



Granskning av polisens vapenhantering

Internrevisjonen

2018-02-02

Granskning av polisens vapenhantering

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Styrande dokument	4
2.3	Syfte, mål och revisionsfrågor	4
2.4	Omfattning och avgränsning	5
2.5	Metod och tillvägagångssätt	5
2.6	Bedömningsgrunder.....	5
3	ANSVAR/ORGANISATION FÖR POLISENS VAPENHANTERING	6
3.1	Polisens vapenhantering – styrdokument.....	7
3.2	Polisens vapenhantering – organisation.....	9
4	IT-SYSTEMET VGVAPEN	12
4.1	vgVapen.....	12
5	EFTERLEVNAD AV FAP OCH FÖRORDNING	14
5.1	Kompetensprov	14
5.2	Behov av vapen.....	16
5.3	Inventering och förteckning av vapen.....	18
6	POLISIÄR KONFLIKTHANTERING	19
6.1	Polkon – fortbildning	19
6.2	Polkon – organisation	19
7	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV DEN INTERNA STYRNINGEN OCH KONTROLLEN	21

BILAGA – RPC BESLUTSPROTOKOLL 2017-12-14

1 Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen för 2016-2017 granskat polisens vapenhantering. Granskning och rapportskrivning har genomförts under perioden januari – juni 2017. Åtgärdsinhämtning och åtgärdsformulering har skett under juni-nov 2017. Verksamhetens åtgärder har diskuterats i NSLG i december 2017.

Granskningen har genomförts med utgångspunkt från förordning (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. samt FAP 104-2 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m. Dokumentation på området har gått igenom. Intervjuer har genomförts med tilldelade kontaktpersoner vid samtliga regioner och avdelningar samt övriga med kunskap inom området.

Internrevisionen anser att det finns förbättringsmöjligheter i den interna styrningen och kontrollen vad gäller polisens vapenhantering. Den interna styrningen och kontrollen kan bland annat förbättras genom en uppföljning av efterlevnaden av FAP 104-2.

Internrevisionen har under granskningen konstaterat att det inte har funnits någon nationell samordningsansvarig inom området. Ansvar för polisens vapenhantering är delvis otydligt vilket medfört att flera av avdelningarna inte känt till sitt ansvar enligt FAP 104-2. Regionernas och avdelningarnas ansvar för vapenhantering enligt FAP 104-2 behöver tydliggöras och kommuniceras. Avdelningarnas ansvar enligt FAP 104-2 kan behöva regleras i bilaga 4 i arbetsordningen på motsvarande sätt så som för regionerna.

Internrevisionen bedömer att avsaknaden av nationella styrdokument för myndighetens vapenhantering utöver FAP 104-2 och förekomst av regionala styrdokument kan vara ineffektivt och inte enhetligt. Internrevisionen bedömer att det vid granskningstillfället fanns förbättringsmöjligheter för regionernas och avdelningarnas rutiner kring kompetensprov. Olika tolkningar finns rörande behovet av ett tilldelat vapen vilket kan medföra att bedömningen är olikartad inom myndigheten.

Internrevisionen anser att det är positivt att it-avdelningen har påbörjat en förstudie för ett nytt inventoriesystem där vapenhantering ska ingå som en del. Internrevisionen ser dock en risk med att införandet av ett nytt vapenhanteringssystem ligger långt bort i tiden.

Granskning har resulterat i totalt åtta rekommendationer, fördelade enligt nedan utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister.

	Antal
Mycket väsentlig brist	0
Väsentlig brist	5
Mindre väsentlig brist	3

Rikspolischefen har beslutat att föreslagna åtgärder ska genomföras (se bilaga).

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2016-2017.

2.1 Bakgrund

I förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.¹ finns bestämmelser om skjutvapen och viss annan farlig material som finns hos myndigheter under regeringen. Polismyndigheten äger en omfattande mängd vapen. Hanteringen av vapen genomförs inom olika ansvarsområden, till exempel upphandling, transport av vapen, inventering, förvaring, hantering av tjänstevapen, tilldelning av vapen, återtagande av vapen och kassering av vapen. Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om Polisens skjutvapen m.m.² FAP 104-2 reglerar hanteringen av tjänstevapen, bland annat tilldelning, användning och återtagande.

Internrevisionens har granskat den interna styrningen och kontrollen för polisens hantering av tilldelade vapen.

2.2 Styrande dokument

I granskningen har polisens vapenhantering huvudsakligen granskats utifrån följande styrande dokument:

- Förordning (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.
- FAP 104-2 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m.

Då FAP 104-2 har ett mer detaljerat innehåll än förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. har vi i granskningen huvudsakligen valt att utgå ifrån FAP 104-2.

I rapporten avses med ”FAP”, FAP 104-2 om inget annat anges.

2.3 Syfte, mål och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att granska den interna styrningen och kontrollen för polisens hantering av tilldelade vapen för att bedöma ändamålsenligheten samt att lämna förslag till förbättringar.

Granskningen har i huvudsak beaktat följande delar av myndighetsförordningen 3 § att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

I granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

- Är ansvaret för polisens vapenhantering definierat?

¹ SFS 1996:31.

² PMFS 2016:5.

- Efterlevs förordning (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. samt FAP 104-2 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m.?

2.4 Omfattning och avgränsning

Med vapen avses i denna granskning av polisens vapenhantering de tjänstevapen som tilldelats alla poliser som i sin funktion förväntas utföra taktiska ingripanden som kan innebära våldsanvändning³.

Granskningen har omfattat samtliga regioner och avdelningar inom Polismyndigheten.

Allt innehåll i förordning (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. samt FAP har inte ingått i granskningen utan endast ett urval av ett antal områden.

Polisiär konflikthantering (Polkon) ingår inte i granskningen, men internrevisionen har ändå valt att redovisa iakttagelser rörande denna på en övergripande nivå. Då Polkon inte ingår i granskningen lämnas ingen bedömning och rekommendation i detta avsnitt. Se avsnitt 6.

2.5 Metod och tillvägagångssätt

Granskningen har genomförts genom inläsning av dokumentation gällande Polismyndighetens vapenhantering. Internrevisionen har efterfrågat och tilldelats kontaktpersoner vid regionerna och avdelningarna. Kontaktpersonerna har intervjuats för att beskriva regionens eller avdelningens vapenhantering. Intervjuer har även genomförts med tidigare vapenredogörare vid Polisavdelningen i den tidigare myndigheten.

Granskning och rapportskrivning har utförts under perioden januari – juni 2017 av internrevisorerna Pirkko Nylund och Lasse Sjöberg.

Sakgranskning har skett under perioden 2017-06-02 – 2017-06-20.

Åtgärdsinhämtning har skett under tiden 2017-06-26 – 2017-08-14.

Diskussion kring åtgärdsförslag har skett under perioden 2017-08-15 – 2017-11-07.

Verksamhetens åtgärdsförslag har diskuterats i NSLG i december 2017.

Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har lämnats av Nationella Operativa avdelningen (Noa), IT-avdelningen (IT), Ekonomiavdelningen (EA) och Rättsavdelningen (RA).

2.6 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.

³ FAP 776-1 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om utbildning i polisiär konflikthantering.

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 Ansvar/organisation för polisens vapenhantering

Av ”Arbetsordning för Polismyndigheten”⁴ framgår följande gällande styrande dokument:

”Avdelningarna och polisregionerna har ansvar för sakinnehållet i och för att de styrdokument som behövs inom ansvarsområdet finns och att dessa är uppdaterade och lämpligt utformade, att tillämpningen av dem följs upp och att dessa upphävs och tas bort från intrapolis om de inte längre är gällande.”

Av FAP framgår i 9 § att beslut fattas i enlighet med vad som anges i arbetsordningen. I bilaga 4⁵ till arbetsordningen framgår bland annat följande för regionerna som är relevant för granskningen:

	Ärende	Lägsta beslutsnivå	Anmärkning
11 §	Beslut om att tilldela skjutvapen	LPO-chef och sektionschef	Angående återtagande, se förordning (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.
13 § 3 st.	Beslut om undantag från skyldighet att bära skjutvapen i yttre tjänst	Gruppchef, VB och YB	
15 §	Beslut om att återta skjutvapen på grund av att behov saknas	Enhetschef och PO-chef	
34 §	Beslut om att återta skjutvapen om det förflutit mer än 18 månader sedan senast godkända kompetensprovet	LPO-chef och sektionschef	
35 §	Beslut om undantag från 34 § att återta skjutvapen	LPO-chef och sektionschef	

⁴ PM 2017:43, saknr 127, 7 kap 14 §.

⁵ Polismyndighetens delegationsordning för förvaltningsbeslut m.m.

3.1 Polisens vapenhantering – styrdokument

Iakttagelse

I granskningen framkom att nationella styrdokument för myndighetens vapenhantering saknas förutom det som regleras i FAP. Några av de intervjuade har upprättat egna interna styrdokument. En del regioner tillämpar styrdokument från de tidigare länspolismyndigheterna. Nationella styrdokument kring vapenhanteringen efterfrågades av några av de intervjuade.

I den tidigare organisationen sköttes all vapenhantering inom respektive polismyndighet eftersom det inte fanns några nationella avdelningar. I den nya Polismyndigheten omnämns vapen endast i ett fåtal handläggningsordningar. Vid intervjuer framkom att ansvaret för vapenhantering enligt FAP inte uppfattas som helt tydligt för de nationella avdelningarna. De nationella avdelningarna har i vissa fall utgått från att deras vapenhantering ingått i regionernas ansvar och därför inte insett sitt eget ansvar enligt FAP.

Enligt rättsavdelningen gäller inte delegationen i bilaga 4 för avdelningarna utan bilaga 4 är en gemensam delegationsordning för polisregionerna.

Utvecklingscentrum Stockholm vid Noa har tagit fram FAP. I samband med granskningen framkom att Utvecklingscentrum Stockholm anser att det är oklart vem som har ansvar för uppföljning av efterlevnad av FAP då ansvaret för vapen Polismyndighetens vapenhantering⁶ är delat.

Av arbetsordningen framgår att avdelningar och polisregioner ansvarar för att de styrdokument som behövs inom området finns, att dessa är uppdaterade samt att tillämpningen av dem följs upp⁷. Enligt Rättsavdelningen ansvarar utgivaren av ett styrdokument även för uppföljning av efterlevnaden även om processansvaret är delat. Enligt information från rättsavdelningen pågår ett arbete med inventering av nationella styrdokument samt styrdokument som enbart berör avdelningar och regioner. RA:s förhoppning är att eventuella oklarheter kring ansvar för uppföljning av efterlevnaden fångas i detta arbete. Arbetet ska redovisas till chefen för Rättsavdelningen senast den 3 april 2018.

Bedömning

Ansvaret för vapenhanteringen är delvis otydligt vilket medfört att flera av avdelningarna inte känt till sitt ansvar. Det är väsentligt att regionernas och avdelningarnas ansvar för vapenhantering enligt FAP tydliggörs och kommuniceras. Vidare att Utvecklingscentrum Stockholm som utgivare av FAP även följer upp efterlevnaden av denna. Avsaknad av uppföljning av efterlevnaden av FAP kan medföra risk för begränsning av FAP:s betydelse.

Även avdelningarnas ansvar enligt FAP i bilaga 4 i arbetsordningen kan behöva regleras på motsvarande sätt så som för regionerna eftersom att granskningen visar att vapen förekommer inom hela myndigheten.

⁶ Se även avsnitt 3.2 Polisens vapenhantering – organisation.

⁷ Se not 4.

Internrevisionen bedömer att avsaknaden av nationella styrdokument för myndighetens vapenhantering utöver FAP och förekomst av regionala styrdokument kan vara ineffektivt och inte enhetligt. Internrevisionen anser att skrivningar i FAP till största delen är tydliga men att avsaknad av uppföljning av efterlevnad skapar otydlighet.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Utvecklingscentrum Stockholm:

- utreder behov av nationella styrdokument för polisens vapenhantering.
- kommunicerar med regionerna och avdelningarna för att tydliggöra ansvaret enligt FAP 104-2.
- tydliggör och beslutar om ansvar för uppföljning av efterlevnaden av FAP 104-2.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att vapenhanteringen inte hanteras på ett enhetligt sätt och även att det inte säkerställs att regelverket följs vilket kan leda till betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation

Svar lämnat av	Utvecklingscentrum Stockholm
Åtgärder	Utvecklingscentrum Stockholm utreder behoven av tydliggörande i de styrdokument som reglerar Polismyndighetens vapenhantering samt genomför, vid behov, justeringar i styrdokument.
Ansvarig	Utvecklingscentrum Stockholm, chef gruppen för ordning och säkerhet
Tidsplan	Åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2018

Kommentarer till lämnad rekommendation eller planerade åtgärder:

För närvarande bedöms det finnas styrdokument som täcker behoven. Dock kan ansvarsfördelningen mellan regionerna och avdelningarna behöva tydliggöras (jfr även kommentaren under avsnitt 5.1).

Internrevisionen vidhåller att det vore värdefullt att ensa de regionala styrdokument som finns inom området till ett myndighetsgemensamt för att dra fördel av att vara en myndighet.

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Rättsavdelningen överväger att inkludera avdelningarnas ansvar enligt FAP 104-2 i bilaga 4 i arbetsordningen samt anpassar beslutsnivåerna enligt avdelningarnas struktur.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att det blir otydligt ansvar inom avdelningarna avseende vapenhanteringen vilket i sin tur kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation	
Svar lämnat av	Rättsavdelningen
Åtgärder	Inga åtgärder planeras.
Ansvarig	
Tidsplan	

Kommentarer till lämnad rekommendation eller planerade åtgärder:

RA anser att respektive avdelning ska överväga behovet av att reglera sitt ansvar enligt FAP 104-2 i respektive avdelnings handlägningsordning eller i ett särskilt beslut, på motsvarande sätt som för polisregionerna i bilaga 4 i arbetsordningen

Internrevisionen vidhåller uppfattningen att även avdelningarnas ansvar ska regleras i arbetsordningen eftersom detta kommer öka möjligheten till enhetlighet och tydlighet inom myndigheten.

Beslut om åtgärder vid RPC-föredragning	
Svar lämnat av	Rikspolischefen
Åtgärder	Det uppdras åt Rättsavdelningen att vid uNSLG informera avdelningarna om ansvaret för vapenhanteringen enligt FAP 104-2 och behovet av att delegera beslut rörande tilldelade vapen.
Ansvarig	Rättsavdelningen
Tidsplan	

3.2 Polisens vapenhantering – organisation

Iakttagelse

Under tiden granskningen pågått har polisens vapenhantering diskuterats på olika håll inom myndigheten. Exempelvis har kanslichefsnätverket diskuterat de nationella avdelningarnas hantering av vapen. Rikspolischefens kansli har gjort en sammanställning av förekomsten av tjänstevapen vid nationella avdelningarna förutom Noa.

Ansvar för polisens vapenhantering är uppdelat på flera områden. HR ansvarar för utbildning, Utvecklingscentrum Stockholm ansvarar för kravställning, Noas operativa enhet ansvarar för nationella insatskonceptet. EA ansvarar för polisens materiallager där vapenlagret ingår och är även informationsägare för vgVapen⁸.

Vid Rikspolisstyrelsen i den tidigare myndigheten fanns ett visst övergripande samordningsansvar för polisens vapenhantering. Exempelvis hanterades frågor som årlig inventering, förteckning av vapen och årlig rapport om kompetensprov. Vid ombildningen till den nya Polismyndigheten upphörde detta och i dagsläget finns ingen som har nationellt övergripande samordningsansvar för polisens vapenhantering. Vapenhanteringen fungerar enligt intervjuer delvis på grund av att roller och ansvar för vapen i den tidigare organisationen till viss del lever vidare i nya myndigheten exempelvis genom att regionerna hanterar avdelningarnas vapen.

Under 2016 fick en uppdragsgrupp i uppgift av Utvecklingscentrum Stockholm att genomlysna Polismyndighetens vapenhantering och redovisa en skriftlig rapport med rekommendationer och förslag till beslut. I rapporten framhölls att ansvarsfrågan kring polisens vapenhantering inte tydliggjorts vid ombildningen till den nya Polismyndigheten vilket har medfört att det saknas förutsättningar för att uppnå en enhetlig nationell vapenhantering⁹. Ett antal förslag till beslut presenterades vilka skulle omhändertas i ett senare projekt vilket enligt information till internrevisionen ännu inte påbörjats.

Regionerna har organiserat sin vapenhantering olika. En del regioner arbetar vidare som i de tidigare polismyndigheterna och har en separat vapenhantering inom respektive län och andra regioner arbetar mer regionalt. De flesta av avdelningarna har ingen organisation kring vapenhantering utan har förlitat sig på att regionerna hanterar denna vilket regionerna i flera fall verkar ha gjort på liknande sätt som i de tidigare polismyndigheterna.

Vid intervjuer har framkommit att olika benämningar finns för den personal som i någon omfattning arbetar med vapenhanteringen inom myndigheten. Exempelvis har följande roller noterats:

- vapenansvarig
- vapentekniker
- vapenredogörare
- vapensamordnare

Bedömning

Internrevisionen har konstaterat under granskningen av det inte har funnits någon nationell samordning inom området. Internrevisionen bedömer att delat ansvar och avsaknaden av övergripande ansvar skapar otydlighet i myndighetens vapenhantering. Internrevisionen anser att Utvecklingscentrum Stockholm som har tagit fram FAP skulle kunna vara en lämplig nationell samordningsansvarig för området.

⁸ Polisens vapenhanteringssystem.

⁹ Delnings PM A095.459/2016.

Internrevisionen anser att det är positivt att frågor kring polisens vapenhantering har tagits upp till diskussion inom myndigheten. Risk finns att ett helhetsgrepp går förlorat då vapenfrågan hanteras på olika håll vilket kan leda till olikartad hantering och fortsatt otydlighet i ansvarsfrågan.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Noa utreder om Utvecklingscentrum Stockholm ska tilldelas nationellt samordningsansvar för polisens vapenhantering och vad som ska ingå i detta ansvar.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att vapenhanteringen inte hanteras på ett enhetligt sätt vilket kan leda till betydande negativa konsekvenser för verksamheten. Otydligt ansvar för vapenhanteringen kan medföra risk för att olika roller inte känner till vad som ingår i ansvaret och därmed inte tar det ansvar som förutsätts.

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation

Svar lämnat av	Utvecklingscentrum Stockholm
Åtgärder	<p>Ingen åtgärd planeras. Noa anser inte att ett nationellt samordningsansvar ska tilldelas Utvecklingscentrum Stockholm. Respektive avdelning och region bör inom ramen för sitt ansvar enligt arbetsordningen hantera frågorna inom sitt område.</p> <p>De åtgärder som ska vidtas av Utvecklingscentrum Stockholm med anledning av rapporten (rekommendationerna under avsnitten 3.1 och 5.1) bedöms kunna hanteras inom ramen för den ordinarie verksamheten.</p>
Ansvarig	
Tidsplan	

Internrevisionen vidhåller att ett uttalat nationellt samordningsansvar till UC Stockholm i egenskap av utgivare till FAP 104-2 kan ge bättre förutsättningar för att skapa tydlighet och enhetlighet inom polisens vapenhantering.

Beslut om åtgärder vid RPC-föredragning

Svar lämnat av	Rikspolischefen
Åtgärder	<p>Frågan kring nationellt samordningsansvar omfattar mer än endast vapenhanteringen och varför frågan kommer att diskuteras i ledningsgruppen för vidare hantering.</p> <p>Frågan har diskuterats vid NSLG den 14/12 där det bestämdes att ansvaret för vapenhanteringen skulle ligga kvar i linjen, dvs i nuvarande form. Ingen nationellt samordningsansvarig kommer att inrättas.</p>

Ansvarig	
Tidsplan	

4 It-systemet vgVapen

It-systemet vgVapen är polisens system för att bland annat administrera och hålla ordning på myndighetens tjänstevapen. vgVapen består av en applikation och 25 databasin-stanser. Databasininstanserna består av före detta länspolismyndigheterna, före detta Rikspolisstyrelsen, Polishögskolan, Noa och den nya Polismyndigheten. Förutom Noa är det ingen av de nationella avdelningarna som har vgVapen. Ekonomiavdelningen är informationsägare och it-avdelningen är produktägare för vgVapen. Utöver informations- och produktägare finns flera intressenter.

I vgVapen registreras exempelvis tilldelade vapen, inventeringar, resultat vid kompetensprov, besiktningar, reparationer, återkallande/omhändertagande och kasseringar.

4.1 vgVapen

Iakttagelse

I intervjuer har olika synpunkter på vgVapen framkommit. Vissa anser att systemet fungerar tillfredsställande medan många anser att det är föråldrat och ibland otillförlitligt. Vid intervjuer framkom att den personal som har kompetens kring hur systemet är uppbyggt är mycket begränsad och det finns risk att den kompetensen snart kommer försvinna.

I samband med omorganisationen till en polismyndighet pågick ett arbete med att skapa ett gemensamt vgVapen för Polismyndigheten. Detta innebar att man skulle överföra informationen i befintliga instanser till en gemensam instans i vgVapen benämnd Polismyndigheten. Arbetet lyckades inte fullt ut vilket medförde att endast ett fåtal regioner valde att gå in i den nya instansen. Flera av de intervjuade ansåg att den nya instansen var otillförlitlig varav några har uppgett att de inväntar ett nytt nationellt vapenhanteringssystem för att inte behöva lägga tid på att registrera informationen två gånger.

Under 2015 påbörjades ett arbete med att ta fram ett nytt nationellt vapenhanteringssystem. En arbetsgrupp som leddes av it-avdelningen bestod av vapenredogörare från regionerna och Noa. Arbetet upplevdes som konstruktivt men avslutades under våren 2016. Vid intervjuer har framkommit att orsaken till avslutet var oklar för deltagarna i arbetsgruppen. Enligt information från it-avdelningen i samband med åtgärdsinhämtningen för rapporten framkom att arbetet med att ta fram ett nytt inventoriesystem där stöd för polisens vapenhantering kommer att ingå har påbörjats under hösten 2017. It-avdelningen uppskattar att ett nytt nationellt vapenhanteringssystem ligger cirka 3-4 år bort i tiden. Samtliga intervjuade som är användare av vgVapen anser att det är viktigt att ta fram ett nationellt system för registrering av vapenhantering som är tillförlitligt.

Flera av de intervjuade har efterfrågat en användarhandbok kring hur vgVapen ska användas och menar att personal som använder systemet får lära av varandra. Vid fråga till it-avdelningen framkom dock att en användarhandbok finns vilken är publicerad på intrapolis¹⁰. Av användarhandboken framgår inte vilken funktion som tagit fram handboken, dess status och dessutom innehåller sidhuvudet flera felmeddelanden.

Bedömning

Internrevisionen anser att det är positivt att it-avdelningen har påbörjat förstudien för ett nytt inventariesystem där vapenhantering ska ingå som en del. Internrevisionen ser dock en risk med att ett nytt vapenhanteringssystem ligger långt bort i tiden då vgVapen bedöms vara otillförlitligt och föråldrat. Eftersom vgVapen kommer att användas under flera år anser internrevisionen att det är väsentligt att användarhandboken uppdateras gällande felmeddelanden.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att it-avdelningens påbörjade arbete med att ta fram ett nytt nationellt inventariesystem där vapenhantering ingår, fortlöper enligt den planering som finns idag.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk finns för att verksamhetens vapenhantering inte bedrivs effektivt vilket kan medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation

Svar lämnat av	It-avdelningen, UAF, gruppchef för Ärendehantering
Åtgärder	It-avdelningen kommer att ta fram ett nytt nationellt inventariesystem där vapenhantering ingår. Arbetet kommer att startas hösten 2017 och beräknas vara klart 2019/2020.
Ansvarig	It-avdelningen, UAF, gruppchef för Ekonomi
Tidsplan	Startar: hösten 2017 Avslutas: 2019/2020

Gul – Mindre väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att it-avdelningen uppdaterar användarhandboken för vgVapen gällande felmeddelanden.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk finns för att verksamhetens vapenhantering inte bedrivs effektivt vilket kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

¹⁰ https://intrapolis.polisen.se/globalassets/media-dokument-ikoner-dokumentobjektens-bilder/dokument/ovrigt/it-system/vgsystem/handbok_vgvapen2015.pdf

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation	
Svar lämnat av	It-avdelningen, UAF, gruppchef för Ärendehantering
Åtgärder	It-avdelningen kommer att korrigera felmeddelanden i användarhandboken för vgVapen och kommunicera denna till berörda.
Ansvarig	It-avdelningen, UAF, gruppchef för Ärendehantering
Tidsplan	Arbetet kommer att startas hösten 2017 och kommer att avslutas under 2017.

5 Efterlevnad av FAP och förordning

5.1 Kompetensprov

Enligt FAP 104-2 framgår följande gällande kompetensprov:

33 § Polisregionen, avdelningen respektive Säkerhetspolisen ska genom ett av Polismyndigheten fastställt kompetensprov regelbundet kontrollera att polismännen uppfyller de krav som ställs i utbildningsplanen. Kompetensprov ska genomföras minst var tolfte månad. Kompetensprovet ska genomföras under ledning av en instruktör med utbildning i enlighet med vad som beslutats av Polismyndigheten.

34 § Om det har förflutit mer än 18 månader sedan en polisman med godkänt resultat avlade kompetensprov för ett tilldelat skjutvapen, ska beslutas om att återta skjutvapnet från honom eller henne.

35 § Undantag från 34 § får beslutas om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl. Beslutet ska dokumenteras.

36 § Polisregionerna och avdelningarna ska årligen, efter begäran från Polismyndigheten kunna redovisa uppgifter om utfallet av kompetensproven och antalet återtagna skjutvapen enligt 34 §.

Iakttagelse

I granskningen framkom att det varierar om samtliga kompetensprov registreras i vgVapen. I vissa fall registreras endast de kompetensprov som är godkända medan i andra fall registreras samtliga kompetensprov oavsett resultat. Kompetensprov kan genomföras obegränsat antal gånger inom 18-månadersperioden.

Med utgångspunkt i FAP har internrevisionen under granskningen begärt in information från regionerna och avdelningarna gällande kompetensprov för att bedöma efterlevnaden av FAP. Informationen som internrevisionen fått är en ögonblicksbild från vgVapen och visar därmed aktuell status vid det efterfrågade tillfället. Informationen i vgVapen varierar således med de registreringar som görs.

De nationella avdelningarna har i vissa fall haft svårigheter med att få fram den efterfrågade informationen, vilket beror på flera orsaker. Exempelvis har de nationella avdelningarna inte en egen instans i vgVapen, man har inte varit medveten om sitt ansvar

enligt FAP eller förlitat sig på att avdelningarna ingår i regionernas redovisning i vgVapen som i den tidigare organisationen.

Informationen som internrevisionen fått vid det efterfrågade tillfället (april 2017) visar att majoriteten av kompetensskjutningarna genomförs inom 12 månader från senaste provtillfället. För ett antal kompetensskjutningar har dock gränsen om 12 månader överskridits. Möjlighet finns då att avlägga kompetensprov inom den bortre gränsen (18 månader) men även denna har överskridits i ett antal fall. Enligt informationen fanns det vid granskningstillfället ett antal vapen som eventuellt borde ha återtagits på grund av att godkänt kompetensprov inte avlagts inom 18 månader men att ytterligare information krävs för att avgöra detta. Internrevisionen har efterfrågat orsaker till varför kompetensskjutning inte genomförts inom rätt tid samt varför tilldelat vapen inte har återtagits då godkänt kompetensprov inte har avlagts under de senaste 18 månaderna. Följande orsaker har angetts: bristande rutiner och oklara direktiv, behov av att avlägga kompetensprov har inte uppmärksamats i tid, brist på skjutbanor, tillförlitligheten i systemet vgVapen är varierande och bristande uppföljning kring kompetensprov.

I granskningen har framkommit att regionerna eller avdelningarna inte fått någon begäran från nationell nivå om att årligen redovisa uppgifter om utfallet av kompetensprov och antalet återtagna skjutvapen enligt 36 § i FAP sedan den nya myndigheten bildades. Synpunkter har framförts på att detta borde ske för att få en bättre kontroll på vapenhanteringen. Flera av de intervjuade har även undrat vem en begäran skulle komma ifrån då det i FAP anges att "Polismyndigheten" kan efterfråga denna information.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att det finns brister kring regionernas och avdelningarnas rutiner kring kompetensprov. Uppföljning av efterlevnaden kring kompetensprov har brister vilket medför att det finns risk tilldelade tjänstevapen inte har återtagits då den bortre gränsen för godkänt resultat vid kompetensprov har passerats. En årlig uppföljning av 36 § i FAP har inte genomförts sedan den nya myndigheten bildades. Denna kontroll skulle eventuellt kunnat ha bidragit till att brister i vapenhanteringen tydliggjorts och hanterats.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Utvecklingscentrum Stockholm:

- kommunicerar med regionerna och avdelningarna för att tydliggöra ansvar för kompetensprov enligt FAP 104-2.
- kommunicerar med regionerna och avdelningarna för att tydliggöra ansvar för återtagande av tilldelat vapen enligt FAP 104-2 34 §.
- tydliggör ansvaret för uppföljning av kompetensprov enligt FAP 104-2 36 §.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk för att kompetensprov och återtagande av vapen inte sker enligt FAP vilket kan leda till betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation

Svar lämnat av	Utvecklingscentrum Stockholm
Åtgärder	Utvecklingscentrum Stockholm utreder behoven av tydliggörande i de styrdokument som reglerar Polismyndighetens vapenhantering samt genomför, vid behov, justeringar i styrdokument.
Ansvarig	Utvecklingscentrum Stockholm, chef gruppen för ordning och säkerhet
Tidsplan	Åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 december 2018

Kommentarer till lämnad rekommendation eller planerade åtgärder:

I samband med granskningen har framkommit att det i viss mån är otydligt vem som har ansvar för uppföljning av efterlevnad av föreskriften om polisens skjutvapen (FAP 104-2) då ansvaret för Polismyndighetens vapenhantering är delat mellan flera avdelningar. Som exempel kan nämnas att HR är processägare för kompetensförsörjning. Utvecklingscentrum Stockholm har emellertid gett ut den föreskrift som anger att kompetenskontroll ska ske. Eftersom denna uppföljning ska utföras av Utvecklingscentrum Stockholm innebär det ett avsteg från det processansvar som läggs fast i arbetsordningen. Det finns således behov av att förtydliga ansvarsförhållandena tydligare i föreskriften.

Internrevisionen vill anföra till ovanstående kommentar att rekommendationen inte träffar eventuellt processansvar utan avser regleringen av uppföljning av efterlevnad av styrdokument enligt 7 kap i arbetsordningen.

5.2 Behov av vapen

Enligt FAP framgår följande om behovet av att bära skjutvapen:

15§ Om behovet att bära skjutvapen upphör ska beslut fattas om att återta vapnet.

Iakttagelse

Varje region och avdelning bekostar sina egna vapen och kostnaden för ett tjänstevapen är enligt uppgift cirka 7 000 kr.

Vid internrevisionens intervjuer framkom att en avdelning har tagit upp behovet av vapen till diskussion och även gått vidare med att fatta beslut om att återta tilldelade vapen från poliser som inte har behov av vapen för sin tjänsteutövning. Av de övriga intervjuade regionerna och avdelningarna hade nästan ingen fört en diskussion om behovet av vapen för den tjänst den anställda innehar. Vid intervjuer har framkommit att många

anser att en polis ska ha ett tilldelat tjänstevapen och att återtagande av tilldelat vapen på grund av avsaknad av behov kan upplevas som en svår fråga.

Några av de intervjuade ansåg att vapen skulle kunna användas mer kostnadseffektivt inom myndigheten genom att vapen som tilldelats personal som inte har behov av vapen i sin tjänsteutövning återtas och lämnas till polisens materiallager, för att sedan kunna användas igen då regioner och avdelningar behöver tilldela poliser vapen.

Bedömning

Internrevisionen konstaterar att det finns olika tolkningar rörande behovet av ett tilldelat vapen vilket kan medföra att bedömningen är olikartad inom myndigheten. Detta medför risk för att tilldelade vapen inte återtas enligt FAP.

Rekommendation

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Utvecklingscentrum Stockholm tydliggör tolkningen av behovet av tilldelat vapen enligt FAP 104-2 15 § för att tillse att myndigheten har ett enhetligt förhållningssätt kring detta.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs medför risk för olikartad syn på behovet av tilldelat vapen vilket kan leda till betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation

Svar lämnat av	Utvecklingscentrum Stockholm
Åtgärder	Inga åtgärder planeras.
Ansvarig	
Tidsplan	

Kommentarer till lämnad rekommendation eller planerade åtgärder:

Vad som gäller kring återtagande är tydligt angivet i föreskriften. Bestämmelsen är utformat så att den ger visst utrymme för en bedömning i det enskilda fallet vilket är önskvärt. Att beslut om återtagande ska fattas av lägst enhets- eller polisområdeschef alternativt avdelningschef, borgar för att bestämmelserna tillämpas enhetligt.

Internrevisionen vidhåller att ett förtydligande kring tolkning av behov enligt FAP för ett mer enhetligt förhållningssätt skulle kunna vara ett stöd utifrån de synpunkter som framkommit i granskningen.

5.3 Inventering och förteckning av vapen

Enligt förordning (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. framgår:

5 § En myndighet som har skjutvapen skall hantera dem på ett sätt som är betryggande från säkerhetssynpunkt.

Myndigheten skall hålla god ordning på skjutvapnen och föra en förteckning över myndighetens samtliga skjutvapen. Av förteckningen skall framgå för vilket ändamål ett vapen disponeras och vid vilken organisatorisk enhet vapnet finns eller vem som har tilldelats det.

Förteckning behöver inte föras över skjutvapen som en myndighet endast har tillfälligt som ett led i en anskaffning av vapen för någon annans räkning.

6 § Myndigheten skall årligen inventera de skjutvapen som myndigheten har.

Iakttagelse

Den senaste nationella sammanställningen av polisens vapeninventeringar genomfördes 2014 av Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen.

De flesta vapen inventeras i samband med kompetensprov, besiktningar eller fysiska inventeringar i vapenskåp. Inventeringar registreras i vgVapen. Enligt information har regionerna genomfört inventeringar. Förutom Noa och EA har de nationella avdelningarna inte genomfört inventeringar utan de har ingått i regionernas inventeringar. I samband med sakgranskningen av denna rapport informerade it-avdelningen att även de genomfört en inventering under granskningen. Rikspolischefens kansli har gjort en sammanställning av förekomsten av tjänstevapen för de nationella avdelningarna förutom Noa.

Frekvensen för inventeringar varierar mellan 1-2 gånger per år. Det finns sedan ombildningen till en myndighet ingen nationell funktion som sammanställer inventeringarna som genomförs utan dessa stannar inom regionerna eller avdelningarna.

Enligt FAP ska regionerna och avdelningarna föra en förteckning över de poliser som tilldelats tjänstevapen. Enligt intervjuer motsvarar vgVapen denna förteckning. Det förekommer också att vissa vapenredogörare har excelark eller dokument i pärmar som backup då systemet inte anses pålitligt fullt ut.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att det kan vara värdefullt för Polismyndigheten att genomföra en nationell sammanställning av inventeringar på myndighetsnivå trots att detta inte är ett krav enligt förordningen och FAP. Detta för att få en nationell bild av polisens vapenbestånd.

Rekommendation**Gul – Mindre väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att Noa och Ekonomiavdelningen i samråd utreder och överväger att upprätta en nationell sammanställning av regionernas och avdelningarnas årliga inventeringar av tilldelade vapen för att förstärka kontrollen inom polisens vapenhantering.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att risk finns för att en bristande helhetssyn kring polisens vapenbestånd saknas vilket kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation

Svar lämnat av	Enhetschef, serviceenheten, EA
Åtgärder	Efter samråd med såväl enhetschefen för UC Stockholm som biträdande avdelningschefen för ekonomiavdelningen åtar sig ekonomiavdelningen (inköpsenheten) att ansvara för nationell sammanställning av de årliga vapeninventeringar som utförs av polisregionerna och avdelningarna.
Ansvarig	Chefen för inköpsenheten, EA
Tidsplan	En första sammanställning ska genomföras senast den 31 december 2018.

6 Polisiär konflikthantering**6.1 Polkon – fortbildning**

Poliser som är tilldelade tjänstevapen ska enligt FAP 776-1 årligen genomföra en 48-timmars fortbildning i Polisiär konflikthantering (Polkon). Fortbildningen omfattar: kommunikation, mental förberedelse och stresshantering, taktik, fysiska tekniker och metoder, användning av batong, OC-spray och skjutvapen, juridisk reglering av våldsanvändning och till taktiken kopplade tvångsmedel samt skaderisker och omhändertagande av skador till följd av våldsanvändning.

6.2 Polkon – organisation

HR har ansvar för innehållet i utbildningen och planerar utbildningstillfällen. Instruktorerna tillhör regionerna och avropas av HR vid utbildningstillfällen.

Målgruppen för utbildningen, är enligt ett beslut från 2015-06-08¹¹, alla poliser som bland annat tilldelats tjänstevapen och i sin funktion förväntas utföra taktiska ingripanden som kan innebära våldsanvändning.

¹¹ A100.479/2015.

Iakttagelse

En utbredd uppfattning bland de intervjuade är att Polkon är bra men att utbildningen är för omfattande. Det kan uppstå problem med såväl att besätta utbildningsplatserna som att regionerna inte tillhandahåller instruktörer i den utsträckning som behövs. Detta då resurserna i regionerna är knappa och chefer kan komma att prioritera kärnverksamheten före utbildningsinsatser.

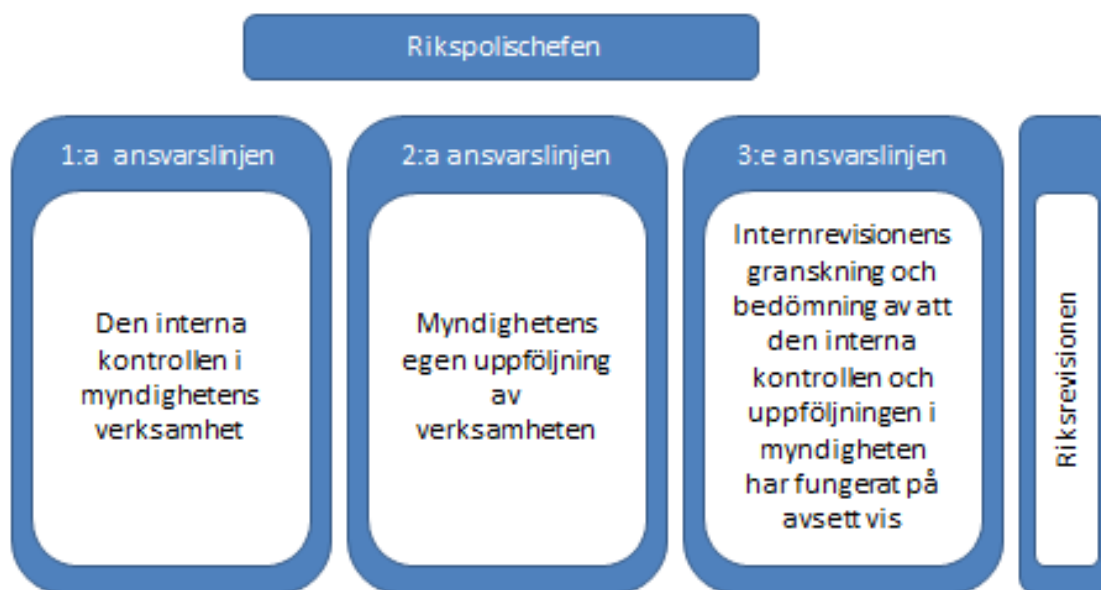
En differentierad utbildning för Polkon efterfrågas då 48 utbildningstimmar för alla poliser som tilldelats vapen inte anses vara nödvändig. HR och Utvecklingscentrum Stockholm har startat ett gemensamt arbete i syfte att ta fram ett förslag till differentierad utbildning för att alla med tilldelat vapen årligen ska fortbildas i Polkon i den utsträckning som är relevant.

Bedömning och rekommendation

Internrevisionen lämnar ingen bedömning och rekommendation då Polkon inte ingår i revisionsfrågorna för granskningen av polisens vapenhantering.

7 Sammanfattande bedömning av den interna styrningen och kontrollen

För den interna styrningen och kontrollen inom en organisation finns en modell som bygger på tre ansvarslinjer. Ansvarslinjerna kan användas för att beskriva vilka funktioner som ansvarar för vad.



Ekonomistyrningsverket har sammanfattningsvis beskrivit ansvarslinjerna på följande sätt¹².

Den första ansvarslinjen är myndighetens dagliga verksamhet och processer. Ansvar och befogenheter ska vara tydliga. Den interna kontrollen ska förebygga fel, avsiktliga eller oavsiktliga, i det som myndigheten gör. Medarbetare och chefer är en del i den här ansvarslinjen.

I den andra ansvarslinjen ligger myndighetens regelbundet återkommande uppföljning och efterkontroller. Chefer, controllers och funktioner som arbetar med uppföljning och risker är en del i den här ansvarslinjen. Även personer i stödverksamheten som arbetar med uppföljningar och utvärderingar i ett bredare perspektiv.

Den tredje ansvarslinjen är internrevisionen. Internrevisionen har ingen del i myndighetens dagliga arbete, uppföljning eller efterkontroller. Internrevisionen ska fungera oberoende i förhållande till de två första ansvarslinjerna. Internrevisionen granskar och gör en bedömning av om de första två ansvarslinjerna har fungerat som det var tänkt att de skulle fungera.

Bedömning

Efter utförd granskning gör internrevisionen bedömningen att det finns vissa brister i den interna styrningen och kontrollen gällande polisens vapenhantering.

¹² Ekonomistyrningsverket ”Handledning - En introduktion till den statliga internrevisionen”

I den första ansvarslinjen förekommer vissa kontrollmoment exempelvis genom de inventeringar och kompetensprov som registreras i vgVapen. Dessa kan dock utvecklas för att förstärka den interna styrningen och kontrollen gällande polisens vapenhantering. Ansvar för vapenhantering enligt FAP har för de flesta avdelningar varit otydlig.

För den andra ansvarslinjen har internrevisionen noterat att det finns flera som är ansvariga för vapenhanteringen men ingen som har det övergripande ansvaret. En utsedd nationellt samordningsansvarig för polisens vapenhantering saknas vilket medför risk för att vapenhanteringen inte hanteras på ett enhetligt sätt. Den interna styrningen och kontrollen för polisens vapenhantering skulle kunna stärkas genom ett tydliggjort nationellt ansvar för polisens vapenhantering.

Den interna styrningen och kontrollen av polisens vapenhantering skulle även kunna förbättras genom en uppföljning av efterlevnaden av FAP.

Vidare kan den interna styrningen och kontrollen även förbättras genom att de inventeringar som genomförs sammanställs på myndighetsnivå. Ytterligare ett möjligt kontrollmoment finns i FAP genom att på myndighetsnivå årligen begära in en rapport från regionerna och avdelningarna rörande avlagda kompetensprov samt antal återtagna vapen. Den interna styrningen och kontrollen skulle även kunna stärkas genom att behov av nationella styrdokument för vapenhanteringen utreds och eventuellt tas fram.



Pirkko Nylund



Lasse Sjöberg



Datum

~~2017-11-17~~

2017-12-14/PN

Diariernr, ärende

A001.394/2017

Saknr

977

Polismyndigheten
Internrevisionen

<p>Beslutande</p> <p>Rikspolischef, Dan Eliasson</p>	<p>Föredragande</p> <p>Noa: Lena Frylemo IT: Kristina Laurin EA: Therése Vestermark RA: Hans Nordin</p>
<p>Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen</p> <p>Internrevisionschef, Stina N Kristiansson <i>SN</i> Internrevisor, Pirkko Nylund <i>PN</i></p>	
<p>Ärende</p> <p>Beslut om åtgärder med anledning av revisionsrapport från internrevisionen: Granskning av polisens vapenhantering.</p>	
<p>Beslut</p> <p>Av revisionsrapporten framgår internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Rapporten innehåller även förslag till åtgärder på de lämnade rekommendationerna.</p> <p>Rikspolischefen beslutar att åtgärderna enligt revisionsrapporten ska genomföras.</p>	
Kostnad	Finansiering

Vid protokollet

Hans Nordin
Lena Frylemo
Kristina Laurin
Therése Vestermark
Hans Nordin

Justeras

Dan Eliasson

NSLG/171214
PN

<p>Sändlista</p> <p>Samtliga polisregioner och avdelningar</p>	<p>Kopia till</p> <p>Riksrevisionen De nationella arbetstagarorganisationerna</p>
--	---