

Polismyndighetens insatsförmåga

Redovisning av regeringsuppdrag att
säkerställa insatsförmågan

INNEHÅLL

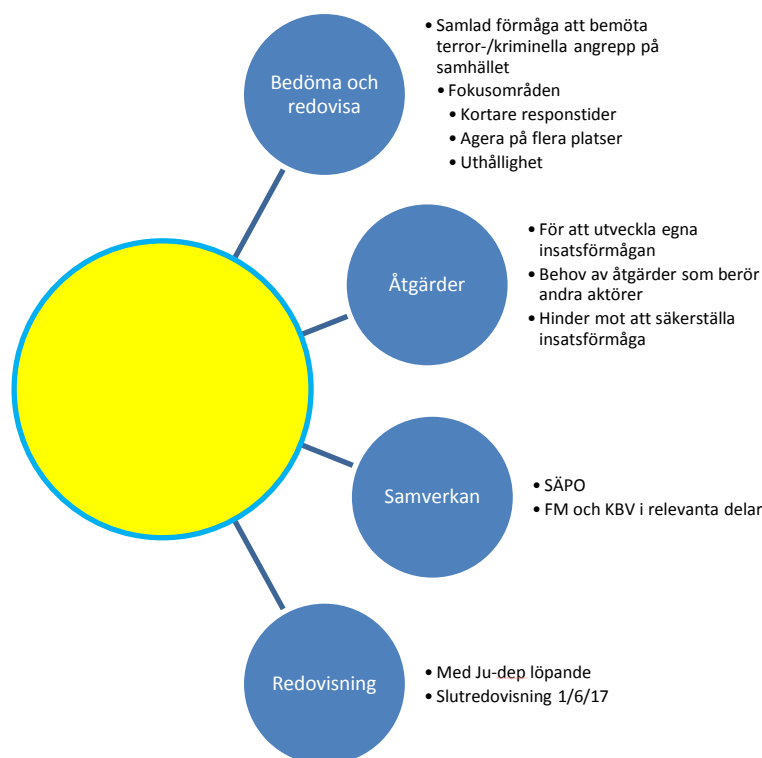
1	REGERINGSUPPDRAGET	3
2	GRUNDFÖRMÅGA	4
3	DET NATIONELLA INSATSKONCEPTET	4
3.1	NIK Problembild.....	5
4	ÅTGÄRDER FÖR ATT HÖJA INSATSFÖRMÅGAN	5
4.1	Inom polismyndigheten vidtagna eller planerade åtgärder	5
4.2	Bedömt behov av åtgärder rörande regionala NIK-resurser	6
4.3	Åtgärder för nationell förmåga	6
5	SAMVERKAN MED ANDRA MYNDIGHETER OCH FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER FÖR ATT HÖJA INSATSFÖRMÅGAN	7
6	SAMANFATTNING	8
7	BILAGOR	9
	Bilaga 1: Särskild bilaga nationell förmåga (hemlig)	
	Bilaga 2: Nationella insatskonceptet: Problembild 2017, HD5800-72/2017 (hemlig)	
	Bilaga 3: Inlägga rörande Polismyndighetens resursbehov för att införliva regeringens strategi mot terrorism (A036.693/2017)	
	Bilaga 4: Polisens terrorismbekämpning, slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete	

1 Regeringsuppdraget

Den 16 juni 2016 gav regeringen uppdrag till Polismyndigheten bedöma och redovisa hur myndighetens insatsförmåga kan säkerställas. I regeringsbeslutet framhålls att korta responstider för insats, att kunna agera på två platser samtidigt och under en längre period särskilt ska beaktas. Regeringen anger som skäl för regeringens beslut att ett antal terroristattentat i bland annat Köpenhamn, Paris, Hurgada och Bryssel påtagligt visar hur utvecklingen i omvärlden har en direkt och tydlig påverkan på Sverige och svenska myndigheters arbete och prioriteringar mot terrorism. Polismyndigheten kommer, i enlighet med sitt grunduppdrag, vara den första aktör som ingriper och bemöter ett eventuellt attentat och behöver därför ha en hög förmåga att hantera situationer där terroristattentat eller andra brottsliga angrepp på samhälle, individer och egendom är nära förestående eller pågående.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Säkerhetspolisen, och i relevanta delar, i samråd med Försvarsmakten och Kustbevakningen Beredande enhet inom polismyndigheten är den operativa enheten vid den Nationella operativa avdelningen (NOA).

Regeringsuppdraget kan sammanfattas enligt nedanstående figur.



Utöver de specifika förutsättningarna som anges i regeringsbeslutet utgör den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146) utgångspunkten för Polismyndighetens arbete på området.

2 Grundförmåga

Flera terrorattentat som har genomförts i Europa i närtid har varit över på mindre än 15 minuter och har i flera fall riktas mot allmänheten på platser där många människor vistas. Gärningsmännen har ofta fortsatt sitt agerande tills dess att de blir avbrutna. Detta innebär att förmågan till snabb polisiär respons är avgörande för att avbryta attentat eller störa och begränsa gärningsmän så att de inte kan genomföra sin plan fullt ut och därmed, så långt som möjligt, begränsa antalet dödade och skadade. I väsentliga delar gäller detta också för andra typer av pågående dödligt våld, så som skolskjutningar och arbetsplatsskjutningar.

Grunden för polisens insatsförmåga utgörs av ordinarie ingripandeverksamhets numerär, utrustning och möjlighet till regelbunden vidareutbildning. Svensk polis är beväpnad, taktikutbildad och arbetar regelmässigt i dubbelpatrull vilket ger goda grundförutsättningar för att hantera terrorattentat och annan grov våldsbrottslighet. Huvuddelen av poliserna i yttre tjänst har under de senaste åren genomfört utbildning som syftar till att höja just förmågan att respondera mot ett terrorattentat eller annat pågående dödligt våld. Under 2016 och 2017 ingår en endagsutbildning specifikt inriktat mot terrorismbekämpning i polisens vidareutbildning i polisiärkonflikthantering (POLKON). Utöver det har ett 60-tal polisbilar i ett pilotprojekt utrustats med mobila förvaringssystem för förstärkningsvapen vilket möjliggör en hög tillgänglighet och snabb åtkomst till förstärkningsvapen när situationen så kräver. Projektet kommer att utvärderas och utgöra underlag till beslut om hur nästa generation polisbilar ska utrustas.

I enlighet med Polismyndighetens senaste budgetunderlag till regeringen anser myndigheten att antalet poliser behöver öka markant av flera anledningar, att säkerställa insatsförmågan är en av dessa. Polismyndigheten saknar också ändamålsenliga utbildnings- och övningsanläggningar och har därför inkluderat detta behov i Polismyndighetens budgetunderlag för 2018-20¹. Härutöver pågår det i skrivande stund en inventering av skyddsutrustning och förstärkningsvapen i samtliga polisregioner i syfte att identifiera eventuella brister.

3 Det nationella insatskonceptet

Insatsverksamheten inom polisen har varit föremål för flera översyner och inspektioner genom åren och återkommande har behovet av ökad nationell samordning påtalats. Dåvarande Rikspolisstyrelsen initierade därför 2012 en förstudie på området och i september 2013 presenterades slutsatserna från förstudien i form av en rapport. Den föreslog, i effektiviseringssyfte, en ökad nationell samordning av insatsverksamheten mellan dåvarande polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen.

Den 14 maj 2014 beslutade Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten att den nationella operativa avdelningen (NOA) vid den nya Polismyndigheten skulle ha processansvar för det nationella insatskonceptet (NIK)². Chefen för NOA, Mats

¹ Se även inlägga rörande Polismyndighetens resursbehov för att införliva regeringens strategi mot terrorism, A036.693/2017.

² Beslut den 14 maj 2014 om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation, Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten

Löfving, inledde arbetet med att utforma och definiera detta processansvar genom att uppdra åt en arbetsgrupp att utarbeta ett underlag för beslut och den 17 juni 2015 beslutades att inrätta ett enhetligt nationellt insatskoncept vid Polismyndigheten i enlighet med arbetsgruppens förslag³.

Processägare och ansvarig för det nationella insatskonceptet vid Polismyndigheten är chefen för den Operativa enheten vid NOA. Processägaren inriktar insatsverksamhetens utbildning, utveckling och materielanskaffning årligen genom ett inriktningsbeslut. Processägaren styr och ansvarar för att insatsresurserna har relevanta förmågor men styr och prioriterar inte insatsverksamhetens användning operativt. Processägarskapet har således ökat möjligheterna till nationell styrning av insatsverksamheten i förhållande till den tidigare ordningen.

Inrättandet av det nationella insatskonceptet utgör ett led i att säkerställa insatsförmågan i samtliga polisregioner för situationer som kräver metoder och system utöver polisens grundförmågor för att kunna hanteras tillfredsställande.

3.1 NIK Problembild

För att tygiggöra vilka situationer det nationella insatskonceptet förväntas kunna hantera genomförs årligen en problembildsanalys⁴ som utgår från ett antal tematiska situationer med varierande farlighet och komplexitet. De utvalda situationerna baserar sig på typiska händelser från såväl nationella som internationella studie och är av sådan karaktär att de kräver metoder och system utöver polisens grundförmågor för att kunna hanteras framgångsrikt.

Analysen utgår från faktorerna *farlighet* och *komplexitet* avseende *gärningsmännen* och *insatsmiljön*. Faktorer som påverkar gärningsmännens bedömda farlighet och komplexitet är i sammanhanget främst antal gärningsmän, styrkan i gärningsmännens drivkraft, deras kunskap och kriminella kapacitet, beväpning och förmåga till ledning eller koordinering samt deras förmåga att påverka polisens motsvarande delar negativt.

Faktorer som påverkar insatsmiljöns farlighet och komplexitet är i huvudsak dess hälsovådlighet, ljusförhållanden, miljöns tillgänglighet och behovet av forcering som krävs för att hantera en händelse i miljön.

4 Åtgärder för att höja insatsförmågan

De snabba och våldsamma förloppen vid terrorattentat ställer som tidigare konstaterats höga krav på snabb polisiär respons. Hög operativ tillgänglighet och snabba responstider utgör tydliga framgångsfaktorer för den absoluta merparten av de identifierade typfallen i NIK problembild.

³ Beslutsprotokoll 63/15, A133.865/2015

⁴ Bilaga 2: Nationella insatskonceptet: Problembild 2017, HD5800-72/2017 (hemlig)

4.1 Inom polismyndigheten vidtagna eller planerade åtgärder

Polismyndigheten utvecklar inom ramen för det nationella insatskonceptet sina särskilda insatsresurser i riktning mot en enhetlig insatsverksamhet som är mer likvärdig för medborgarna avseende förmåga än tidigare.

Inom Polismyndigheten bereds för närvarande ett strategiskt inriktningsbeslut för NIK-verksamheten under 2017-2018. Syftet är att uppnå interoperabilitet mellan landets NIK-resurser och likvärdighet avseende förmåga i samtliga polisregioner. Denna harmonisering av förmågor, utbildning, utrustning och organisation ska byggas med utgångspunkt från den ordinarie ingripandeverksamhetens kapacitet och behov. Insatsresurserna regionalt såväl som nationellt bör röra sig tydligt i en riktning mot ökad operativ tillgänglighet och sänkta responstider. Inriktning för rekrytering, utbildning och anskaffande av utrustning ska ha sin grund i NIK problembild⁵ och kunna motiveras ur ett nyttoperspektiv. Principen om ökad operativ tillgänglighet och sänkta responstider ska vara vägledande i denna utveckling.

Härutöver bereds i skrivande stund ett beslut om en särskild satsning för att öka Polismyndighetens sammantagna förmåga att motverka och hantera terrorism. Den planerade särskilda satsningen kommer till del att riktas mot att säkerställa insatsförmågan.

För vidare redovisning om de inom Polismyndigheten vidtagna åtgärder för att säkerställa insatsförmågan rörande terrorbekämpning se bilaga 5 *Polisens terrorismbekämpning, slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete*.

4.2 Bedömt behov av åtgärder rörande regionala NIK-resurser

Möjlighet till kontinuerlig viderutbildning och övning är nödvändigt för att Polismyndigheten ska kunna utveckla och upprätthålla en god regional och nationell insatsförmåga. Centralt för detta är tillgång till ändamålsenliga utbildnings- och övningsanläggningar. Polismyndighetens bedömning är att det mest akuta behovet kan tillgodoses genom tre anläggningar i Polisregion Stockholm, -Väst och -Syd och har därför inkluderat detta behov i Polismyndighetens budgetunderlag för 2018-20.

Utöver detta bedömer Polismyndigheten att det är nödvändigt att förstärka den regionala insatsförmågan. Denna ambitionsökning omhändertas i Polismyndighetens budgetunderlag till regeringen för 2018-20.

För en utförligare beskrivning se bilaga 4 *Inlaga rörande Polismyndighetens resursbehov för att införliva regeringens strategi mot terrorism (A036.693/2017)*.

⁵ Bilaga 2: Nationella insatskonceptet: Problembild 2017, HD5800-72/2017 (hemlig)

4.3 Åtgärder för nationell förmåga

Utöver behovet av ändamålsenligt utbildnings- och övningsanläggningar enligt avsnitt 4.2 redovisas Polismyndighetens åtgärder och behov rörande nationell förmåga i bilaga 1 *Särskild bilaga nationell förmåga*.

5 Samverkan med andra myndigheter och förslag på åtgärder för att höja insatsförmågan

På området finns det redan flera existerande samarbeten med en rad andra svenska myndigheter, framförallt då Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Kustbevakningen.

Polisen och Kustbevakningen har under lång tid bedrivit ett operativt samarbete inom olika områden i enlighet med muntliga och skriftliga överenskommelser. Skälen till det är många men särskilt kan nämnas att båda myndigheterna är verksamma i den statliga räddningstjänsten och att båda deltar i den myndighetsöverskridande satsningen mot grov organiserad brottslighet. Utöver det har Kustbevakningen också vissa brottsbekämpande uppgifter och dess personal har i vissa situationer polisiära befogenheter och rätten att driva förundersökningar inom vissa brott.

Det råder en bred och samstämmig syn om behovet av samverkan mellan Polismyndigheten och Kustbevakningen. Behovens skiftande karaktär och polisens tidigare organisatoriska struktur har dock lett till en idag svåröverskådlig samling av överenskommelser mellan de tidigare länsvisa polismyndigheterna, rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen.

Avseende insatsverksamhet finns en överenskommelse sedan 2007 mellan dåvarande rikskriminalpolisen och Kustbevakningen som reglerar biträde till Nationella insatsstyrkan (NI) vid insatser till sjöss. Samarbetet med Kustbevakningen och dess biträde vid dessa insatser är av avgörande natur för polisen förmåga att bekämpa terroraktioner och annan grov våldsbrottslighet till sjöss.

Samarbetet reviderades senast 2011 och har operativt fungerat väldigt väl. Ett exempel på detta samarbete är den uppskattade svenska Frontex-insatsen på Medelhavet, operation Triton och Poseidon, där Kustbevakningen och Polismyndigheten med mycket kort framförhållning kunde operera tillsammans med både flygande enheter och fartyg.

Det finns dock inneboende problem med att denna viktiga, och i vissa fall avgörande, samverkan regleras genom en överenskommelse mellan myndigheterna och inte av regeringen. Det finns ständigt ett återkommande konkurrensförhållande mellan Kustbevakningens huvuduppdrag och detta frivilliga åtagande. Inte minst blir detta motsatsförhållande tydligt när investeringsbehov för biträdet till polisen uppstår. Nödvändiga investeringar för denna förmåga står i direkt relation till andra investeringsbehov i Kustbevakningens ordinarie uppdrag. Upprätthållande av kompetens, beredskap för insats- och stabspersonal och utrustning för att fullgöra ett åtagande utanför myndighetens huvuduppdrag är med naturlighet både ansträngande och sårbart.

Utöver det avancerade stöd för insatser som Kustbevakningen tillhandahåller för Nationella insatsstyrkan finns också behov av biträde till Polismyndighetens regionala insatsresurser vid vissa polisinsatser mot grov brottslighet till sjöss, där sjötransport är av större vikt för genomförandet av polisinsatsen.

Polismyndigheten anser av ovanstående skäl att det finns anledning för regeringen att överväga att reglera Kustbevakningens stöd till polisen vid polisinsatser till sjöss på liknande sätt som regeringen föreslår att reglera Försvarmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter⁶.

Förslag på åtgärder för att öka samarbetet med Säkerhetspolisen och Försvarmakten redovisas i bilaga 1 *Särskild bilaga nationell förmåga*.

6 Sammanfattning

Polismyndigheten arbetar kontinuerligt med att utveckla och öka polisens insatsförmåga inom ramen för tilldelade medel. Det är dock Polismyndighetens uppfattning att myndigheten behöver tillföras ytterligare resurser för att insatsförmågan ska kunna säkerställas i reell mening. Detta med anledning av att både insatsförmågan lokalt- (IGV-polis), regionalt- (regionala insatsstyrkor) och nationellt (NI) behöver en större numerär för att vara robust och därmed kunna ha den operativa tillgänglighet som är nödvändig. Inte minst för att kunna hantera händelser på fler platser samtidigt.

Utöver en relevant numerär är det nödvändigt att polisen ges möjlighet till kontinuerlig viderutbildning och övning genom ändamålsenliga utbildning- och övningsanläggningar. I dagsläget saknas detta.

I vissa delar är Polismyndigheten beroende av andra myndigheter för att kunna genomföra sitt uppdrag att tillförsäkra allmänheten skydd. Detta främst avseende olika transportförmågor. Att säkerställa polisens möjlighet till stöd vid polisinsatser till sjöss och med helikopterkapacitet är väsentligt för polisens insatsförmåga. Polismyndigheten anser därför att det finns skäl för regeringen att reglera sådant stöd närmare i syfte att säkerställa polisens insatsförmåga över tid.

En särskild satsning för att öka den sammantagna förmågan att motverka och hantera terrorism bereds för närvarande inom Polismyndigheten.

⁶ Förslag till författningsreglering av Försvarmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter, Fö2016/01451/RS

7 **Bilagor**

Bilaga 1: *Särskild bilaga nationell förmåga* (hemlig)

Bilaga 2: *Nationella insatskonceptet: Problembild 2017, HD5800-72/2017* (hemlig)

Bilaga 3: *Inlaga rörande Polismyndighetens resursbehov för att införliva regeringens strategi mot terrorism* (A036.693/2017).

Bilaga 4: *Polisens terrorismbekämpning, slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete.*