



Granskning av Polismyndighetens tillståndshandläggning

Internrevisionen

2019-10-01

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning	5
2.4	Informationsinsamling och metod	5
2.5	Bedömningsgrunder	5
3	KRITERIER	6
3.1	Förordningar	6
3.2	Polismyndighetens styrning	6
3.3	Normgivare och ramverk	7
	GRANSKNINGSRESULTAT	9
4	FÖREBYGGA	9
4.1	Kontrollstruktur	10
4.2	Identifiering av risker för oegentligheter	10
4.3	Handläggningstid/fördelning av ärenden	11
4.4	Enhetliga bedömningsgrunder	13
4.5	Resursläget	15
4.6	Lämnad rekommendation för hela avsnittet förebygga	15
5	UPPTÄCKA	16
6	HANTERA	17
7	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV REVISIONSFRÅGAN	18




BILAGOR - RPC beslutsprotokoll 2019-09-30 avseende beslut om åtgärder

1 Sammanfattning

Efter utförd granskning gör internrevisionen bedömningen att det finns förbättringsområden i den interna styrningen och kontrollen av polisens handläggning av tillstånd. I granskningen har framkommit att det förekommer vissa arbetsmoment inom tillståndshandläggningen som kan anses utgöra åtgärder/kontroller i syfte att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter. Granskningen har dock visat att arbetet inte är systematiskt eller heltäckande. Några av de områden där internrevisionen anser att det finns brister har RA själv identifierat och ett utvecklingsarbete har inletts.

Internrevisionens granskning visar dock att handläggningen inte upplevs vara enhetlig och att det saknas insikt om risker för oegentligheter samt rutiner för kontrollaktiviteter i första och andra ansvarslinjen behöver inrättas. Både handläggare och chefer anser att styrningen inte är tydlig och handläggare anser att de inte får det stöd de behöver. Det är väsentligt att verksamheten har kontroller kopplade till den bedömda risken för oegentligheter. Det är framförallt arbete med att förebygga och upptäcka oegentligheter som behöver utvecklas.

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

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

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2018-2019

2.1 Bakgrund

Att myndigheters beslutsfattande utgår från en princip om objektivitet är en grundläggande rättslig princip. Av 1 kap 9 § regeringsformen framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Riksrevisionen har med hjälp av Brottsförebyggande rådet och Linnéuniversitetet i rapport om ”Statliga myndigheters skydd mot korruption”¹ identifierat sex områden där det finns kända korruptionsrisker, däribland utfärdande av tillstånd. Korruptionsrisker anses kunna uppstå om en extern part försöker påverka tjänstemän att på felaktiga grunder utfärda – eller inte utfärda – ett tillstånd.

Otillåten och otillbörlig påverkan av Polismyndighetens medarbetare är ytterst en demokratifråga. Om medborgarna får bilden av att polisanställda kan påverkas med våld, hot, annan otillåten eller otillbörlig påverkan finns risk för att förtroendet urholkas för Polismyndighetens förmåga att upprätthålla lag och ordning. Myndighetens förmåga, och allmänhetens tilltro till denna, att fullgöra sina uppgifter på ett fullgott sätt är en avgörande förutsättning för att ett samhälle ska vara tryggt, demokratiskt och rättssäkert.

Enligt Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll², innefattar korruption och oegentligheter:

- tagande och givande av muta
- vänskapskorruption, jäv mm
- otillbörlig påverkan
- förtroendeskadliga bisysslor, andra förmåner,
- att gynna sig själv/någon på arbetsgivarens bekostnad,
- stöld, bedrägeri, förskingring.

Polismyndighetens riktlinje för skydd av medarbetare³ beskriver även självrensning som en del av otillbörlig påverkan enligt följande:

- 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, trakasserier eller liknande inte utför sina arbetsuppgifter eller utför dem felaktigt.

Förekomsten av ensamhandläggning är en omständighet som anses öka risken för oegentligheter om det saknas kompenserande kontroller.

¹ Statliga myndigheters skydd mot korruption, 2013-02-08 dnr: 31-2012-0326

² Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll PM 2017:03, Saknr 190

³ Polismyndighetens riktlinje för skydd av medarbetare PM 2018:43, Saknr 124

Internrevisionen använder sig genomgående i rapporten av begreppet oegentligheter som ett samlingsnamn för all typ otillbörlig och otillåten påverkan.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att granska och bedöma den interna styrningen och kontrollen avseende ärendehandläggning vid Rättsavdelningen och huruvida den är betryggande/*ändamålsenlig*.

Granskningens mål utifrån 3 § myndighetsförordningen är främst att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfråga:

- Hur arbetar Rättsavdelningen i syfte att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter kopplat till handläggning av ärenden inom verksamhetsområdet förvaltningsrätt?

2.3 Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning

Granskningen omfattar risk för oegentligheter i samband med förvaltningsbeslut avseende tillståndsgivning. Vidare har granskningen avgränsats till att omfatta främst handläggning av vapentillstånd och till viss del även tillstånd inom ordningslagen och hantering av parkeringsärenden.

2.4 Informationsinsamling och metod

Granskningen har genomförts utifrån analys av styrande dokument samt kartläggning och avstämning mot ledande praxis utifrån referensmaterial för statlig verksamhet. Samt intervjuer med berörd personal inom rättsavdelningen.

Granskningen har utförts under perioden juni-september 2018, av internrevisorerna Kristina Sjöberg och Sofia Sahlin.

Rapporten sakgranskades i april 2019 av Rättsavdelningen. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli i juni 2019. Svar med förslag på åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendationer har i augusti 2019 lämnats av Rättsavdelningen. Åtgärdsförslag återges i beslutsbilaga 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	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse

väsentlig brist	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 Kriterier

För att internrevisionen ska kunna göra de bedömningar som ligger till grund för att besvara revisionsfrågorna måste det fastställas vilka kriterier som ska användas. I granskningen har internrevisionen utgått från:

1. Förordningar
2. Polismyndighetens styrning
3. Normgivare och modeller, i detta fall Ekonomistyrningsverket och modellen för tre ansvarslinjer samt kontrollstrukturer

3.1 Förordningar

Myndighetsförordningen och Förordningen om intern styrning och kontroll (FISK) är de förordningar som internrevisionen främst granskar utifrån. Förordningarna formulerar kraven på att verksamheten ska bedrivas effektivt och med god hushållning av statens medel respektive god styrning och kontroll över verksamheten. Följande avsnitt och paragrafer i myndighetsförordningen och FISK:en är främst aktuella för denna granskning:

Myndighetsförordningen, avsnitt för ärendens handläggning, 20 §

Ärendena skall avgöras efter föredragning. I arbetsordningen eller i särskilda beslut får myndigheten bestämma att ärenden som avgörs av någon annan person än myndighetens chef inte behöver föredras.

Förordningen om intern styrning och kontroll, 2 §

Myndighetsledningen ansvarar för att processen för intern styrning och kontroll ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter

3.2 Polismyndighetens styrning

Arbetsordningen⁴

Arbetsordningen är det dokument som i detalj reglerar Polismyndighetens ansvarfördelning mellan avdelningar och regioner. Följande avsnitt är mest relevant för denna revision:

⁴ Arbetsordning för Polismyndigheten 2018:21, Saknr 126

Inledande bestämmelser, 1 kap 2 §

Polisen ska arbeta över hela landet som en myndighet på ett effektivt, rättssäkert och enhetligt sätt.

Ansvarsområden, 3 kap 3 §

Det ingår i processägares processansvar att säkerställa enhetlighet.

Allmänt för chefer, 5 kap. 8 §

Varje chef har ett ansvar för att ärenden inom den egna verksamheten handläggs rättssäkert. Det innebär bl.a. att en chef, med utgångspunkt i den lägsta beslutsnivå som anges i delegationsordningen, alltid har ett ansvar att fördela en arbetsuppgift med beaktande av den anställdes lämplighet, erfarenhet, skicklighet och utbildning inom det berörda ämnesområdet. Om t.ex. handläggare anges som lägsta nivå innebär detta inte per automatik att alla handläggare inom verksamhetsområdet har rätt att fatta beslutet. Handläggaren ska därtill ha fördelats arbetsuppgiften från sin chef utifrån kriterierna i 5 kap. 8 §. En beslutsfattare har rätt, och enligt arbetsordningen ibland även en skyldighet, att hänskjuta ett ärende till närmast överordnade chef.

Handläggning av ärenden, 6 kap 10 §,

Ett ärende ska föredras om chefen bestämt detta eller om det annars är särskilt reglerat att ett sådant ärende ska föredras. I övrigt får ett ärende avgöras utan föredragning.

Delegationsordning

Rättsavdelningens delegationsordning anger lägsta beslutsnivå för förvaltningsrättsliga beslut enligt ett stort antal författningar. Behörig beslutsfattare kan exempelvis vara handläggare, jurist, gruppchef, enhetschef. Varken delegationsordningen eller Rättsavdelningens handläggningsordning ställer krav på någon form av tvåhandsfattning i förvaltningsrättsliga beslut.

3.3 Normgivare och ramverk

ESV har publicerat flera skrifter som behandlar god styrning och intern kontroll. ESV hänvisar även till modellen för tre ansvarslinjer⁵. Modellen rekommenderas och har i denna granskning använts för att åskådliggöra vilken ansvarslinje som ansvarar för vad och vem som utför respektive kontroll inom handläggningsprocessen avseende polisens förvaltningsrättsliga tillstånd. ESV har även tagit fram vägledning⁶ där kontrollstruktur för att hantera oegentligheter beskrivs, och som vidare refereras till i rapporten.

Tre ansvarslinjer⁷

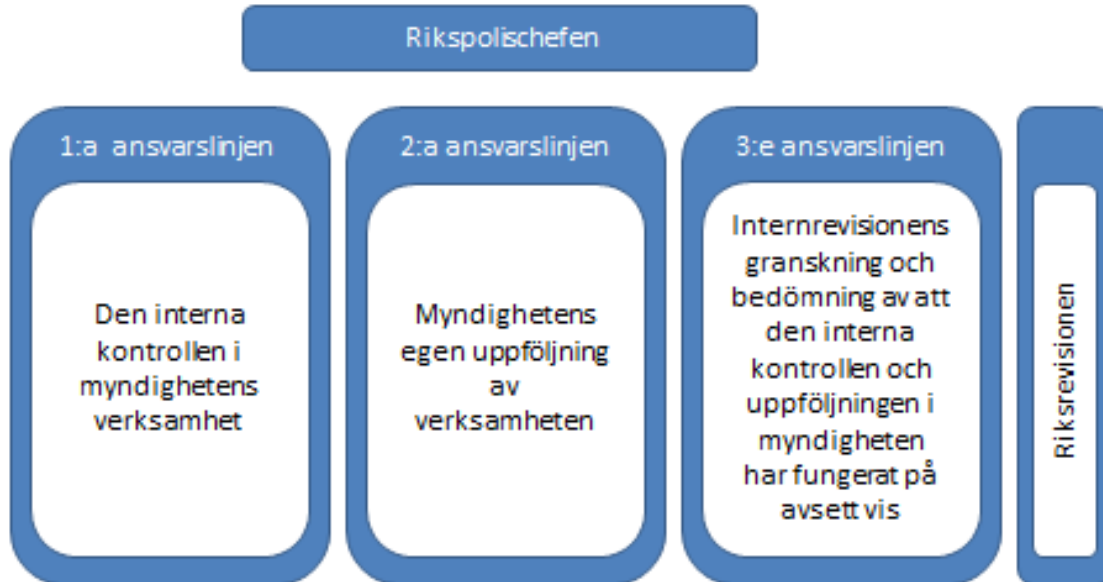
Det är vanligt förekommande att ansvaret för riskhantering och intern styrning och kontroll fördelas över många olika avdelningar och på olika nivåer inom organisationen. Modellen för tre ansvarslinjer definierar en organisations tre nivåer av ansvar. I Ekonomistyrningsverket handledning för introduktion till den statliga internrevisionen besk-

⁵ ESV, Handledning 2016:24 "En introduktion till den statliga internrevisionen,

⁶ ESV, Oegentligheter och intern styrning och kontroll

⁷ ESV, Handledning 2016:24 "En introduktion till den statliga internrevisionen

rivs de tre ansvarslinjerna med följande innebörd (illustration av polisens internrevision):



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. På vilket sätt som fördelning av ärenden sker är en förebyggande kontroll i den första 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 ingår i andra linjens ansvar genom stickprov av ärenden.

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.

Internrevisionen anser att Rättsavdelningen med fördel kan använda ovanstående modell som referens i arbetet att stärka myndighetens interna styrning och kontroll avseende handläggning inom RA.

Granskningsresultat

Projektet medarbetarskydd utförde under våren 2018 en enkätundersökning⁸ ställd till samtliga polisanställda. Resultatet från enkätundersökningen visade att 24 procent av polismedarbetare har utsatts för någon typ av otillåten och eller otillbörlig påverkan. Sex procent uppges varit utsatta för självcensur, vilket enligt undersökningen visats innebära att de undvikit att utföra eller utfört en arbetsuppgift felaktigt. Undersökningen visar också att medarbetare som arbetar med förvaltningsärenden uppges ha utsatts för otillbörlig, otillåten påverkan och/eller självcensur uppgått till 17 procent.

4 Förebygga

BRÅ och ESV belyser i skrifter att ensamhandläggning är kopplat till förhöjd påverkansrisk för otillbörlig handling och beslutfattande som kan gynna handläggaren själv eller någon annan i bland annat tillståndsgivning.

Kontroller för att förebygga risk för oegentligheter kan klassificeras som förbyggande och upptäckande för att myndigheten ska få en bild av en lämplig relation och fördelning mellan de respektive kontrollerna. Myndigheten bör även skaffa sig en bild av vilka kontroller som är inbyggda och/eller kan byggas in i handläggningssystem.⁹

Förebyggande kontroller innefattar en lämplig ansvarsfördelning i handläggningen genom dualitet, att skilja på inkompatibla arbetsuppgifter som att både handlägga och fatta beslut. En annan förebyggande kontroll är utbildning, både inom sakområdet likväl som oegentlighetsområdet. Förebyggande kontrollåtgärder riktade mot oegentligheter kan med fördel byggas in i handläggning i systemstöd.¹⁰

Iakttagelser

Polismyndigheten har enligt AO beslutat att inte följa myndighetsförordningens primära krav på att ärenden ska föredras. Utgångspunkten för polisens handläggning av förvaltningsrättsliga ärenden är istället den tillitsbaserade styrningen. En tillit som syftar till att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet.

Det har flera gånger påtalats att det finns en ambition, att ärenden som rutin ska omfördelas vid uppenbara och/eller upplevda svårigheter i handläggningen och vid risk för oegentligheter. Det har också angetts att handläggare önskar klara av sina ärenden självständigt i viljan att vara duktig och på grund av det höga trycket i antalet ärenden.

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att ensamhandläggning av ärenden inte behöver innebära en förhöjd risk för oegentligheter om de omhändertas med kontrollåtgärder i handläggningsprocessen som förebygger risker.

Enligt internrevisionen räcker det inte med att omhänderta risk för oegentligheter med tillit. Det behöver finnas en intern medvetenhet om vilka risker som finns i verksamhet-

⁸ Polismyndigheten 21 sep 2018, Påverkansförsök på polisanställda, resultat från enkätundersökning

⁹ ESV, Handledning 2016:24, ”Oegentligheter och inter styrning och kontroll”

¹⁰ Brå, Rapport 2016:13, ”Otillåten påverkan mot myndighetspersoner”

en vad gäller otillbörlig påverkan, bedrägeri och annan oegentlighet. Enligt internrevisionen behöver risk för oegentligheter omhändertas på ett mer tillfredsställande sätt.

Internrevisionens anser att ambitionen att fördela om ärenden vid behov är en sorts tvåhandsfattning/dualitet som anses förebygga risker för oegentligheter. Rutinen behöver dock vara mer formaliserad och göras rutinmässig samt i större omfattning.

4.1 Kontrollstruktur

Det behöver vara en balans i hur mycket kontroller som handlägningsprocesser ska innehålla, eftersom kontroller tar resurser i anspråk. En myndighet kan ha nolltolerans vad gäller oegentligheter utan att kontrollera allt. Att uppnå rimlig säkerhet att oegentligheter inte förekommer är ett allmänt vedertaget mål

Det är en del av chefsansvaret att ha kunskap om den interna styrningen och att uppbyggda kontrollstrukturer fungerar på avsett sätt inom det egna ansvarsområdet. Därför är det i första hand ansvarig chef som ska se till att det sker en regelbunden uppföljning av effektiviteten i de kontroller som finns för att förebygga och upptäcka oegentligheter. När det gäller att förebygga oegentligheter är myndighetsledningens inställning avgörande för att bygga upp en god intern kontrollmiljö i organisationen. Det bör inte råda någon tvekan om ledningens uppfattning om vad som är tillåtet och vad som inte är det.

Det är inte möjligt att helt ta bort risken för oegentligheter genom förebyggande arbete men det går att avsevärt minska möjligheterna för oegentligheter med en god intern kontroll. Myndighetens löpande kontroller ska förebygga avsiktliga och oavsiktliga fel i myndighetens dagliga verksamhet och processer. Handläggare och chefer genomför kontrollåtgärderna i de löpande processerna men myndigheten ska även ha efterkontroller och en regelbundet återkommande uppföljning. En så kallad internkontrollplan kan användas för att följa upp beslutade nyckelkontroller. Den kan ange vad kontrollen ska omfatta, hur den ska utföras, när den ska utföras och av vem.¹¹

4.2 Identifiering av risker för oegentligheter

Med riskhantering vill myndigheten förhindra, eller i alla fall motverka, oegentligheter i verksamheten. I riskanalysen identifieras de omständigheter (händelser eller förhållanden) som kan utgöra ett hinder för myndighetens möjlighet att uppfylla de krav som ställs på verksamheten. Med riskanalysen som underlag kan myndigheten vidta åtgärder för att hantera de risker som inte är accepterade.

Att öka den interna medvetenheten kring frågor om risker för oegentligheter är grundläggande i myndighetens förebyggande arbete. För att identifiera relevanta risker för oegentligheter behövs erfarenhet från myndighetens verksamhet, en god sak kompetens och ett öppet sinne. En risk kan öppna upp för flera möjliga upplägg vad gäller oegentligheter. Ett sätt kan vara att identifiera luckorna i myndighetens kontroller och var det finns risker i handlägningsrutinerna.

¹¹ ESV,Handledning 2016:24, ”Oegentligheter och inter styrning och kontroll”

En viktig förebyggande åtgärd är att ta till vara och utveckla medarbetarnas kompetens om oegentligheter och hur man skyddar sig mot dem. Det kan ske genom kompetensutveckling, ett närvarande ledarskap och fortlöpande internt utbyte till exempel genom så kallade dilemmadiskussioner, om olika etiska och juridiska problemställningar som man kan komma i kontakt med som statsanställd.¹²

Iakttagelser

RA:s dokumenterade riskanalys för 2018 tar inte upp några potentiella oegentlighetsrisker kopplat till ärendehandläggningen. Det har genom intervjuer framkommit att det ute i verksamheten pratas mycket lite eller inget alls om oegentligheter i någon form, kopplade till handläggning av ärenden. Det görs enligt uppgift inte heller några kontrollåtgärder för att följa upp om handläggningen är saklig och opartiskt.

Efter att internrevisionen genomfört intervjuer i verksamheten har det framkommit att RA tagit fram en promemoria om hur oegentligheter ska kunna motverkas. Promemorian har enligt uppgift delats och diskuterats vid flera olika återkommande sammankomster inom rättsavdelningen. Olika åtgärder har enligt uppgift vidtagits i syfte att inte glömma bort frågor kring oegentligheter. Avdelningens ledningsgrupp har följt upp vilka åtgärder som har vidtagits inom enheterna.

Bedömning

Enligt internrevisionens bedömning är sannolikheten för att det inom ärendehandläggningen förekommer någon form av oegentligheter på grund av avsaknad av kontroller förhöjd. Rättsavdelningen behöver kartlägga och rikta uppmärksamhet mot de oegentlighetsrisker som finns inom den förvaltningsrättsliga verksamheten. Det är väsentligt att verksamheten har kontroller kopplade till den bedömda risken för oegentligheter kopplat till tillståndshandläggningen. Oegentligheter kan uppstå till följd av externa påtryckningar men också till följd av egna initiativ. Särskilt risker för externa påtryckningar bedöms vara viktiga att identifiera och omhänderta utifrån säkerhets- och arbetsmiljöperspektiv.

Internrevisionen har inte granskat effekten av det pågående arbetet inom rättsavdelning som syftar till att förebygga oegentligheter. Internrevisionen bedömer dock att det påbörjade arbetet till stor del syftar till att medvetandegöra olika typer av oegentligheter och den eventuella förekomsten inom tillståndshandläggningen, vilket internrevisionen ser som positivt. Det medvetandegörande arbetet behöver kompletteras med förebyggande kontroller.

4.3 Handläggningstid/fördelning av ärenden

Under 2013 kom det in ett förhållandevis stort antal anmälningar till JO om polisens handläggningstider i ärenden om vapentillstånd. JO begärde att Rikspolisstyrelsen skulle redogöra för handläggningstiderna och redovisa en bedömning av situationen. Rikspolisstyrelsen gjorde med stöd av JO bedömningen att ett ärende om vapentillstånd bör kunna handläggas inom 30 dagar vid landets samtliga polismyndigheter. Handläggningstiden varierar fortfarande stort mellan regionerna med upp till 20 veckor vid tid för granskningens genomförande.

¹² ESV,Handledning 2016:24, Oegentligheter och inter styrning och kontroll

Regeringen beslutade i juli 2015 att ge Polismyndigheten i uppdrag att utveckla långsiktiga och hållbara rutiner för ett effektivt och rättssäkert arbete med vapentillstånd. Anledningen till uppdraget var främst att Justitieombudsmannen (JO) kritiserat Polismyndigheten för långsam handläggning av vapentillståndsärenden. Polismyndigheten har i samband med uppdraget vidtagit åtgärder som har lett till effektivare handläggning.

Rättsenheten Nord fick i april 2018 uppdraget att genomföra en förstudie över hur handläggning av vapentillståndsärenden ytterligare kan utvecklas för att uppnå en mer enhetlig, effektiv och rättssäker handläggning.

Enligt 5 kap. 8 § arbetsordningen följer att varje chef har ett ansvar för att ärenden inom den egna verksamheten handläggs rättssäkert. Om handläggare anges som lägsta beslutsnivå innebär detta inte per automatik att alla handläggare inom verksamhetsområdet har rätt att fatta beslutet. Handläggaren ska därtill ha fördelats arbetsuppgiften från sin chef utifrån kriterierna i 5 kap. 8 §. En beslutsfattare har rätt, och enligt arbetsordningen ibland även en skyldighet, att hänskjuta ett ärende till närmast överordnade chef.

Iakttagelser

Handläggningstiderna för framförallt vapenärenden uppges variera stort mellan de olika förvaltningsrättssektionerna/-grupperna i landet. Problemen upplevs delvis beror på få handläggare som har kompetens att handlägga svårare ärenden. Det har framkommit att långa handläggningstider skapar press och stress för handläggare. Detta upplevs enligt uppgift kunna leda till att det inte görs tillräckligt noggranna kontroller och/eller inte dokumenterar utförda kontroller. Vidare anses ”mindre påtryckningar” i påverkansförsök avseende handläggningen av ärenden förekomma för att det inte finns tid och ork att stå emot. En handläggningstid på 20 veckor för målskytte anses inte alls vara tillfredsställande. Med nationell kö anses fler erfarna handläggare kunna hjälpa till att beta av ärenden. Polismyndigheten lever till stor del fortfarande inte upp till den överenskomna fyraveckorsregeln som regeringsuppdraget från 2015 ledde fram till. Vid perioder med långa handläggningstider uppges upp mot 80 procent av telefonsamtalen till vapenhandläggare bestå av frågor kopplade till de långa handläggningstiderna.

I nuläget är kön för vapenärenden uppdelad på sju regioner. Fördelning av vapenärenden sker genom att handläggare plockar åt sig ärende själv från den regionalt tilldelade potten av ärenden. Det finns en muntlig överenskommelse om en turordning som innebär att handläggare plockar åt sig äldsta betalda ärendet från kön först. Ärendefördelning för handläggning av tillstånd enligt ordningslagen sker genom tilldelning via gruppchef.

En konsekvens med att ha regionsköer anses vara, att regionerna inte alltid ser helheten utifrån perspektivet Polismyndigheten främst när det gäller ett gemensamt krafttag att få ner köerna inom hela myndigheten. Det uppfattas som att det har skapats en kultur där vissa regioner anses vara bättre och andra sämre på grund av att förmågan att handlägga ärenden jämförs på detta sätt. Sammantaget har det framkommit i intervjuerna att det förordas en lösning med en gemensam nationell kö. Fördelarna som främst påtalas är att skillnaden i handläggningstider mellan regionerna försvinner och förutsättningar för förbättrad enhetlighet i handläggningen. Det har även påtalats ett behov av tilldelning av vapenärenden istället för den metod med ”självplock” av ärenden som tillämpas idag.

Bedömning

Internrevisionens bedömning är att de långa handläggningstiderna ökar risken för otillåten och otillbörlig påverkan, som i sin tur kan leda till osaklig handläggning. Detta till följd av en pressad situation med stress bl.a. beroende på ökat antal telefonsamtal kopplat till de långa handläggningstiderna och ökat tryck på att avsluta ärenden.

Internrevisionens bedömning är att en fördelningsprincip där handläggare själva förser sig med ärenden är förenat med risk för oegentligheter. Möjligheten att välja ärenden ur ärendekö skapar även risk för att svårhanterade ärenden blir liggande kvar i kön, med följd att alla inte behandlas lika i prioriteringsordning. Givet det som gäller enligt AO 5 kap 8§ avseende fördelning av ärenden efter kunskap och erfarenhet bedöms det vara olämpligt att fördela ärenden genom självplock. Internrevisionens bedömning är därför att möjligheten till ”självplock” behöver arbetas bort.

Internrevisionens bedömning är att det finns flera fördelar med att inrätta en nationell kö med tilldelning av ärenden, både ur ett oegentlighetsperspektiv och för en ökad effektivitet. Behovet av hur många vapenhandläggare som skulle behövas för att kunna leva upp till rimliga handläggningstider skulle tydliggöras genom bättre överskådlighet av resurser. Polismyndigheten skulle med en nationell kö få flexibilitet vad gäller placementsort och därmed ha hela landet som rekryteringsbas. Förutsättningarna för att uppnå en ökad enhetlighet skulle förbättras genom ett närmare samarbete. Ur perspektivet otillåten/otillbörlig påverkan och intressekonflikter är det en förbyggande kontroll att handläggare inte kan plocka ärenden utan istället slumpmässigt tilldelas ärende från kö. En nationell kö kan också minska risken för lokala påverkansförsök, vilket är en förebyggande kontroll.

En relaterad men kanske mer långsiktig fråga är i vilken mån det är nödvändigt att ha vapenlicenshandläggare placerade på samtliga regioner. Geografisk centralisering av handläggningen skulle bland annat innebära en mer samlad kompetens och ökade möjligheter till kompetensöverföring, vilket på längre sikt skulle kunna innebära stärkt total kompetens i dessa frågor.

4.4 Enhetliga bedömningsgrunder

Enligt Polismyndighetens Arbetsordning 1 kap 2 § ska polisen arbeta över hela landet som en myndighet på ett effektivt, rättssäkert och enhetligt sätt. Enligt 3 kap 3 § ingår det i processågares processansvar att säkerställa enhetlighet.

I samband med regeringsuppdraget 2015, inrättades en referensgrupp i syfte att effektivisera och stödja vapenhandläggarna med bedömningar om ett vapens lämplighet. Efter att regeringsuppdraget slutredovisades i mars 2017 pausades gruppens arbete sommaren 2017 efter att en rättsutredning genomförts på området. Utredningen resulterade i ett gemensamt förslag från enheterna för förvaltningsrätt och rättslig styrning och stöd om att tillsätta en funktion/grupp. Gruppens syfte var att följa polisens ärenden avseende vapens lämplighet, genom att fatta beslut för enskilda vapenmodeller utifrån enskilda ärenden och följa utvecklingen av praxis på området. Enligt det senaste direktivet ska dessa ärenden avhandlas i samverkansforum mellan RSS och EFR. Enligt uppgift har

samverkansforumet under hösten 2018 gjort sin första bedömning av vapens lämplighet avseende tre olika vapenmodeller.

Iakttagelser

Den snabba vapenutvecklingen uppges medföra att ett skjutvapens lämplighet i förhållande till syftet, i många fall bli allt mer svårbedömt. Vapen- och ordningslagen anses generellt vara mycket svårtolkade, det uppges finnas få domar och nästintill ingen rättslig vägledning avseende vapen- och ordningslagen varpå det enligt uppgift få till följd att det skapas egna tolkningar. Lösningen för handläggarna har enligt uppgift varit att handläggning och beslut i ärende har baserats på förvärvad erfarenhet och tidigare fattade beslut. Detta har uppgetts få till följd att tillstånd enligt vapen- och ordningslagen på lika grunder, har lett till olika beslut. Under genomförda intervjuer har också framkommit uppgifter om att det föreligger kvalitetsdifferenser mellan regionerna i ärendehandläggningen. En kvalitetshöjande faktor anses vara att jurister bemannar handläggningsgrupperna.

Avseende handläggning av tillstånd enligt ordningslagen och till viss del även vid handläggning av vapenlicenser saknas enligt uppgift grundläggande utbildning inom allmän förvaltningsrätt. Det är även osäkert om och vilka av medarbetarna som genomgått utbildning inom statstjänstemannarollen och myndighetsförordningen. Inom handläggning av tillstånd enligt ordningslagen har de handläggare som intervjuats inte gått någon utbildning, de har lärt sig handläggningen via handledare. Bilden från intervjuerna är att det vid tiden för granskningen inte utbildades på temat oegentligheter och området uppmärksammades i liten omfattning.

För handläggning av vapenärenden och tillstånd enligt ordningslagen har internrevisionens granskning påvisat, att det finns behov av att skapa förutsättningar för att fatta beslut utifrån en nationellt utarbetad bedömningsgrund. I intervjuer framkom ett samstämmigt budskap om att lagstiftningen inom både vapen och ordningslagen har betydande luckor då relevanta områden inte behandlas i polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (FAP). Detta uppges vara en följd av att det skett en rättslig och teknisk utvecklig och att förordningarna inte hängt med. Enligt uppgift är en ytterligare försvårande omständighet att Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (FAP) till stor del består av allmänna råd.

Enligt uppgift beslutade rättsavdelningen, våren 2018, att ta bort den aktuella handledningsrutinen för tillstånd enligt ordningslagen på grund av att den innehöll vissa formaliafel. Tanken är att rutinen ska ersättas med en handbok utöver det stöd som handläggarna enligt uppgift har genom kontakten med den egna rättsenhetens jurister. Utkastet till den nya handboken har varit på delning fram till april 2019.

Bedömning

Trots det arbete som har genomförts är internrevisionens bedömning, utifrån den bild som speglades i granskningen, att förutsättningar för handläggare att arbeta enhetligt inte har stärkts i tillräcklig grad, varken inom handläggning av vapenärenden eller för tillstånd enligt ordningslagen. Internrevisionens bedömning är att behovet av rättligt stöd är påtagligt framförallt mot beaktande av en situation med ensamhandläggning, svårtolkad lagstiftning och den tekniska vapenutvecklingen.

Den samlade bilden utifrån de iakttagelserna som internrevisionen har från genomförda intervjuer med handläggare är att de anser sig fatta beslut på vaga och icke enhetliga grunder.

4.5 Resursläget

Det har genomgående framkommit i intervjuer att resursläget har varit kritiskt under lång tid. Därtill kommer en hög personalomsättning med personal som slutat på grund av arbetsklimatet. De medarbetare som rekryterats är unga och stannar inte länge. Trots försök att ändra i profilering vid rekrytering, med krav på någon akademisk utbildning, har det varit svårt att få personal och stanna. De har även framkommit att den höga personalomsättningen upplevs bero på att arbetsmiljön är stressutsatt med högt tryck på handläggningstider och med osäkerhet i handläggningen. Regionerna har löst det kritiska resursläget på olika sätt, genom exempelvis timanställda för att få ner kötiderna framförallt avseende vapenlicenser och det har även förts diskussioner om övertid.

Iakttagelser

I de regioner som internrevisionen besökt har det framkommit att enheterna/grupperna för vapentillstånd utför vissa arbetsuppgifter som de enligt AO inte uppfattar ingår i deras uppdrag. Det rör sig framförallt om hantering och transport för skrotning av vapen som inlämnats av allmänheten och som ska transporteras till kassuner för vidare transport till NFC. Transport av vapen som lämnas in för skrotning regleras inte i arbetsordningen. I vissa regioner hanterar RA transporterna och i andra regioner sköter regionerna hanteringen. Transporterna av vapen uppges ta mycket resurser i anspråk.

Bedömning

Internrevisionen gör ingen bedömning eftersom iakttagelsen i huvudsak inte berör revisionsfrågan.

Rekommendation för avsnittet, förebygga

4.1 Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att rättsavdelningen för att förebygga risk för oegentligheter inom förvaltningsrättslig handläggning,

- inom ramen för det löpande riskanalyserarbetet kontinuerligt identifierar risker för eventuella oegentligheter
- vidtar kontrollåtgärder för att reducera risker
- överväger nationell kö för tilldelning av vapenärenden
- innan årets slut utvärderar om den nu använda metoden för rättsligt handlägningsstöd, med hjälp av samverkansgrupper inom handläggning av vapen, stärker handläggningen. I det fall utvärderingen visar att det rättsliga stödet inte stärkts bör andra metoder övervägas för att stärka och stödja handläggning.
- ser över behovet av rättsligt stöd inom hela tillståndshandläggningen för att sä-

kerställa opartiska, enhetliga och rättsäkra förvaltningsrättsliga beslut.

- gör en översyn, av genomförda arbetsuppgifter för att renodla verksamheten i syfte att frigöra resurser till handläggning av tillstånd.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs, att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet och lagenlighet, vilket kan medföra betydande negativa konsekvenser för Polismyndigheten.

5 Upptäcka

Myndighetens löpande kontroller ska upptäcka avsiktliga och oavsiktliga fel i den dagliga verksamheten och processer. Handläggare och chefer genomför kontrollåtgärderna i de löpande processerna men myndigheten bör även ha efterkontroller och regelbundet återkommande uppföljningar. Det kan vara manuella eller maskinella efterkontroller, exempelvis stickprov och kvalitetsuppföljningar.

Arbetsrotation är en metod för att både förebygga och upptäcka oegentligheter. Regelbundna stickprov för att få en bild över kvalitet i handlagda ärenden är en annan. Controllers och funktioner som arbetar med risker kan vara en del i den här uppföljningen.

Iakttagelser

Genom intervju har det framkommit att de upptäckande kontroller som finns inom ärendehandläggningen av tillstånd består av att ärenden vid behov bollas mellan handläggare eller till chefer på initiativ av handläggare.

Vidare har det framförts att det i liten omfattning görs kvalitetssäkring av ärenden, samtidigt som det framkommit att anledningen till att det inte sker kontroller är att handläggning anses bygga på tillit. Det har även framkommit att det finns ett visst motstånd mot att bli kontrollerad eftersom det medför en känsla av att jämföras med andra och framstå som sämre i jämförelse.

I de fall Polismyndigheten meddelar avslagsbeslut med motiveringen att vapnet inte är lämpligt för sitt ändamål överklagas ofta beslut till förvaltningsrätten. Av de vapenärenden som överklagas är de mest frekventa, återkallelse av tillstånd eller avslag på ansökan om vapentillstånd. I genomsnitt överklagas i ett nationellt perspektiv 3-4 vapenärenden per arbetsdag. Överklagade vapenärenden tar mycket arbetstid från den ordinarie vapenhandläggningen,

I den medarbetarundersökning som utfördes av projekt medarbetarskydd lämnas förslag på förbyggande och upptäckande åtgärder mot oegentligheter, till exempel rotation av handläggare för att undvika upprepade utsatthet.

Det har enligt uppgift, i viss mån setts över möjligheten till att följa upp ärenden med hjälp av befintliga systemstöd, men den möjligheten uppges vara tämligen begränsad.

Bedömning,

På grund av de risker som finns förknippade med ensamhandläggning är internrevisionens bedömning att det finns grund för att införa olika typer av kontroller. Att följa upp avvikelser eller mönster rörande handlagda ärenden i form av förhållandevis för många eller för få handlagda ärenden per handläggare, överklagade/ej överklagade beslut, korta handläggningstider etc. kan också användas för att följa upp och säkra kvalitet och enhetlighet.

Internrevisionens bedömning är att det utifrån gjorda iakttagelser inte finns systemstöd som förbättrar förutsättningar för en tillförlitlig och effektiv tillståndshandläggning. Automatiserade beslut och kontroller borde kunna införas.

Rekommendation för avsnittet, upptäcka**5.1 Röd – Mycket väsentlig brist**

I syfte att med rimlig säkerhet möjliggöra upptäckt av risk för oegentligheter inom förvaltningsrättslig handläggning, rekommenderar internrevisionen RA att:

- processägare och informationsägare identifierar behovet av att systemstödet genomför kontroller av handläggningen men även för att tillvarata möjligheter till att effektivisera och frigöra resurser till verksamheten.
- enheten för förvaltningsrätt inför stickprov- och uppföljande kontroller av förvaltningsrättsliga beslut. Kontrollåtgärderna ska väga resursåtgång i förhållande till behovet av att med rimlig säkerhet kunna fastställa att oegentligheter inte förekommer.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs, att myndighetsförordningens krav på effektivitet och lagenlighet inte uppfylls vilket medför stora negativa konsekvenser för Polismyndigheten.

6 Hantera

Vid misstanke om brott ska ärendet skyndsamt överlämnas till avdelningen för särskilda utredningar (SU) vid misstanke om otillåten påverkan. I annat fall överlämnas ärendet till gruppen för skiljande- och disciplinärenden (GSD).

Projektet för medarbetarskydd har under 2018 genomfört en enkätundersökning avseende hot och våld mot polisanställda. I projektets arbete har riktlinje tagits fram i syfte att skydda medarbetare mot oegentligheter. I den framgår bland annat den rapporterings-skyldighet som gäller vid misstanke om oegentligheter.

När ett ärende, kopplat till någon typ av oegentlighet, är avslutat är det viktigt att dra lärdomar av det som inträffat. Utifrån den bild, av hur oegentligheten har gått till kan det vara bra ta reda på vad som möjliggjorde oegentligheten.

Iakttagelser

Det har genom intervjuer framkommit att det återkommande har inträffat oegentligheter i form av interna påverkansförsök avseende tillstånd enligt ordningslagen, överklagan av parkeringsärenden och ansökan av vapenlicens. Detta bekräftas även av svaren i tidigare nämnd enkät. Det har på några håll framförts att det till viss del saknas rutiner för hur dessa ärenden ska hanteras, medan det på andra håll har framförts att det finns rutin att skicka dessa ärenden till GSD för vidare hantering.

Bedömning

Internrevisionen bedömer att rutinen för att hantera interna oegentligheter i huvudsak fungerar tillfredsställande.

7 Sammanfattande bedömning av revisionsfrågan

Granskningen har syftat till att bedöma Polismyndighetens interna styrning och kontroll och huruvida den är betryggande och ändamålsenlig.

En revisionsfråga har formulerats:

- Hur arbetar Rättsavdelningen i syfte att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter kopplat till handläggning av ärenden inom verksamhetsområdet förvaltningsrätt?

Efter utförd granskning gör internrevisionen bedömningen att det finns förbättringsområden avseende den interna styrningen och kontrollen vid handläggning av förvaltningsrättsliga tillstånd. I granskningen har internrevisionen identifierat vissa arbetsmoment inom tillståndshandläggningen som kan anses utgöra åtgärder/kontroller i syfte att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter. Granskningen har dock visat att detta arbete inte är systematiskt eller heltäckande.

Granskningen har visat att det finns områden som behöver förbättras och förstärkas. Risker behöver identifieras och kontrollstrukturer inrättas i första och andra ansvarslinjen. Det är framförallt arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter som behöver utvecklas.



Kristina Sjöberg



Datum
2019-09-30

Beslutsprotokoll
RPC 123/2019

Diariernr, ärende
A084.029/2018

Saknr
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Handläggaren Lena Brandt Ojala
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Internrevisionschefen Stina N Kristiansson <i>SU</i> Avdelningschefen Martin Valfridsson <i>MV</i>	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av tillståndshandläggning.	
Beslut Internrevisionen har genomfört en granskning av Polismyndighetens tillståndshandläggning. Syftet har varit att bedöma myndighetens interna styrning och kontroll av ärendehandläggningen av tillstånd samt huruvida den är betryggande och ändamålsenlig. Granskningen visar att arbetet med åtgärder/kontroller i syfte att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter inte är systematiskt eller heltäckande, vilket har resulterat i två rekommendationer. Utifrån dessa har rättsavdelningen lämnat förslag till åtgärder, vilka har beretts vid rikspolischefens kansli. Polismyndigheten beslutar följande. Rekommendation 4.1 För att förebygga risk för oegentligheter inom förvaltningsrättslig handläggning ska rättsavdelningen: <ol style="list-style-type: none">1. upprätta en internkontrollplan och kontinuerligt i riskanalysarbetet redovisa och följa upp de risker för eventuella oegentligheter som identifieras och de kontrollåtgärder som vidtas. Åtgärden ska vara genomförd senast den 1 april 2020 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.2. säkerställa att handläggare tilldelas de vapenärenden som ska handläggas, t.ex. genom fördelning via chef, i syfte att reducera risken för otillbörlig påverkan. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2019 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.3. överväga införande av nationell kö för vapenärenden, i syfte att utjämna handläggningstiderna och därmed reducera risken för otillbörlig påverkan. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2020 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.4. utvärdera om samverkansgruppen inom vapenområdet ger avsett tillämpningsstöd för handläggarna och vid behov ge förslag på förbättringar. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2019 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.5. slutföra arbetet med att ta fram handböcker för handläggning av tillståndsärenden	

2019-09-30

A084.029/2018

enligt ordningslagen (1993:1617) och för vapenärenden i syfte att göra handläggningen av ärendetyperna rättssäkra, enhetliga och effektiva. Åtgärden ska vara genomförd senast den 1 september 2020 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.

6. i samverkan med berörda avdelningar och polisregioner ta fram underlag för en nationell rutin för hantering av vapentransporter (förvaltningsrättsliga ärenden) från inlämningsstället till förvaringslokal, i syfte att frigöra resurser för handläggning av tillståndsärenden. Åtgärden ska vara genomförd senast den 1 juni 2020 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.

Rekommendation 5.1

För att med rimlig säkerhet möjliggöra upptäckt av risk för oegentligheter inom förvaltningsrättslig handläggning ska rättsavdelningen:

1. utreda möjligheten att få fram statistik eller införa automatiserade kontroller till stöd för de kontroller och den uppföljning som ska utföras i enlighet med åtgärden i rekommendation 4.1 punkten 1. Åtgärden ska vara genomförd senast den 31 december 2020 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.
2. införa stickprov och uppföljande egenkontroller som en del i internkontrollplanen. Åtgärden ska vara genomförd senast den 1 april 2020 och chefen för rättsavdelningen ansvarar för att åtgärden genomförs.

Kostnad

Finansiering

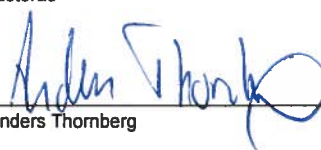
—

Vid protokollet



Lena Brandt Ojala

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen