

Ökat antal avlidna i samband med polisens våldsanvändning med skjutvapen



Tillsynsrapport 2020:3

Polismyndigheten. Rikspolischefens kansli. Maj 2020



Polismyndigheten Tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A106.949/2019, Saknr: 128
Omslagsfoto: Lars Hedelin
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: 2020-05-26

Innehåll

Innehåll	3
1 Sammanfattning	4
2 Förkortningar	7
3 Uppdrag och genomförande	8
3.1 Uppdraget	8
3.2 Tillsynens inriktning	8
3.3 Tillsynsgruppen	8
3.4 Genomförandet	8
4 Disposition och läsanvisningar	10
5 Rättslig reglering	11
5.1 Kungörelsen (1969:84) om användning av polisens skjutvapen (Skjutkungörelsen).....	11
5.2 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m.	14
5.3 Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC)	15
6 Iakttagelser och bedömningar	18
6.1 Arbetstidsförläggning	18
6.2 Kompetensnivå	19
6.3 Kompetensutveckling	21
6.4 Resurs	23
6.5 Ledning och styrning	23
6.6 Styrande dokument	25
6.7 Personalens reflektioner.....	26
7 Rekommendationer	29
7.1 Rekommendationer till processägaren för brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service	29
7.2 Rekommendation till processägaren för den rättsliga styrningen och det juridiska stödet i Polismyndigheten	29
Bilaga	30

1 Sammanfattning

Parallellt med denna tillsyn har internrevisionen genomfört en granskning av polisens grundutbildning och fortbildning av poliser i yttre tjänst.¹ Dessa utbildningar har därför inte granskats inom ramen för denna tillsyn.

Polisen genomför årligen c:a 1,4 miljoner ingripanden. Under åren 2013-2017 användes skjutvapen vid i genomsnitt 240 ingripanden per år, varav i genomsnitt 35 fall per år föranledde ett eller flera varningsskott och/eller verkanseld. Under perioden 2013-2017 avled totalt 13 personer vid polisingripanden till följd av användning av skjutvapen. Under januari-augusti 2018 avled sex personer till följd av sådana ingripanden.

Det finns givetvis inte en enskild orsak till att man under en period kan se en ökning av antalet avlidna i samband med polisens våldsanvändning med skjutvapen. Däremot finns ett antal omständigheter som sannolikt kan påverka utvecklingen i positiv eller negativ riktning.

Polisiära ärenden som bedöms vara av akut karaktär tas emot och leds av regionledningscentralerna (RLC). Dessa har i stort sett alltid den bästa lägesbilden över ärendet initialt och har därmed ledningsansvaret för den resurs som beordras. Operatören ska bedöma ärendets allvarlighet och därmed också vilken resurs och kompetens som ska hantera ärendet initialt på plats. Tidigare utgjordes operatörerna av erfarna poliser. I dagsläget är det till största delen civilanställd personal utan praktisk erfarenhet av polisarbetet och har av förklarliga skäl inte någon ingående kunskap om polistaktiska överväganden. Till sitt stöd i arbetet har operatörerna erfarna poliser i form av RLC-befäl, som ska leda och vara ett stöd för varje enskild operatör i hanteringen av ärenden samt bevaka och övervaka det pågående ärendeinflödet.

Samtidigt vittnar verksamheten om att personalsammansättningen inom ingripande-verksamheten också har förändrats över tid och består i dag i hög utsträckning av unga medarbetare. De är pålästa teoretiskt, men saknar av förklarliga skäl praktisk erfarenhet. Det krävs erfarenhet för att bli en bra polis och för flertalet situationer och moment, exempelvis hantering av tjänstevapnet, krävs omfattande mängdträning.

Det är av största vikt att introduktionen av nyanställda prioriteras och att nyanställda ges möjlighet till handledning av erfarna kollegor. Polismyndigheten bör verka för att medarbetare stannar längre i yttre tjänst, men även skapa incitament, för de som har lämnat yttre tjänst, att söka sig tillbaka.

Sannolikt har valet av arbetstidsförläggning påverkan på tryggheten i yrkesrollen och förutsättningarna att nå en god utveckling och tillgodogöra sig erfarenheter på ett tillfredsställande sätt. Det kan konstateras att arbetstidsförläggning enligt fast lista har många fördelar ur detta hänseende. Inom ramen för en sådan tillhör individen ett arbetslag där medarbetarna har förutsättningar att lära känna varandras styrkor och svagheter. Medarbetarna och befälen är desamma från arbetspass till arbetspass vilket ger kontinuitet och trygghet. Samtidigt finns flera nackdelar med fast lista. Alla har inte möjlighet att jobba enligt en sådan, exempelvis ensamstående småbarnsföräldrar. Det blir också svårare att anpassa bemanningen efter verksamhetens behov med hänsyn taget till parametrar som väder, evenemang, lönehelg m.m. Vid valet av arbetstidsförläggning måste en avvägning göras mot bakgrund av omständigheterna sammantagna. Det är då viktigt att aktiva åtgärder

¹ A083.763/2019

vidtas för att kompensera för de nackdelar, som eventuellt uppstår ur arbetsmiljösynpunkt, med anledning av vilket val som görs.

Av Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral framgår att regionledningscentralerna ska ha förmåga att upprätthålla en administrativ lägesbild över vilken personal som kommer att vara i tjänst vid kommande arbetspass samt vilka kompetenser personalen har. Polisregionerna har god kännedom om hur stor resurs som är i tjänst. Vidare finns kunskap om specialkompetenser, som antal hundpatruller eller hur stor Rig-resurs (regional insatsgrupp) som finns tillgänglig. Däremot saknas kunskap om vilken kompetens och erfarenhet tjänstgörande personal har. Detta kan få konsekvenser om det uppstår behov av att kunna matcha ett jobb med en lämplig patrull. I vissa fall kan bristen avhjälpas genom en kontakt med yttre befäl, men som verkligheten ser ut i dag så är det inte säkert att yttre befäl har den kunskapen heller. Åtgärder bör därför vidtas för att personalen vid RLC på ett enkelt sätt, via exempelvis ett it-system, kan kontrollera vilken kompetens den yttre personalen har.

Utöver den fortbildning som genomförs inom ramen för Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om utbildning i polisiär konflikthantering, Fap 776-1, sker kompetensutvecklingsinsatser löpande i verksamheten. Dessa planeras och genomförs lokalt. Då både utbildningsdelen och kompetensskjutningen många gånger upplevs som tillrättalagda, exempelvis övning på skjutbana i dagsljus med goda siktförhållanden, efterfrågas övning av scenarion under verklighetsanpassade förhållanden. Att inventera behov, planera och genomföra kompetensutvecklingsinsatser tar tid i anspråk och ankommer i dagsläget till stor del på gruppcheferna. Ingripandeverksamheten bör därför överväga behovet av att, likt RLC, införa en funktion som kompetensutvecklingssamordnare, då det sannolikt finns positiva synergieffekter i att kunna erbjuda samordnade utbildningar.

Vid regionledningscentralerna bedöms resursläget över lag vara gott. Dessa verkar också aktivt för att förlägga arbetstiden efter verksamhetens behov. För att detta ska få effekt för medborgarna krävs dock att ingripandeverksamheten kan göra likadant. Lokalpolisområdena har en strävan att förlägga arbetstiden efter verksamhetens behov, men bedömer att den totala resursen i dagsläget är för liten för att det ska få fullt genomslag.

Den yttre verksamhetens ledningskedja är tydlig och innehåller RVB och RLC-befäl, RIL och yttre befäl. Ledningssystemet kompliceras i viss mån av att funktionerna tillhör olika organisatoriska enheter. Det är därför viktigt att rollernas ansvarsområden är tydliga och att det tydligt framgår vilken funktion som leder arbetet i vilket skede. Endast en region har utfärdat regionala riktlinjer för yttre operativ ledning. Det är angeläget att sådana riktlinjer upprättas i de polisregioner som saknar sådana.

Reglerna i skjutkungörelsen (SkjutK)² anses vara svårtolkade och opraktiska, vilket är särskilt försvarande med tanke på att de är avsedda att tillämpas i mycket stressfyllda situationer. Detta är en av anledningarna till att poliser i praktiken endast använder skjutvapen i nödvärnssituationer, vilket i sin tur medför en risk för att skadeverkningarna blir större. Polismyndigheten har 2017 hemställt till Justitiedepartementet med önskemål om en lagändring. Någon sådan har dock inte kommit till stånd.

För att nå en tydlig och ändamålsenlig reglering av polisens skjutvapen användning är det nödvändigt att omarbete regelverket i sin helhet. En väg att gå är att införliva skjutreglerna i polislagen (1984:387). Förändringen bör i så fall innehålla en regel om att bruket av

² Kungörelsen (1969:84) om användning av polisens skjutvapen.

skjutvapen är den yttersta utvägen som får användas endast då andra medel är otillräckliga och bör, till skillnad mot nuvarande lydelse i SkjutK, vara knuten till gärningsmannens farlighet istället för till några specifika brott.

2 Förkortningar

Cops	centralt operativt planeringssystem. It-stöd för operativ planering för polisen.
Fap	Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (tidigare föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet)
Lpo	Lokalpolisområde
NTV	Nationell telefonväxel
OC-spray	Oleoresin Capsicum. Vätska som består av ett pepparfruktextrakt och vatten och som med hjälp av drivgas kan sprutas ut i en koncentrerad stråle för att reta ögonen på och tillfälligt förblinda den som strålen riktas mot.
PKC	Polisens kontaktcenter. Teletjänstcentral där allmänheten kan anmäla brott och händelser, få upplysningar samt lämna tips till polisen.
Polkon	Utbildningssystem för polisiär konflikthantering
Rig	Regional insatsgrupp
ril	regional insatsledare
RLC	regionledningscentral
rvb	regionvakthavande befäl
SkjutK	SkjutKungörelse (Kungörelsen (1969:84) om användning av polisens skjutvapen)
Storm	system for tasking and operational resource management. Polismyndighetens ärendehanteringssystem. Det används för att dokumentera händelser och få överblick över polisresurserna i yttre tjänst.
SU	avdelningen för särskilda utredningar

3 Uppdrag och genomförande

3.1 Uppdraget

Rikspolischefen beslutade den 18 januari 2019 om en tillsynsplan för 2019.³ Av planen framgår inom vilka områden tillsyn ska ske under 2019. Ett av områdena är fenomenet med ökat antal avlidna i samband med polisens våldsanvändning med skjutvapen.

3.2 Tillsynens inriktning

Rikspolischefen har gett både tillsynsenheten och internrevisionen i uppdrag att granska detta fenomen. Uppdragen har genomförts parallellt. Granskningsområdet har därför delats upp och fokuserat på olika delar.

Polisens grundutbildning och fortbildning avseende polisiär konflikthantering kommer att hanteras inom ramen för internrevisionens granskning och kommer därför inte att vara föremål för denna tillsyn.

Denna tillsyn har till syfte att undersöka om regler och riktlinjer för polisens våldsanvändning med skjutvapen är tydliga och ändamålsenliga samt om dessa regler och riktlinjer efterlevs. Vidare ska ärendeflödet vid regionledningscentralerna granskas med särskild uppmärksamhet på förmågan att bedöma och resurssätta ärenden samt att leda insatser. Därutöver ska ytterligare faktorer såsom bemanningsstrukturen vid ingripandeverksamheten utifrån erfarenhet och kompetens granskas.

3.3 Tillsynsgruppen

Deltagare i tillsynsgruppen har varit

- Johan Östensson, inspektionsledare, tillsynsenheten
- Åsa Hasth, inspektionssekreterare, tillsynsenheten
- Marcus Svensson, regionvakthavande befäl, Region Mitt
- Magnus Roglert, enhetschef, rättsavdelningen.

3.4 Genomförandet

Tillsynsgruppen har besökt:

- Polisregion Stockholm, regionledningscentral och lokalpolisområde Skärholmen.
- Polisregion Öst, regionledningscentral och lokalpolisområde Linköping.

³ Polismyndighetens tillsynsplan för 2019, PM 2019:1, Saknr 128.

- Polisregion Bergslagen, regionledningscentral och lokalpolisområde Örebro.

Inför tillsynsgruppens besök har de olika organisatoriska enheterna fått inkomma med skriftliga svar på frågor rörande bl.a. arbetstidsförläggning, kompetensutveckling och regionala rutiner.

Vid besöken genomfördes intervjuer med befattningshavare som har viktiga roller i den händelsestyrda verksamheten. Intervjuerna har följt mallar som anpassats efter den intervjuades funktion.

Vid besöken har tillsynsgruppen intervjuat

- chef RLC
- vakthavande befäl
- RLC-befäl
- lokalpolisområdeschef
- yttre befäl
- kompetensutvecklingsamordnare (RLC).

4 Disposition och läsanvisningar

I avsnitt 5 presenteras en genomgång av styrande dokument. I avsnittet om skjutkungörelsens uppbyggnad framgår även vad inspektionsgruppen anser vara otydligt i nuvarande reglering.

I avsnitt 6 finns en redogörelse för vilka iakttagelser och bedömningar som inspektionsgruppen har gjort inom ramen för tillsynen.

Slutligen redovisas i avsnitt 7 de rekommendationer som tillsynsgruppen lämnar.

5 Rättslig reglering

5.1 Kungörelsen (1969:84) om användning av polisens skjutvapen (Skjutkungörelsen)

Utöver den grundläggande regleringen i 2 kap. 6 § regeringsformen, i art. 2, 5 och 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt i 10 § polislagen (1984:387), regleras användningen av skjutvapen i polistjänsten i skjutkungörelsen (SkjutK). Där framgår att en polisman under vissa omständigheter kan använda sitt skjutvapen med stöd av reglerna om nödvärn eller i laga befogenhet. Vidare framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m., Fap 104-2, ett antal handlingsregler för såväl hantering som användning av skjutvapen i polistjänsten.

Tydliga och ändamålsenliga regler?

Polisens skjutvapen användning är central ur ett våldsmedelsperspektiv och en ytterlighet för statens vålds användning mot den enskilde. En viktig utgångspunkt för den praktiska tillämpningen av regelverket är att det finns klara och tydliga regler beträffande polisens rätt att bruka skjutvapen. Regleringen i sin nuvarande form är svåröverskådlig, omodern och skapar problem och osäkerhet i det praktiska arbetet för den tjänstgörande polispersonalen. Det som anges som den främsta orsaken till otydlighet och osäkerhet, är SkjutK:ns krav på gärningsmannens motstånd och farlighet, samt kopplingen till brottskatalogen.

Den absolut övervägande majoriteten av polisiära skjutningar sker i nödvärnssituationer. Ett skäl till att skjutvapen användning sker under återopande av nödvärnsreglerna kan vara att polispersonalen är osäker på om situationen de står inför rymmer inom ramen för SkjutK:ns regler och därför väntar med att använda vapenvåld genom varningsskott. Istället för att skjuta varningsskott i laga befogenhet, finns en uppenbar risk att polisen avvaktar till dess att situationen har eskalerat och då skjuter i nödvärn.

Kravet på motstånd och farlighet

I 2 § SkjutK hänvisar bestämmelsen till 10 § 1 st. p. 2 polislagen (1984:387) och 24 kap. 2 § brottsbalken där det framgår att våld får användas om den som ska frihetsberövas försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd. En logisk-grammatisk tolkning av 2 § p. 1 och 2 SkjutK kan ge bilden av att det räcker med ett s.k. undkommandeförsök för att legitimera vålds användning.⁴ Det ska dock påpekas att användning av skjutvapen i laga befogenhet dessutom sannolikt kräver att polismannen möts av motstånd i någon form, även om det inte uttryckligen framgår av författningstexten.⁵ Dock är ett krav på motstånd detsamma som att ställa upp ett skärpande rekvisit, varför motståndskravet snarare bör

⁴ Se Boucht, Johan, Polisiär vålds användning (ak.avh.), Iustus, 2011 (Boucht 2011), s. 222. Boucht hänvisar även till ett beslut om nedläggning av förundersökning, Riksenheten för polis-mål, Göteborg, den 1 juni 2007 (dnr 820C-146-07), där en polisman skjutit en misstänkt rånare då denne satt sig i en bil för att köra från polismannen. Den misstänkte personen föreföll inte ha riktat något som helst hot mot polismannen.

⁵ Se t.ex. Norée, Annika, Polisens rätt att skjuta, 1:12 uppl., Norstedts, 2004 (Norée, 2004) (2004), s. 45 och Westerlund, Gösta, Polisens vapen användning, 2 uppl., Bruuns, 2004 (Westerlund, 2004), s. 53 f.

uppfattas som en behovs- och proportionalitetsbedömning för situationen som helhet.⁶ Otydligheten i regleringen är dock påtaglig och skapar osäkerhet hos polispersonalen.

Utöver de i SkjutK angivna omständigheterna som ska föreligga för att legitimera vapenvåld borde även ett farlighetskriterium vara uppfyllt. Kravet på farlighet framgår i 2 § p. 3 SkjutK men gäller inte de situationer som anges i punkterna 1 och 2. Även om farlighetskriteriet inte framgår av författningstexten i dessa punkter måste den som ska gripas för något av de brott som framgår av kungörelsen vara farlig för att motivera skjutvapen användning; något som bl.a. följer av Europadomstolens praxis.⁷ Farlighetskriteriet kan beskrivas som att personen är farlig för antingen andra människors liv eller hälsa, eller för rikets säkerhet.⁸ Att farlighetskriteriet inte framgår av lagtexten men väl så tydligt i både doktrin och praxis, medför en otydlighet och skapar en onödig osäkerhet hos polispersonalen.

Skjutkungörelsens brottskategorier

Av 2 § p. 1 SkjutK framgår att rätten att använda skjutvapen i laga befogenhet är begränsad till olika brottskategorier utan någon tydlig koppling till den faktiska situationens farlighet. Detta är olyckligt eftersom en person som misstänks för ett allvarligt brott (t.ex. mord) kan vara mycket lugn vid gripandet, medan en person misstänkt för ett mindre allvarligt brott (t.ex. stöld) kan vara mycket farlig. För att tydliggöra problematiken med att begränsa skjutvapen användning till olika brottskategorier kan följande exempel användas:

En person springer ut från ett bankkontor med en väska i handen. Personen springer mot en väntande bil ca 10 meter därifrån. Strax efter personen kommer ytterligare en person utspringande från banklokalen, jagandes och skrikandes efter den förste personen.

Om vi betraktar situationen ovan med SkjutK:ns brottskategorier som rekvisit för att använda skjutvapen; Är förutsättningarna för att använda skjutvapen uppfyllda? Är den förste personen på sannolika skäl misstänkt för rån eller för stöld/grov stöld? För att ha rätt att använda skjutvapen i laga befogenhet förutsätts att brottet kan identifieras.⁹ Brottskategorierna i 2 § SkjutK är emellertid många och det är förenat med stora svårigheter för en polisman i en pressad situation att överväga vilka brott som ger befogenhet att använda skjutvapnet. En alltför detaljerad författningstext är därför sannolikt hämmade på arbetssättet, något som uppmärksammades redan i betänkandet till polislagen.¹⁰ Mot bakgrund av det tidigare anförda resonemanget om krav på motstånd och farlighet hos gärningsmannen, skulle en reglering där situationens farlighet får kvalificera skjutvapen användningen innebära en tydligare och mer ändamålsenlig reglering.

⁶ Se Boucht (2011), s. 222.

⁷ Se Boucht (2011), s. 224. Se även Norée (2004), s. 47 och Westerlund (2004), s. 54. Se dock beslutet om nedläggning av förundersökning, Riksenheten för polismål, Göteborg, dnr 820C-146-07. Ang. Europadomstolens praxis; se Tzekov v. Bulgaria, appl. 45500/99, 23.2.2006, punkt 60.

⁸ Se Norée (2004), s. 47.

⁹ Se Norée (2004), s. 47.

¹⁰ Se SOU 1982:63, s. 89.

Nödvärn och nöd

Av nuvarande lydelse i 1 § SkjutK följer att om det föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken får en polisman använda skjutvapen för att avvärja *svårare* våld mot polismannen eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld. Lokutionen *svårare* våld kan uppfattas som en inskränkning av nödvärnsbestämmelserna och skapar tolkningsproblem. Om en polis brukar sitt tjänstevapen i strid med SkjutK:ns föreskrifter men väl inom ramen för t.ex. nödvärnsbestämmelserna i övrigt, skulle polismannen inte kunna fällas till ansvar för att inte ha följt SkjutK:ns bestämmelser.¹¹ Eftersom nödvärnsrätten gäller alla och envar - inte endast poliser – skulle det därför vara mer lämpligt att reglera rätten att använda skjutvapen *enbart* i fall av laga befogenhet.¹²

Vidare framgår inte av SkjutK:ns bestämmelser om det är tillåtet för en polis att åberopa nöd (24 kap. 4 § brottsbalken) som stöd för att bruka sitt skjutvapen. En nödsituation som skulle kunna aktualisera skjutvapenanvändning är t.ex. om en polis angrips av en hund eller en psykiskt sjuk person (där den psykiskt sjuke inte uppfyller det subjektiva rekvisitet för det brottsliga angreppet, dvs. att det inte är fråga om något *brottsligt* angrepp).¹³ Även om SkjutK inte reglerar om det är tillåtet att åberopa nöd, står det enligt praxis och doktrin klart att även sådan användning är förenlig med nödrätten.¹⁴ Regleringens otydlighet är emellertid onödig.

Användning av skjutvapen

Inför vissa ingripanden händer det att polisen höjer sin skjutberedskap. Det sker i allt väsentligt genom att polisen tar fram sitt vapen ur hölstret och håller det i en s.k. färdigställning framför sig.¹⁵ Syftet med att ta fram vapnet är att förkorta tiden och den mentala beslutsprocessen hos polisen för det fall att skjutvapenvåld behöver användas.

Vad som avses med användning av skjutvapen framgår dock inte av SkjutK:ns bestämmelser. Den mest självklara tolkningen torde vara att begreppet innebär att skjuta verkanseld eller varningsskott.¹⁶ Skjutkungörelsen tiger emellertid på punkten om huruvida *hot om* skjutvapenanvändning är användning per definition.¹⁷ Ett hot skulle t.ex. kunna bestå i att polismannen riktar sitt vapen mot en person och kommenderar denne att vidta vissa åtgärder, t.ex. visa sina händer som fram till dess varit dolda. En sådan åtgärd torde i allra högsta grad kvalificeras som en ingripande åtgärd som bör vara reglerad i SkjutK.¹⁸

¹¹ Se Norée (2004), s. 44.

¹² Se a.a., s. 43 f. och Westerlund (2004), s. 51.

¹³ Se Westerlund (2004), s. 42 f.

¹⁴ Se t.ex. Göta Hovrätts dom av den 22 mars 2013 (mål nr B 1234-12) gällande skjutvapenanvändning. Se även NJA 1996 s. 443 ang. domstolens resonemang om grund för ansvarsfrihet för polismän i tjänsteutövning. Se även Norée (2004), s. 44 och Westerlund (2004), s. 51.

¹⁵ Med färdigställning avses att polismannen håller vapnet framför sig utan att rikta vapnet mot någon/något som avses att verka mot. Till exempel innebär låg färdigställning att polismannen håller vapnet nedåtriktat, ca 45 grader, mot marken. Att höja beredskapen är inte reglerat i författning (förutom i Fap 104-2, 17 §). Någon praxis från HD finns heller inte. Justitieombudsmannen har dock i flera ärenden behandlat polisens möjlighet att höja beredskapen; se t.ex. JO 1981/82, s. 100, JO 1982/83, s. 107 och JO 1983/84, s. 98. Se även Handens tingsrätts dom av den 10 november 1999 (mål nr B 1599-99).

¹⁶ Se 7 § SkjutK.

¹⁷ Se t.ex. Boucht (2011), s. 218, där Boucht för ett resonemang om åtskillnaden mellan avlossande av skott, hot om skjutvapenanvändning och varning för skjutvapenanvändning.

¹⁸ Se a.a., s. 220.

Eftersom det torde vara uteslutet att rikta sitt vapen mot någon och hota denne om det saknas förutsättningar att avge varningsskott eller verkanseld, borde definitionen vara konkretiserad i någon form.¹⁹

Särskilda skjutorder vid uppträdande i grupp

En regel som skapar osäkerhet i samband med situationer då Polismyndighetens insatsorganisation genomför ingripanden är den som framgår i 6 § SkjutK. Där stadgas att poliser som uppträder i grupp eller avdelning under direkt ledning av polisbefäl endast får använda skjutvapen på order av den som har befälet, såvida inte en nödvärnssituation eller annan liknande situation uppstår som motiverar skjutvapenanvändning. Syftet med regeln synes vara att koordinera eventuell skjutvapenanvändning.²⁰

För ett polisbefäl är det emellertid en omöjlig uppgift att i t.ex. en insatssituation ge order om användning av skjutvapen. I de fall en polisiär insatsenhet genomför ett genomsök i t.ex. en byggnad kan insatsgruppen i många fall vara utspridd utom synhåll från varandra eller utan någon radioförbindelse. En gruppchef som befinner sig på annan plats än den polis som hamnar i en situation som kan motivera skjutvapenanvändning har ur ett ledningsperspektiv inte samma lägesbild som den enskilde polismannen. I en skjutsituation är tiden mellan att inhämta order och beslut från sin gruppchef i praktiken inte hanterbar. Det framstår därför inte rimligt att en enskild polisman, i situationer av laga befogenhetskaraktär, ska invänta gruppchefens order för att kunna använda sitt skjutvapen om förutsättningarna för vapenvåld i övrigt är uppfyllda. Det är heller inte givet i vilka lägen en polis ingår i en grupp, eller när det kan anses att polismannen agerar enskilt eller i en patrull om två. I synnerhet i exemplet om genomsök av en byggnad. Mot bakgrund av den beskrivna problematiken går det inte att påstå att regleringen om skjutorder vid uppträdande i grupp är ändamålsenlig.

Skyldighet att lämna rapport

Av 8 § SkjutK framgår att en polisman som har avlossat skott skyndsamt ska underrätta en förman vid berörd ledningscentral vid Polismyndigheten och lämna en rapport om händelsen till berörd regionpolischef eller avdelningschef. Hur rapporteringen och dokumentationen närmare ska gå till framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m., se vidare under 5.3.

5.2 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m.

Av 31 § i denna föreskrift framgår bl.a. att skyldigheten att lämna en rapport enligt 8 § SkjutK fullgörs genom att rapporten överlämnas till den förman som granskar densamma.²¹ Den granskande förmannen ansvarar sedan för att dokumentationen är fullständig och korrekt samt att den avrapporterande polismannen får en direkt återkoppling, om avrapporteringen är bristfällig. Den granskande förmannen ansvarar också för att händelser

¹⁹ Se även Norée (2004), s. 60.

²⁰ Se Boucht (2011), s. 235.

²¹ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m., PMFS 2016:5, Fap 104-2.

som omfattat verkanseld eller varningsskott mot person rapporteras till regionpolischefen eller avdelningschefen.

Vad avser dokumentationen av händelsen ska omständigheterna vid ingripandet, anledningen till att våldsanvändning var nödvändig och skälen till att skjutvapen användes m.m. ska, oavsett annan dokumentation i ärendet, dokumenteras utförligt på formulär *Rapport - särskilt hjälpmedel vid våldsanvändning* (Polisen 104.5). Nämnad rutin avser även sådant användande av skjutvapen som innebär att vapnet riktats mot någon person för att betvinga denne samt avlossande av vådaskott. Data från rapporten ska efter ifyllandet omgående skickas till Nationella operativa avdelningen via särskild rutin i Formulärportalen.

5.3 Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC)

Av riktlinjen framgår att syftet med införandet av RLC och en ny verksamhetsinriktning i samband med polisens ombildning var att Polismyndigheten ska bedriva enhetlig och effektiv styrning av den händelsestyrda verksamheten som bidrar till en nationellt sammanhållen polis med ett tydligt medborgarperspektiv. Verksamheten ska präglas av att RLC kan upprätthålla en hög tillgänglighet såväl i förhållande till medborgare som internt. RLC-verksamheten ska samtidigt renodlas från att ha varit kommunikationscentraler till operativa ledningscentraler. Det ledningsansvar som kan föras ut från ledningscentralerna ska föras till lokalpolisområdena, d.v.s. så långt ut i linjen som möjligt.

I riktlinjen beskrivs RLC:s uppdrag bl.a. vara att i nära samverkan med yttre befäl och jourhavande förundersökningsledare dygnet runt:

- Leda och fördela polisregionens tillgängliga resurs för sådan händelsestyrd verksamhet som kräver att polisen omedelbart eller skyndsamt behöver göra ett ingripande på viss plats.
- Utöva taktisk ledning inom polisregion baserat på en operativ lägesbild samt fortlöpande förmedla den till region-, polisområdes- och lokalpolisområdesledning samt yttre befäl, jourförundersökningsledare, Polismyndighetens kontaktcenter (PKC) och nationella telefonväxeln (NTV).

Därutöver beskrivs att RLC bl.a. ska ha förmåga att

- snabbt värdera och omsätta inkommande information och utöva operativ ledning så att yttre resurs kan påbörja prioriterade uppdrag med så korta ledtider som möjligt
- utöva taktisk ledning baserat på aktuell operativ lägesbild
- upprätthålla aktuell och rättvisande lägesbild över vilka yttre resurser som är i tjänst i polisregionen under innevarande och kommande arbetspass och som inom ramen för vaktuppdraget kan tas i anspråk och ledas av RLC
- upprätthålla en administrativ lägesbild över vilken personal som kommer att vara i tjänst vid kommande arbetspass samt vilka kompetenser personalen har.

Det finns olika funktioner och roller vid RLC. I riktlinjen anges att regionvaktavdelning (RVB), inom ramen för sitt vaktuppdrag, har det yttersta ansvaret för regionens

minutoperativa verksamhet. Ledningen av den löpande händelsestyrda verksamheten utövas dock indirekt via arbetsledare i RLC, s.k. RLC-befäl.

RLC-befälet ska leda och vara ett stöd för varje enskild operatör i hanteringen av ärenden, bevaka och övervaka det pågående ärendeinflödet, vara en kunskapsbank gällande polisiära rutiner, taktiker, lagar och förordningar och löpande koordinera fördelning och hantering av operatörers arbetsuppgifter. Vid behov kan också RLC-befälet gå in och ta över handläggning av ett enskilt ärende.

RLC-befälet ska utöver detta löpande följa varje operatörs arbetssituation i RLC:s driftmiljö gällande belastning, mental påfrestning, raster och andra arbetsmiljörelaterade behov samt ansvara för att start och avslutningssamtal genomförs såvida detta inte utförs av gruppchef.

RLC-operatör tar emot inkommande samtal och radioanrop, bemöter medborgare/intressent och hanterar ärendet från att det initieras tills det avslutas.

Det ska också finnas handläggare för taktisk ledning som ansvarar för att RLC fortlöpande har tillgång till en uppdaterad operativ lägesbild för regionen.

En väl fungerande RLC-verksamhet kräver ständig kompetensutveckling för personalen såväl vad gäller verksamhet som teknik. Vid varje RLC ska det därför finnas en funktion som kompetensutvecklingssamordnare. I funktionen ingår bl.a. att vara kontaktyta mot RLC-kompetensutvecklingssamordnarna på kompetenscentrum 1-4, samordning av intern kompetensutveckling, utbytestjänstgöring och andra aktiviteter kopplade till individuella utvecklingsplaner samt utvecklingsansvar för medarbetardrivet utvecklingsarbete vid RLC.²²

Vad gäller personalresursen vid RLC ska den enligt riktlinjen vara anpassad utifrån verksamhetens krav baserat på uppmätt belastning av inkommande/utgående telefonsamtal och radioanrop, antal upprättade händelserapporter samt övriga relevanta faktorer.

Beträffande den operativa ledningen anges i riktlinjen att RLC i huvudsak ska ta emot och leda enskilda ärenden som enligt prioriteringsordningen bedöms vara av akut karaktär. Beroende på ärendets allvarlighetsgrad och hur bråttom det är att beordra resurs ska operatören fortlöpande bedöma vilken information som ska delges patrull vid beordrandet av resursen. RLC har i stort sett alltid den bästa lägesbilden över ärendet initialt och har därmed ledningsansvaret för den resurs som beordras. RLC ska bedöma ärendets allvarlighet och därmed också vilken resurs och kompetens som ska hantera ärendet initialt på plats. En grundprincip är att vakthavande befäl alltid ska informeras om mer omfattande eller allvarliga händelser som kräver ingripande av flera polispatruller eller som är svårbedömda.

Utöver förmåga att leda enskilda händelsestyrda ärenden ska RLC även ha en grundläggande förmåga att utöva regional taktisk ledning. Med taktisk ledning avses att RVB med ledning av uppdaterade operativa lägesbilder kan identifiera pågående brottsmönster/seriebrottslighet eller avvikande problembilder och fatta beslut om relevanta proaktiva åtgärder i realtid.

²² Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC), Del A) Uppdrag och förmågor, linje- och driftorganisation, funktioner och roller samt nationell prioriteringsordning m.m., PM 2016:47 A.

RLC ansvarar för att aktuell regional operativ lägesbild fortlöpande delas med polisområden och lokalpolisområden, yttre befäl, jourförundersökningsledare, PKC och underrättelsesektion m.fl.

Inom ramen för daglig styrning och utveckling av verksamheten ska start- och slutsamtal genomföras innan och efter varje arbetspass. De ska ge medarbetaren en möjlighet att ta upp frågor som man funderar kring, både innan och efter ett arbetspass. Samtalen ger även chefen/arbetsledaren en möjlighet att ge och ta emot feedback samt få kännedom om hur medarbetaren mår för att kunna erbjuda eventuellt stöd.²³

²³ Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC), Del B) Riktlinjer för ledning och styrning m.m., PM 2016:47B.

6 Iakttagelser och bedömningar

6.1 Arbetstidsförläggning

Iakttagelser vid verksamhetsbesöken

Vid de olika polisregionerna har den största delen av ingripandepersonalen periodplanerad arbetstid. I varje region finns ett lokalpolisområde som, inom ramen för ett pilotprojekt, har arbetstidsförläggning enligt fast lista.

I en av polisregionerna finns grupper och enskilda medarbetare vid ingripandeverksamheten som har veckoplanerad arbetstid.

I två av polisregionerna har operatörerna vid RLC arbetstidsförläggning enligt fast lista, medan RLC-befäl och RVB arbetar enligt periodplanerad arbetstid. RLC-befälen strävar efter att i möjligaste mån förlägga sin arbetstid tillsammans med sin grupp operatörer.

I en polisregion har samtliga funktioner vid RLC periodplanerad arbetstid.

Bedömningar

Arbetstidsförläggningen har framför allt diskuterats utifrån dess påverkan på medarbetarnas förutsättningar att tillsammans med andra skapa en god arbetsmiljö och trygghet i yrkesrollen.

Ingripandeverksamheten och operatörsgrupperna vid RLC utgör arbetsgrupper som relativt sett består av många unga medarbetare med begränsad erfarenhet av polisyrket. Sannolikt har valet av arbetstidsförläggning påverkan på tryggheten i yrkesrollen och förutsättningarna att nå en god utveckling och tillgodogöra sig erfarenheter på ett tillfredsställande sätt.

Det kan konstateras att arbetstidsförläggning enligt fast lista har många fördelar. Inom ramen för en fast lista tillhör individen ett arbetslag där medarbetarna har förutsättningar att lära känna varandras styrkor och svagheter. Medarbetarna och befälen är desamma från arbetspass till arbetspass vilket ger kontinuitet och trygghet. Det finns då goda möjligheter att ge återkoppling och följa upp händelser som inträffat under passet eller under tidigare pass. Gruppbefälet har också möjlighet att i högre grad ge personlig återkoppling och snabbt se behov av ex. kompetensutvecklingsinsatser.

Det finns även många nackdelar med fast lista. Alla har inte möjlighet att jobba enligt en sådan, exempelvis ensamstående småbarnsföräldrar. Det blir också svårare att anpassa bemanningen efter verksamhetens behov med hänsyn taget till parametrar som väder, evenemang, lönehelg m.m.

Inspektionsgruppen lämnar ingen rekommendation i fråga om valet av arbetstidsförläggning. En avvägning måste göras med hänsyn tagen till omständigheterna sammantagna. Polismyndigheten bör dock vidta aktiva åtgärder för att kompensera för de nackdelar ur arbetsmiljösynpunkt, som eventuellt uppstår med anledning av det val som görs.

6.2 Kompetensnivå

lakttagelser vid verksamhetsbesöken

I samtliga polisregioner uppges att en stor andel av ingripandepoliserna är unga med begränsad erfarenhet av yrket. Vidare framkommer att personalsammansättningen inom ingripandeverksamheten har förändrats och i dag i hög utsträckning består av unga medarbetare. De nytexaminerade poliserna upplevs dock som kompetenta och ambitiösa. De är pålästa teoretiskt, men har av förklarliga skäl liten praktisk erfarenhet. Viss utbildning ska sedan tillhandahållas av mottagande arbetsplats efter avslutad examen, exempelvis utryckningsförarutbildning och användning av förstärkningsvapen. Det kan dock ta tid innan dessa moment kan genomföras.

Polisregionerna ger också bilden av att ingripandepoliserna arbetar kortare tid i yttre tjänst än tidigare. Det leder till att även de som ska fungera som handledare, eller tjänstgöra som yttre befäl, har begränsad erfarenhet. Den samlade erfarenheten är därigenom begränsad. Det försämrar förutsättningarna för att kunna lära sig av äldre kollegor och möjligheterna till att växa in i rollen. Det krävs erfarenhet för att bli en bra polis och för flertalet situationer och moment, exempelvis hantering av tjänstevapnet, krävs omfattande mängdträning.

Vidare ger samtliga polisregioner bilden av att operatörerna vid RLC företrädelsetvis är civilanställda, d.v.s. utan polisiär erfarenhet. De är därutöver unga med begränsad erfarenhet av yrket.

Polisregionernas ledningscentraler uppger att de har förmåga att upprätthålla en aktuell och rättvisande lägesbild över vilka yttre resurser som finns i tjänst i polisregionen under innevarande och kommande arbetspass och som inom ramen för vaktuppdraget kan tas i anspråk och ledas av RLC. Däremot saknas kännedom om vilken/vilka kompetenser som denna resurs besitter.

Regionledningscentralerna ska snabbt kunna värdera och omsätta inkommande information och utöva operativ ledning av den yttre resursen. Tidigare utgjordes operatörerna av erfarna poliser. I dagsläget utgörs personalgruppen till största delen av civilanställd personal utan praktisk erfarenhet av polisarbetet och saknar därigenom kunskap om polistaktiska överväganden. Till sitt stöd i arbetet har operatörerna erfarna poliser i form av RLC-befäl, som ska leda och vara ett stöd för varje enskild operatör i hanteringen av ärenden samt bevaka och övervaka det pågående ärendeinflödet. De ska vidare vara kunskapsbank gällande polisiära rutiner, taktiker, lagar och förordningar och löpande koordinera fördelning och hantering av operatörers arbetsuppgifter.²⁴

Av Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral framgår att regionledningscentralerna ska ha förmåga att upprätthålla en administrativ lägesbild över vilken personal som kommer att vara i tjänst vid kommande arbetspass samt vilka kompetenser personalen har.

²⁴ Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC), Del A) Uppdrag och förmågor, linje- och driftorganisation, funktioner och roller samt nationell prioriteringsordning m.m., PM 2016:47 A.

Polisregionerna har god kännedom om hur stor resurs som är i tjänst innevarande och kommande arbetspass. Vidare finns god kännedom om specialkompetenser, som antal hundpatruller eller hur stor Rig-resurs som finns tillgänglig. Det finns i regel också kunskap om vad som finns i bilarna, ex. spikmatta, förstärkningsvapen, hjärtstartare etc. Däremot vet man ingenting om vilken kompetens den tjänstgörande personalen har.

Kompetensen går heller inte att utläsa ur något it-system. Det går att lägga in den här typen av information i exempelvis Cops eller Storm. Att söka i Cops beskrivs dock som omständligt och informationen där är ofta ofullständig eller inaktuell. Även informationen i Storm beskrivs som ofullständig eller inaktuell. Därmed är det svårt att matcha rätt patrull till rätt uppdrag.

Uppstår ett behov av att matcha ett jobb med lämplig patrull kan det i vissa fall lösas genom en kontakt med yttre befäl. Som det ser ut i dag har inte heller yttre befäl alltid kännedom om personalens kompetens. I två av polisregionerna har därför försök genomförts där personal med längst erfarenhet åker i bilar med lägst anropsnummer.

Vissa försök har också genomförts med att inventera personalens kompetens vid utsättningarna, men detta tar tid i anspråk. I en region finns förslag om att yttre befäl, i samband med länsutsättningen för IGV, genomför en kompetenskontroll som sammanställs och mailas till RVB samt RLC-befäl. På detta vis skulle RLC snabbt få ett bra underlag för exempelvis vilka bilar som kan medföra förstärkningsvapen, personal som är utbildad för dessa, vilka som har utryckningsförutbildning m.m..

Bedömningar

Polismyndigheten bör skapa förutsättningar för att medarbetare stannar kvar längre i yttre tjänst, men även skapa incitament, för de som har lämnat yttre tjänst, att söka sig tillbaka. Det är av största vikt att introduktionen av nyanställda prioriteras och att nyanställda ges möjlighet till handledning av erfarna kollegor.

Dessa utmaningar har i viss mån identifierats i tidigare polisiära rapporter, vilkas konstanteranden inspektionsgruppen delar.

I rapporten *Förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda*²⁵ konstateras att en av de framtida utmaningarna är att skapa förutsättningar för att medarbetare ska vilja stanna kvar i den verksamhet där de behövs. Noa konstaterar i *Analys av kärnverksamheten mot 2024*²⁶ att poliser som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att vara den mest knappa resursen under perioden. Vidare konstateras att myndigheten i det kortare perspektivet behöver identifiera ytterligare aktiviteter som främjar frigörande av polisiär kompetens och resurs och kraftsamla på ett genomförande av dessa.

I *Polismyndighetens plan för tillväxt 2024*, som beskriver inriktningen för polisens verksamhet till och med 2024, konstateras att en avgörande del för att nå de långsiktiga målen är att behålla och öka antalet polisanställda. Polismyndigheten ska därför fördjupa

²⁵ Förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda, Delredovisning av regeringsuppdrag, Dnr Ju2017/06645/PO.

²⁶ Analys av kärnverksamheten mot 2024, underlag för dimensionering och förmågeutveckling, Dnr A240.625/2019.

arbetet med att behålla och utveckla befintlig kompetens samtidigt som antalet medarbetare blir fler. Attraktiviteten i polisyrket ska förstärkas genom bättre villkor.

Åtgärder bör vidtas för att personalen vid RLC på ett enkelt sätt kan kontrollera kompetensen hos den personal som finns i yttre tjänst. Operatörer bör snabbt kunna kontrollera om personalen har genomgått exempelvis utryckningsförarkursen, utbildning för förstärkningsvapen eller bastaktik. Att detta inte är möjligt upplevs också som problematiskt ur perspektivet att RVB har arbetsmiljöansvaret för ingripandepersonalen.

6.3 Kompetensutveckling

lakttagelser vid verksamhetsbesöken

Parallellt med denna tillsyn bedriver internrevisionen en granskning av polisens grundutbildning och fortbildning av poliser i yttre tjänst.²⁷ Innehållet i dessa utbildningar har därför inte granskats inom ramen för denna tillsyn.

Vid alla regionledningscentralerna finns en kompetensutvecklingssamordnare.

Vid regionledningscentralerna finns, i varierande utsträckning, individuella utvecklingsplaner upprättade för operatörer och RLC-befäl.

Regionsledningscentralerna uppger överlag att de har goda möjligheter att planera in kompetensutveckling för personalen. Enligt Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC)²⁸ ska individuella utvecklingsplaner upprättas för operatörer och RLC-befäl. Alla polisregioner har inte kommit i mål med detta arbete, men frågan hanteras inom ramen för de årliga utvecklingssamtalen.

Enligt Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC)²⁹ ska det vid varje RLC finnas en funktion som kompetensutvecklingssamordnare. I funktionen ingår bl.a. att vara kontaktyta mot RLC-kompetensutvecklingssamordnarna på kompetenscentrum 1-4, samordna intern kompetensutveckling, utbytestjänstgöring och andra aktiviteter kopplade till individuella utvecklingsplaner samt utvecklingsansvar för medarbetardrivet utvecklingsarbete vid RLC. Vid inspektionsbesöken framgår att funktionen uppfattas som värdefull för verksamheten.

Vid regionledningscentralerna har det rått en hög rekryteringstakt avseende operatörer, vilket lett till att det är en ung personalgrupp med begränsad erfarenhet. På något håll har detta lett till att i princip all kompetensutvecklingstid har fått användas för att få dessa ”klädda för uppdraget”.

En stor del av kompetensutvecklingstiden för operatörer går till fortbildning i de tekniska system som används vid RLC. Utöver det planeras också för teoretiska utbildningstillfällen

²⁷ A083.763/2019

²⁸ Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC), Del B) Riktlinjer för ledning och styrning m.m., PM 2016:47B.

²⁹ Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC), Del A) Uppdrag och förmågor, linje- och driftorganisation, funktioner och roller samt nationell prioriteringsordning m.m..

eller studiebesök. Ganska liten del ägnas dock åt att öva ledning av olika scenarion. (Här sticker RLC vid Region Stockholm ut i positivt hänseende.)

Det finns en vilja att i framtiden få in mer övningsmoment i kompetensutvecklingen. Det har också framförts önskemål om att operatörer i viss mån ska ges möjlighet att delta vid ingripandepolisernas årliga Polkon-fortbildning, för att se och lära hur de rent taktiskt arbetar. Det framförs vidare önskemål om möjlighet till samövning med ingripandepersonalen.

Även ingripandeverksamheten planerar, utöver den Fap-reglerade utbildningen³⁰, löpande kompetensutvecklingsinsatser i verksamheten. Att inventera behov, planera och genomföra kompetensutvecklingsinsatser tar tid i anspråk och ankommer till stor del på gruppcheferna.

Bedömningar

Ingripandeverksamheten bör överväga behovet av att, likt RLC, införa en funktion som kompetensutvecklingsamordnare, då det sannolikt finns positiva synergieffekter i att kunna erbjuda samordnade utbildningar.

³⁰ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om utbildning i polisiär konflikthantering, Fap 776-1, PMFS 2016:9.

6.4 Resurs

lakttagelser vid verksamhetsbesöken

Resursläget avseende regionledningscentralerna är i dagsläget gott.

Resursläget avseende lokalpolisområdena är ansträngt. De flesta upplever att personalresursen inte räcker till för att genomföra uppdraget.

Sedan regionledningscentralerna tillskapades har ett omfattande arbete ägt rum avseende rekrytering och utbildning av operatörer, vilket under tiden har medfört ett ansträngt läge. I dagsläget bedöms resursläget överlag vara gott.

Regionledningscentralerna bedöms aktivt verka för att förlägga arbetstiden efter verksamhetens behov, d.v.s. planering sker efter variation i efterfrågan. För att detta ska få en god effekt för medborgarna krävs dock att ingripandeverksamheten kan göra likadant. RLC:s resurs måste matcha den yttre resursen för att verksamheten ska kunna fungera optimalt. Uppfattningen vid regionledningscentralerna är dock att det inte finns tillräckliga resurser i lokalpolisområdena för att på ett tillfredställande sätt kunna lösa uppdraget.

Regionledningscentralernas uppfattning är att resurserna i lokalpolisområdena i hög grad varierar, där de lokalpolisområden som har utsatta områden har en större resurs. Lokalpolisområden utan utsatt område upplevs i regel ligga på s.k. minimibemanning. Att tillgänglig resurs är liten minskar också möjligheterna att matcha rätt patrull till rätt uppdrag.

Den resurs som regionledningscentralerna har till sitt förfogande bedöms också ha minskat över tid. Det beskrivs i termer av att man numera skickar en patrull på ett jobb, där man tidigare hade skickat två. I motsats till detta har samhällsutvecklingen medfört att det ibland krävs två patruller på ett jobb, som tidigare krävde en. Den ena patrullen måste t.ex. tillse att bilarna inte utsätts för skadegörelse under tiden den andra patrullen ingriper.

Lokalpolisområdena har en strävan att förlägga arbetstider efter verksamhetens behov, men bedömer att den totala resursen är för liten för att det ska få fullt genomslag. Det finns dock en förhoppning om att polisens tillväxt snart ska göra skillnad.

6.5 Ledning och styrning

lakttagelser vid verksamhetsbesöken

Endast en region har utfärdat regionala riktlinjer för yttre operativ ledning. I en region finns riktlinjer under framtagande.

Ombildningen av Polismyndigheten och införandet av regionledningscentraler, med en delvis ny verksamhetsinriktning, har inneburit att RLC-verksamheten successivt har renodlats från att ha varit kommunikationscentraler till operativa ledningscentraler. Arbetet är inte i mål, men pågår aktivt i polisregionerna. För att ledningskedjan ska kunna samverka tillfredställande krävs att funktionerna delar samma lägesbild och syn på uppdraget.

Regionledningscentralerna ska ha tillgång till regionens samlade lägesbild avseende pågående och planerad verksamhet. I enlighet med Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC)³¹ tillser RVB i polisregionerna att det startande skiftet i verksamheten får en lägesbild över vad som har hänt de senaste dygnet och vad som kan komma att påverka verksamheten under förestående arbetspass och de kommande dygnet. Vilka funktioner som närvarar fysiskt vid utsättningen och vilka funktioner som finns med via länk samt utsättningarnas närmare dagordningar varierar dock från region till region.

I Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC)³² anges att start- och slutsamtal ska genomföras innan avlösning, respektive efter avslutat arbetspass. Detta genomförs i polisregionerna. Startsamtalen syftar till att stämma av måendet i gruppen, ge möjlighet till mental förberedelse och skapa tillit och gruppsammanhållning. Slutsamtalen ger möjlighet att reflektera över avslutat arbetspass och förmedla brister och förbättringsförslag till verksamheten. Vidare ges möjlighet att ge varandra feedback och behov av avlastningssamtal kan framkomma.

Vid alla regionledningscentraler utför RLC-befälen start- och slutsamtal i enlighet med riktlinjerna. Vid en regionledningscentral dokumenteras eventuella åtgärds- eller förändringsförslag på en särskild blankett. Dessa följs sedan upp vid ett månatligt möte. De andra regionledningscentralerna följde upp eventuella synpunkter på möten för daglig styrning.

Vid ingripandeverksamheten finns inte reglerat att start- respektive slutsamtal ska hållas. I viss mån genomförs sådana samtal ändå i verksamheten. Vid ett lokalpolisområde genomförs utsättning men inget startsamtal. Slutsamtal genomförs om det är påkallat. Det ankommer på ansvarig gruppchef att följa upp det som eventuellt framkommer vid dessa möten.

Vid två lokalpolisområden genomförs alltid startsamtal. Avslutningssamtal genomförs om det finns möjlighet. Det finns ingen uttalad rutin för uppföljning av det som eventuellt framkommer vid dessa möten.

I polisregionerna uppges att gruppchef, alternativt yttre befäl, så långt det är möjligt sätter ihop lämpliga patruller utifrån medarbetarnas kunskap och erfarenheter.

Under samtalen med personalen vid RLC har betydelsen av *hur* ett uppdrag larmas ut diskuterats. Givetvis kan en stressad operatör bidra till ökad stress hos en ingripandepatroll, vilket i förlängningen kan påverka patrullens agerande och beslut. Det finns en medvetenhet om detta vid RLC och en reflektion om att frågan kan ges större utrymme.

Ingen av polisregionerna har genomfört någon utvärdering av den skjuthändelse med dödlig utgång som inträffat i regionen. Vid en region framkom frågetecken kring RLC:s agerande, varför ansvarig sektionschef följde upp RLC:s roll vid aktuell händelse. Det finns viss osäkerhet i polisregionerna inför att följa upp händelser som är föremål för prövning via avdelningen för särskilda utredningar, SU. Polisregionerna vill inte föregå åklagarens bedömning eller riskera att påverka utredningen åt något håll. Den här typen av utredningar

³¹ Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC), Del B) Riktlinjer för ledning och styrning m.m., PM 2016:47B.

³² Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral (RLC), Del B) Riktlinjer för ledning och styrning m.m., PM 2016:47B.

drar ofta ut på tiden. Risken är att händelsen känns överspelad när väl åklagaren fattar sitt beslut.

Bedömningar

Ingripandeverksamhetens ledningskedja är tydlig och innehåller RVB och RLC-befäl, regional insatsledare och yttre befäl. Ledningssystemet kompliceras i viss mån av att funktionerna tillhör olika organisatoriska enheter. Det är därför viktigt att rollernas ansvarsområden är tydliga och att det tydligt framgår vilken funktion som leder arbetet i vilket skede. Ett ramverk för detta skapas genom flera nationella styrdokument.³³ Ramverket måste sedan förtydligas och detaljeras genom regionala riktlinjer. Det är därför angeläget att sådana upprättas i de polisregioner som saknar sådana.

Lägesbilden delges via utsättningar. Polisregionerna har goda rutiner för dessa möten även om rutinerna ser olika ut från region till region. Att hitta optimala lösningar för bl.a. utsättningar tar tid och försvåras i viss mån av olika start- och sluttider, möten via videolänk m.m. Det är viktigt att polisregionerna fortsätter sitt arbete med att finna den optimala lösningen för detta.

De start- och slutsamtal som genomförs vid RLC bedöms ha god påverkan på arbetsmiljö och verksamhetsutveckling. De bedöms också ha en särskild betydelse för ung och/eller nyanställd personal och kan i bästa fall bidra till en viss kompetensutveckling. Polisregionerna bör dock tillse att det finns tydliga rutiner för hur dessa samtal ska följas upp, för det fall det framkommer behov av åtgärder.

Polisregionerna bör överväga att även ge ingripandepersonal möjlighet till sådana samtal.

Även i de fall där det konstateras att polisens agerande vid en skjuthändelse inte har varit brottsligt, kan det finnas delar i händelseförloppet som det finns anledning att dra lärdom av eller rutiner och förhållningssätt som kan förbättras. Det är viktigt att polisen utgör en lärande organisation och därför tillskapar rutiner för att kunna följa upp allvarigare händelser. Givetvis ska dessa rutiner utformas i samråd med SU.

6.6 Styrande dokument

lakttagelser vid verksamhetsbesöken

I polisregionerna framgår att reglerna i skjutkungörelsen uppfattas som svårtolkade och opraktiska. Att reglerna upplevs komplicerade anses vara särskilt försvårande med tanke på att de är avsedda att tillämpas i mycket stressfyllda situationer. Detta får bl.a. följden att poliser endast använder skjutvapnet för nödvärnssituationer. Polismyndigheten har 2017

³³ Bl.a. Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionledningscentral, PM 2016:47 A-C, Rapport Ledning av den yttre operativa verksamheten, Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning inom jourutredningsverksamhet, stationsbefäl samt ansvarsfördelning mellan ledningsfunktioner för händelsestyrd verksamhet., PM 2016:24.

hemställt om en lagändring till Justitiedepartementet. Någon sådan har dock inte kommit till stånd.³⁴

Med varierande grad av tydlighet har polisregionerna utarbetat rutiner för den rapportering som ska lämnas enligt 8 § SkjutK och 31-32 §§ Fap 104-2³⁵, i samband med att polisman avlossat skott. Rutiner finns även för diarieföring av formulär 104.5 *Rapport – särskilt hjälpmedel vid våldsanvändning*.

Bedömningar

För att nå en tydlig och ändamålsenlig reglering av polisens skjutvapen användning är det nödvändigt att omarbete regelverket i sin helhet. En väg att gå är att införliva skjutreglerna i polislagen (1984:387). Förändringen bör i så fall innehålla en regel om att bruket av skjutvapen är den yttersta utvägen som får användas endast då andra medel är otillräckliga och bör, till skillnad mot nuvarande lydelse i SkjutK, snarare vara knuten till gärningsmannens farlighet än till något specifikt brott.³⁶ En bestämmelse som kan tjäna som stöd till utformningen av en eventuell ny bestämmelse av polisens rätt att använda skjutvapen i laga befogenhetssituationer är 3 § i förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vaktjänst inom Försvarsmakten som lyder:

3 § Den som enligt 24 kap. 2 § brottsbalken eller enligt 10 och 29 §§ polislagen (1984:387) får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd får därvid använda skjutvapen, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt. Förordning (2001:253).

Vad gäller dokumentation och diarieföring i samband med skjuthändelse reglerar kungörelse och riktlinjer *vad* som ska göras. Polisregionerna bör sedan upprätta tydliga skriftliga rutiner för *hur* detta ska göras. Annars riskerar åtgärder som ska vidtas att förbises eller falla mellan stolarna.

6.7 Personalens reflektioner

lakttagelser vid verksamhetsbesöken

Vid samtliga intervjuer som genomförts har de intervjuade tillfrågats om vilka orsaker som kan ligga bakom en viss ökning under en period av antal avlidna i samband med polisens användning av skjutvapen. Nedan följer en sammanställning av de vanligaste teorierna. Det ska poängteras att avsnittet helt bygger på polisernas egna uppfattningar och upplevelser.

³⁴ Hemställan om översyn av regleringen beträffande polisens våldsanvändning vid bruk av skjutvapen, Dnr A069.436/2017.

³⁵ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m., Fap 104-2, PMFS 2016:5.

³⁶ Se t.ex. Norée (2004), s. 88.

Samhällsklimat

De flesta poliser upplever att samhällsklimatet har hårdnat med fler stick- och skjutvapen och en ökad tillgång till sprängmedel. Det märks bl.a. vid fordonsstopp där allt fler vapen påträffas i de bilar som stoppas.

Gängkriminalitet och gängkonstellationer har också blivit vanligare, vilket medför fler hot och påtryckningar. Förut riktades våldet mot andra kriminella, men det finns en lägre tröskel idag för att även rikta våld mot polisen. Samtidigt upplevs att det våld som används har blivit grövre. Det grova våldet används för småsaker.

I vissa områden finns i dag en mental förberedelse för att utsättas för stenkastning, att få däcken sönderskurna eller bilen uppeldad. Risker finns för s.k. ”bom-samtal”, där kriminella ringer in ett larm i syfte att få polisen till en plats utan reträttväg, för att sedan utsätta patrullen för stenkastning.

Det upplevs också att personer generellt sett är mer konfrontativa mot polisen, den respekt som fanns förut har minskat.

Även en generell ökning av antal ärenden kan märkas, vilket har resulterat i en ökad arbetsbelastning.

Ökad psykisk ohälsa

Den psykiska ohälsan bedöms ha ökat i samhället. Exempelvis hanterar nästan varje arbetspass ett ärende om försvunnen person och/eller befarat suicid. I takt med att den psykiska ohälsan ökat har också våldet i samband med ingripandena ökat.

Polistaktik

Med anledning av bl.a. det ökade terrorhotet har Polisen haft anledning att förändra sin taktik för vissa situationer. Det finns ibland behov av att snabbt kunna oskadliggöra en gärningsman för att skydda allmänheten. Således har polisen gått från att uteslutande ha en defensiv hållning, till att ibland använda ett mer offensivt förhållningssätt. Det finns en möjlighet att det förhållningssättet påverkar agerandet även i mer vardagliga situationer. Ett mer offensivt förhållningssätt medför sannolikt en risk för att nödvärnsituationer uppstår i högre utsträckning.

I de fall polisen har skjutit i nödvärn är uppfattningen att det sannolikt inte varit möjligt att agera annorlunda vid själva skjutillfället. Däremot kan det finnas anledning att, i verksamhetsutvecklande syfte, analysera agerandet innan nödvärnssituationen uppstod. Det påtalas också att polisens användning av skjutvapen ibland räddar liv, då man avvärjt ett angrepp på en utomstående person.

Kompetensnivå

Den samlade erfarenhetsnivån hos yttre personal upplevs ha sjunkit. Det medför sannolikt en ökad känsla av otrygghet. Personalen ute känner varandra sämre och yttre befäl har sämre kännedom om kompetensen och erfarenheten hos tjänstgörande personal.

Kompetensutveckling

Både fortbildningsdelen och kompetensskjutningen upplevs många gånger som tillrättalagda, exempelvis på skjutbana i dagsljus med goda siktförhållanden. Det som

efterfrågas är övning av scenarion under verklighetsanpassade förhållanden. Skyttet borde i någon mån övas i mörker, i trånga utrymmen efter viss fysisk ansträngning. Övningen bör innehålla lagstiftningens bedömningsgrunder, som laga befogenhet, varningsskott och nödvärn. Ett positivt exempel lyftes fram från ett Polkon-tillfälle där övningsscenariot hade hämtats från en verklig händelse. Vid övningen genomfördes diskussioner och självskyddsövningar kopplade till den aktuella händelsen.

Ett stort fokus riktas nu mot förmågan att bemöta personer med psykisk ohälsa, vilket upplevs som positivt. En synpunkt som framförts är dock att de flesta skjutningar föranleds av ”det plötsliga angreppet”. Oavsett vad som ligger bakom angreppet bör övningar inriktas på bedömningar i samband med det egna risktagandet, såsom ”vad går jag in i?” ”hur placerar jag mig?” ”vilken reträttväg har jag?” ”vilket hjälpmedel kan jag använda?” ”vilka möjligheter ger lagstiftningen?”

Lagstiftning

Flera omständigheter gör att poliser endast skjuter i nödvärn. Till följd av den krångliga regleringen kring laga befogenhet har många bestämt sig för att endast använda vapnet i nödvärnssituationer. Om det uppstår en riktigt allvarlig situation finns inte tid att tänka eller göra avvägningar.

Det finns en stor ödmjukhet inför att bära ett dödligt vapen. Ingen vill skada en annan människa allvarligt. Därutöver känner man sig granskad och utsatt om man avlossar ett skott. Sammantaget medför det att man drar sig i det längsta för att använda vapnet och gärna väntar till dess att det nästan är för sent och då med risk för att skadeverkningarna blir desto större.

7 Rekommendationer

7.1 Rekommendationer till processägaren för brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service

- Se till att personalen vid RLC digitalt kan utläsa vilka kompetenser som finns hos tjänstgörande yttre personal.
- Överväg behovet inom ingripandeverksamheten av att, likt RLC, införa en funktion som kompetensutvecklingssamordnare.
- Se till att det finns regionala riktlinjer som tydliggör ansvarsförhållandena inom ledningen av den operativa verksamheten.

7.2 Rekommendation till processägaren för den rättsliga styrningen och det juridiska stödet i Polismyndigheten

- Överväg att på nytt till Justitiedepartementet påtala behovet av en ändring av SkjutK.

Bilaga



DIREKTIV

1 (3)

Datum

2019-03-08

Diarie nr (åberopas)

A106.949/2019

Saknr

128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsfunktionen

Tillsyn över ökat antal avlidna i samband med polisens våldsanvändning med skjutvapen

Bakgrund

Rikspolischefen beslutade den 18 januari 2019 om en tillsynsplan för 2019. Av planen framgår inom vilka områden tillsyn ska ske under 2019. Ett av områdena är ökat antal avlidna i samband med polisens våldsanvändning med skjutvapen.

Polisen genomför årligen ca 1,4 miljoner ingripanden. Under åren 2013-2017 användes skjutvapen vid i genomsnitt 240 ingripanden per år, varav 35 fall i genomsnitt per år föranledde ett eller flera varningsskott och/eller verkanseld. Under perioden 2013-2017 avled totalt 13 personer vid polisingripanden med användning av skjutvapen. Under januari-augusti 2018 avled sex personer till följd av polisingripande med användning av skjutvapen.

Syftet med tillsynen

Rikspolischefen har gett tillsynsfunktionen och internrevisionen i uppdrag att granska fenomenet med ökat antal avlidna i samband med polisens våldsanvändning med skjutvapen. Uppdragen kommer att genomföras parallellt. Tillsynsfunktionen och internrevisionen har därför kommit överens om att dela upp granskningsområdet och fokusera på olika delar. Det ursprungliga syftet med tillsynen har därför reviderats och lyder enligt följande.

Syftet med tillsynen är att undersöka om regler och riktlinjer för polisens våldsanvändning med skjutvapen är tydliga och ändamålsenliga samt om dessa regler och riktlinjer efterlevs. Vidare ska ärendeflödet vid regionledningscentralerna granskas med särskild uppmärksamhet på förmågan att bedöma och resurssätta ärenden samt att leda insatser. Därutöver ska ytterligare faktorer såsom bemanningsstrukturen vid ingripandeverksamheten utifrån erfarenhet och kompetens granskas.

Avgränsningar

Polisens grundutbildning och fortbildning avseende polisiär konflikthantering kommer att hanteras inom ramen för internrevisionens granskning och kommer därför inte att vara föremål för denna tillsyn.

Direktiv Skjutvapen.docx

Av de sex händelserna med dödlig utgång under den aktuella perioden (januari-augusti 2018) kommer tre av dessa att granskas.

Tillsynen berör följande organisatoriska enheter:

- Polisregion Stockholm, regionledningscentral och lokalpolisområde Skärholmen.
- Polisregion Öst, regionledningscentral och lokalpolisområde Linköping.
- Polisregion Bergslagen, regionledningscentral och lokalpolisområde Örebro.

Tillsynens inriktning

Inspektionen ska främst inriktas mot följande områden:

En genomgång av den rättsliga reglering som berör polisens våldsanvändning av skjutvapen.

Verksamhetsbesök och intervjuer av berörda funktioner på tre regionledningscentraler och övriga ansvariga på lokalpolisområdesnivå.

Arbetsmetod

Tillsynen ska genomföras som en inspektion på verksamhetsnivå. Dialog kommer att föras med Noa/Utvecklingscentrum Stockholm, som processägare för Polkon, och Noa/Nationella kontaktenheten, som ägare av processerna vid Regionledningscentralerna.

Inspektionen kommer att anlita experter för bl.a. verksamhetsbesök, bedömningar och eventuella rekommendationer. Hur expertgruppen bemannas fastställs i genomförandeplanen.

Löpande avstämning kommer att ske med internrevisionen.

Genomförande

Polismyndigheten uppdrar åt Johan Östensson att vara inspektionsledare och genomföra tillsynen. Tillsynen ska samordnas med andra tillsynsuppdrag och internrevisionens granskning så att belastningen på region/polisområde inte blir större än nödvändigt. Inspektionsledaren ansvarar för att en plan upprättas för genomförandet.

Redovisning

Redovisningen ska ske i form av en rapport som ska resultera i överväganden och rekommendationer. Dessa ska återföras till organisationen för att bidra till verksamhetens utveckling. Rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som polismyndigheten ska vidta med anledning av tillsynen.

Rapporten kommer att redovisas under sensvåren 2019 och ingå i en rapportserie.

Ekonomi

Rikspolischefens kansli ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med tillsynen, såsom rese- och logikostnader. Tillsynen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Lönekostnader för inspektionsledare och deltagare i inspektionsgruppen belastar den organisatoriska enhet där respektive befattningshavare är anställd.

Eventuella omkostnader för extern expertis kommer att hanteras i överenskommelse mellan Tillsynsfunktionen och berörd myndighet.

Kostnadsställe: 90000006
Insats/projektкод: 6010000180

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet kan vara offentlig.

Övrigt

Kontaktperson vid tillsynsfunktionen är inspektionsledaren Johan Östensson tel. 0702-819004 och juristen Åsa Hasth tel. 0722-313670.



Johan Östensson