hög prioritet och försvårar ett öppet samtalsklimat när det gäller påverkansförsök. En annan konsekvens kan vara bristande enhetlig förmåga att utföra uppdraget och att polisanställda behandlas olika vid påverkansförsök. Detta kan leda till att Polismyndighetens uppdrag att upprätthålla ordning, säkerhet och skydda allmänheten inte uppnås.

6 Sammanfattande bedömning av revisionsfrågorna

Granskningen har syftat till att bedöma Polismyndighetens interna styrning och kontroll när det gäller det förebyggande arbetet mot påverkansförsök på myndighetens medarbetare.

Fem revisionsfrågor har formulerats:

- Är myndighetens förebyggande arbete mot otillbörlig påverkan (otillåten påverkan, självcensur) ändamålsenligt (tillräckligt, tydligt och enhetligt)?

- Är roller och ansvar för att stödja chefer och medarbetare som utsätts för otillbörlig påverkan (otillåten påverkan, självcensur) tydligt mellan avdelningar och organisatoriska enheter?
- Finns förutsättningar (resurser m.m.) för ett framgångsrikt arbete mot otillbörlig påverkan (otillåten påverkan, självcensur)?
- Finns förutsättningar att på olika nivåer följa upp i vilken omfattning chefer och medarbetare utsätts för otillbörlig påverkan (otillåten påverkan, självcensur)?
- Vilka lärdomar har myndigheten dragit av tidigare händelser?

Polismyndighetens samlade förmåga att förebygga påverkansförsök kan utvecklas för att minska risken att medarbetare utsätts. Enligt internrevisionen finns det förutsättningar att uppnå en tydligare enhetlighet i arbetet och att höja ambitionsnivån, inte minst genom åtgärder på nationell och regional nivå, för att stödja medarbetare och chefer.

För att efterleva riktlinjerna och uppnå enhetlighet i det förebyggande arbetet föreligger behov av att genomföra en kompetens- och dimensioneringsanalys hos verksamhets-skyddet. Ett steg på vägen att nå enhetlighet är beslutade nationella riktlinjer för skydd av medarbetare. Vid granskningen har internrevisionen noterat såväl skillnader i ansvar och roller som brist på tydlighet mellan organisatoriska enheter.

Förutsättningarna att idag kunna följa upp omfattningen av påverkansförsök på olika nivåer med nuvarande systemstöd är bristfällig, bland annat på grund av att få medarbetare anmäler i systemen. Den nationella undersökningen som genomfördes under 2018 ger dock goda möjligheter att följa utvecklingen och vidta adekvata åtgärder under förutsättning att myndigheten fortsätter att genomföra dessa undersökningar.

Internrevisionens bedömning är att projektet medarbetarskydd har en hög ambitionsnivå med aktiviteter som i stort möter de behov och önskemål som framkommit i de intervjuer som internrevisionen har genomfört. Projektet avslutas våren 2019 och fortsatt behov av samordning av det förebyggande arbetet mot påverkansförsök föreligger.

Erfarenhetsutbyte när det gäller förebyggande arbete mot påverkansförsök sker främst på regional nivå och inte minst på lokalpolisområdesnivå. Arbetet kan utvecklas ytterligare. Att utveckla myndighetens åtgärder och kunskapsspridning från nationell nivå har tydliggjorts genom projektet medarbetarskydd men behöver fortsatt utvecklas och samordnas när projektet avslutas.



Marja Seppänen



Johan Dixelius



Ola Hultquist



Datum

2019-10-29

Beslutsnummer

RPC 126/2019

Diariernr, ärende

A320.037/2018

Saknr

977

Beslutande

Rikspolischefen Anders Thornberg

Föredragande

Chefsjuristen Lotta Gustavson

Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen

Avdelningschefen Ebba Sverne Arvill

Avdelningschefen Henrik Dider

Regionpolischefen Carin Götblad

Regionpolischefen Ulrika Herbst

Regionpolischefen Klas Johansson

Regionpolischefen Ulf Johansson

Internrevisionschefen Stina N Kristiansson *PN*

Ersättare 2019-10-29

Avdelningschefen Tomas Landeström

Regionpolischefen Micael Säll Lindahl

Tf. avdelningschefen Ulrika Lundström *M*

Avdelningschefen Mats Löfving

Avdelningschefen Fredrik Modigh

Avdelningschefen Carola Ahlström Määttä

Regionpolischefen Carina Persson

Regionpolischefen Dan Persson

Säkerhetschefen Ari Stenman

Avdelningschefen Helena Trolläng

Tf. avdelningschefen Martin Valfridsson *M*

Ärende

Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av Polismyndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök.

Beslut

Internrevisionen har genomfört en granskning av myndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök. Med påverkan avses i detta sammanhang otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, själv censur och trakasserier. Granskningen har resulterat i åtta rekommendationer. Rikspolischefens kansli, nationella operativa avdelningen, HR-avdelningen och rättsavdelningen har lämnat förslag på åtgärder med anledning av rekommendationerna.

Polismyndigheten beslutar följande.

Rekommendation 3.9-1

Rättsavdelningen ska göra en rättslig analys av det behov av ytterligare kriminalisering och straffskärpningar på områdena otillbörlig påverkan och trakasserier som projektet Medarbetarskydd har tagit fram i syfte att bedöma om det krävs författningsändringar för att tillgodose det identifierade behovet. Om författningsändringar krävs ska rättsavdelningen arbeta fram ett förslag till en framställan till regeringen om sådana ändringar. Åtgärden ska vara genomförd senast den 28 februari 2020 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.

Rekommendation 3.9-2

Påverkansförsök på medarbetare i andra myndigheter och aktörer i organisationer, näringsliv och civilsamhälle har betydelse för Polismyndighetens förutsättningar att samarbeta effektivt med dessa. Det är därför viktigt med erfarenhetsutbyte på området med sådana aktörer.

Inom ramen för genomförandet av projektet Medarbetarskydd ska arbetas fram förslag på former för sådant erfarenhetsutbyte inom Polismyndigheten från lokal till nationell nivå såväl inom verksamhetsskyddet som i den operativa polisverksamheten. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 augusti 2020 och chefen för rikspolischefens kansli ansvarar för att åtgärden genomförs.

Rekommendation 4.5-1

Myndighetens samtliga nationella, regionala och avdelningsinterna styrdokument som berör området för medarbetarskydd¹ ska ses över och harmoniseras med Polismyndighetens riktlinjer för skydd av medarbetare (PM 2018:43). Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 maj 2020 med undantag för HR-avdelningen som ska ha genomfört åtgärden senast den 31 oktober 2020. Avdelningschefer och regionpolischefer som tagit fram sådana styrdokument som nämns ovan ansvarar för att åtgärden genomförs.

HR-avdelningen ska i samarbete med rikspolischefens kansli komplettera utbildningsprogrammet Chef i vardagen med en modul avseende medarbetarskydd. Åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2020 och chefen för HR-avdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.

Rekommendation 4.5-2

Rikspolischefens kansli ska genomföra regelbundna enkätundersökningar om påverkansförsök mot polisanställda. Syftet är att ta fram statistik över omfattningen och arten av otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, trakasserier och själv censur av polisanställda. Undersökningarna ska även ge svar på vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att stärka medarbetarskyddet. Med vilken frekvens undersökningarna bör ske bedöms av rikspolischefens kansli. Chefen för rikspolischefens kansli ansvarar för att åtgärden genomförs.

Rekommendation 5.4-1

Chefen för rikspolischefens kansli är processägare för verksamhetsskyddet i vilket förebyggande arbete mot otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, själv censur och trakasserier ingår samtidigt som chefen för nationella operativa avdelningen är processägare för otillåten påverkan. Vidare framstår det som oklart huruvida även otillbörlig påverkan, själv censur och trakasserier ingår i processansvaret för chefen för nationella operativa avdelningen.

Rikspolischefens kansli och nationella operativa avdelningen ska mot den bakgrunden tillsammans analysera och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan avdelningarna på området och om ändringar bör göras ta fram ett förslag på detta. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 augusti 2020. Chefen för rikspolischefens kansli och chefen för nationella operativa avdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.

¹ Med medarbetarskydd avses den verksamhet som bedrivs av en processledare vid verksamhetsskydds enheten vid rikspolischefens kansli eller en handläggare vid en verksamhetsskydds enhet för att förebygga otillåten påverkan, otillbörlig påverkan, själv censur eller trakasserier och handläggning av sådana ärenden. Detsamma gäller när sådant arbete utförs av ansvarig chef.

Att samordna myndighetens förebyggande arbete mot påverkansförsök ingår i rikspolischefens kanslis processansvar på området. Av det skälet föreslås inte någon åtgärd i det avseendet.

Rekommendation 5.4-2

Rikspolischefens kansli ska ta fram en nationell samlad åtgärdsplan för arbetet mot påverkansförsök som sträcker sig fram till i vart fall 2024. Åtgärdsplanen ska omfatta planerade nationella och regionala åtgärder på området. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 augusti 2020 och chefen för rikspolischefens kansli ansvarar för att åtgärden genomförs.

Rekommendation 5.4-3

Rikspolischefens kansli ska genomföra en kompetens- och dimensioneringsanalys i syfte att uppnå en enhetlig och tillräcklig förmåga inom myndighetens verksamhetsskydd. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 augusti 2020 och chefen för rikspolischefens kansli ansvarar för att åtgärden genomförs.

Rekommendation 5.4-4

HR-avdelningen ska vidta åtgärder som syftar till att frågor om medarbetarskydd regelbundet tas upp på arbetsplatsmöten. Åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2020 och chefen för HR-avdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.

Rikspolischefens kansli ska i samarbete med HR-avdelningen ta fram ett stödmaterial för diskussion av frågor om medarbetarskydd vid arbetsplatsmöten. Åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2020 och chefen för rikspolischefens kansli ansvarar för att åtgärden genomförs.

Med undantag från gällande rutiner har avdelningschefer och regionpolischefer vidimerat detta beslut i särskild ordning.

Kostnad

-

Finansiering

-

Vid protokollet



Lotta Gustavson

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner
Internrevisionen

Kopia till

Arbetsstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen