

Rättssäkert eller effektivt?

– Om Polisens inre utlänningskontroller

Abstract

Har rättsäkerheten gått förlorad i Polisens arbete med inre utlänningskontroller? Våren 2013 blossade debatten kring Reva-projektet upp och det diskuterades huruvida rasprofilering var något som tillämpades i jakten på papperslösa. Uppsatsen undersöker hur styrningen av Polisens arbete ser ut i detta fall, om rättsäkerheten förbisetts och i sådana fall varför. Det görs genom en idealtypsanalys på styrmaterialet, där NPM-värden ställs mot rättsäkerhet. Uppsatsen exemplifierar med verkliga fall och analyserar dessa med relevant teori för att utreda orsakerna. Resultatet visar att NPM-värden är dominerande i styrmaterialet och att detta kan leda till en skev resultatkultur. Styrning utifrån kvantitativa resultat kan ge en stressande effekt på Polisen. I de fall som tas upp har detta resulterat i att beslut fattats på godtyckliga grunder samt att Polisen blivit sämre i sitt bemötande av medborgarna. Slutsatsen är att det är det är Regeringens politik och målstyrning som leder Polisen till övertramp på rättsäkerheten.

Nyckelord: Inre utlänningskontroll, gränskontroll, Reva-projektet, Polisens arbetsmetoder, rättsäkerhet, NPM, processvärden, Lean

Antal ord: 9 446

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Problem	3
1.2	Syfte	3
1.3	Metod	4
1.4	Material	5
1.4.1	Primärkällor	5
1.4.2	Sekundärkällor	5
2	Inre utlänningskontroller	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Reva-projektet	6
2.3	Leanfilosofin	7
3	Teoribakgrund	9
3.1	New Public Management	9
3.2	NPM-reformer inom polisväsendet	9
3.3	Implementeringsprocessen	10
3.4	Process och substansvärden	11
3.5	Processvärden, resultatkultur och stress	12
4	Undersökning av styrmaterialet	13
4.1	Idealtypsanalys	13
4.1.1	Idealtyp: NPM	13
4.1.2	Idealtyp: offentliga processvärden	14
4.1.3	Sammanfattning idealtyper	16
4.2	Undersökning av styrmaterial	16
4.3	Tillämpning av NPM idealtyp	16
4.3.1	Effektivitetskrav	16
4.3.2	Mål- och resultatstyrning	17
4.3.3	Mätbarhet och utvärdering	17
4.4	Tillämpning av processvärdesidealtyp	18
4.4.1	Att processer är förutsägbara och konsekventa	18
4.4.2	Opartiska och fördomsfria beslut	19
4.4.3	Att beslut fattas på korrekt information	19

4.4.4	Respektfullt och korrekt bemötande i kontakten med medborgare.....	20
5	Undersökning av Polisens agerande.....	21
5.1.1	Exempel ifrån Stockholms tunnelbana.....	21
5.1.2	Uttalanden ifrån Polisen	22
5.1.3	Exempel med cykelkontroller	22
6	Analys.....	24
6.1	Spårandet av NPM i styrmaterialet	24
6.2	Polisens hanterande av processvärden	25
6.2.1	Diskussion kring förlorade processvärden	25
6.2.2	Diskussion kring möjliga orsaker till förlorade processvärden.....	26
7	Slutsatser.....	29
8	Referenser	30
8.1	Primärkällor.....	30
8.2	Sekundärkällor	31

1 Inledning

1.1 Problem

Inre utlänningskontroller har under våren 2013 stött på mycket kritik i svensk media och engagerat många människor. Politiker har kommenterat det och Reva-projektet har blivit beskrivet som en ”omänsklig hetsjakt” (Lindborg, 2013) där människor med utländskt utseende har ombetts bevisa att de har rätt att befinna sig i landet, något som benämnts som ”rasprofilering” (Bjerregaard, 2013). I Stockholms tunnelbana har människor vittnat om att Polisen gjort övertramp och agerat utifrån fördomar (Bankel, 2013a). Justitieminister Beatrice Ask sa då i sin tur att Regeringen inte hade några ”planer på att göra några förändringar i dagsläget” (Hedtjärn, 2013).

Antal verkställningar har ökat (Polisen 1) och Polisen har som mål att antalet inre utlänningskontroller också ska öka ytterligare (Regeringsbeslut I:8). Vi anser att detta är ett mycket intressant ämne för att det är dagsaktuellt och något som många människor har upprörts över. Det väcker många känsliga frågor om diskriminering, etik och vad som ligger till grund för Polisens arbetsmetoder.

1.2 Syfte

Vårt **syfte** med denna uppsats är att i fallet med de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet utreda de regleringar som styr Polisens agerande och vilka värderingar som står i fokus. Detta antas påverka Polisens arbetsmetoder och hur de uppnår de krav som ställs på Polismyndigheten.

Vi har följande **frågeställningar**:

- Har NPM (New Public Management) influerat styrningen av Polisen i deras inre utlänningskontroller och Reva-projektet?
- Har resultatfokusering lett till att processvärden gått förlorade i implementeringsfasen av de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet?
- I sådana fall varför?

Detta innebär att vi fokuserar på två aspekter av vårt fall. För det första är det i vilken mån NPM-idéer influerat styrningen av de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet. För det andra hur implementeringen gått till och vad som kan vara anledningen till eventuella övertramp av rättsäkerheten.

Vår **hypotes** är baserad på en debattartikel från polisförbundets ordförande Lena Nitz (Nitz, 2013) och på Vänsterpartiets riksdagsledamot Christina Hög Larsens kommentar om de inre utlänningskontrollerna (Grönberg, 2013). Vi tror att Regeringens styrning av Polisen i detta fall har influerats av New Public Management och att det har satts ökade krav på Polisen genom målstyrningen av verksamheten. Det har lett till högre press på Polisen vilket i sin tur har mynnat ut i händelser där processvärden såsom rättsäkerhet förbisetts. Det vi tror är att det existerar en motsägelse i att jobba snabbare och effektivare för att leverera bättre resultat samtidigt som man ska värna om rättsäkerheten. Vår tanke är att detta kan leda till ett slags ”antingen-eller”-situation.

Vi tänker inte diskutera substansvärden, Polisens faktiska mål eller lagar i denna uppsats, utan fokus kommer ligga på processer och arbetsmetoder.

1.3 Metod

Vår uppsats kommer bestå av en *teorikonsumerande* undersökning i form av en *fallstudie* av de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet. Vi vill i vår uppsats undersöka styrningen av Polisens arbete, genom officiella dokument och uttalanden från Polisen i olika sammanhang. Vi kommer även visa på ett antal relevanta NPM-teorier för att se om vi med hjälp av dessa kan förklara Polisens styrning och arbetsmetoder. Först kommer en bakgrund ges för att beskriva Reva-projektet. Detta för att ge en bild av verkligheten och kunna analysera huruvida NPM-idéer har tillämpats.

Vår undersökning innehåller två delar. I den första av dessa kommer vi använda oss av en idealtypsanalys där vi tittar närmare på de för analysen intressanta offentliga dokumenten som rör målstyrningen av och inom Polisen. Vi kommer undersöka vad det läggs störst vikt vid i styrningen, om det är arbetsmetodernas processvärden eller effektivitet i utvisningen av icke-medborgare. Detta kommer vi göra för att försöka svara på om det finns en motsättning i målstyrningen runt de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet och i sådana fall vilken av de två sidorna som är mest framträdande. Vi kommer genomföra vår analys med hjälp av två idealtyper som vi konstruerar utifrån litteraturen och aktuella teorier på området. Dessa två idealtyper kommer lägga fokus på endera processvärden och endera ekonomi- och NPM-värden.

I den andra delen av vår undersökning kommer vi att plocka fram exempel på människor som blivit utsatta för inre utlänningskontroller för att närmre klarlägga vad som har skett. Vidare kommer vi titta på uttalanden från Polisen som rör deras arbetsmetoder för att sedan analysera händelser och uttalanden utifrån teorier som vi tar upp i vår teoribakgrund. I denna del kommer vi delvis förlita oss på medierapporteringen för att undersöka orsakskedjor.

1.4 Material

1.4.1 Primärkällor

Som primärkällor kommer vi använda oss av regleringsbrev som skickas ut till rikspolisstyrelsen ifrån regeringen en gång per år (SOU 2012:13, s. 133). Vi kommer att använda oss av regleringsbrev ifrån de senaste fyra åren. Detta eftersom det var då regeringen började satsa hårdare på inre utlänningskontroller samt att man vid denna tidpunkt startade Reva-projektet. Regleringsbrev är det främsta styrmedel som regeringen har för att påverka poliskåren, vilket gör detta till idealiskt material för att undersöka styrningen av Polisen.

Vi kommer även använda oss av Polisens verksamhetsplaner ifrån Stockholm och Malmö som har som syfte att ange prioriteringar och målsättningar för det pågående polisarbetet på lång sikt. Verksamhetsplanerna upprättas årligen av Polismyndigheterna själva för att styra den egna verksamheten (Polismyndigheten i Stockholms län, 2011). Detta är relevant material för vår undersökning då det ger en inblick i det mer praktiska polisarbetet i olika delar av landet.

En tredje primärkälla kommer från Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS 2011:4) som ger ”föreskrifter och allmänna råd” till Polisen (kallas för FAP) om hur de ska hantera vissa områden. Det finns många sådana dokument med upprättande och upphävande av förordningar och dessutom riktlinjer för hur Polisen bör arbeta med specifika frågor (Polisen 2). Den FAP vi har valt att titta på har nummer 273-1 och titeln *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*. Den är från maj 2011 (RPSFS 2011:4) och ingår i undersökningsmaterialet för idealtypsanalysen.

Vi ser även polislagen (SFS 1984:387) och regeringsformen (RF) som pålitliga offentliga dokument för vår undersökning. På migrationsverkets hemsida har vi hittat projektbeskrivningar rörande syftet med samarbetet mellan olika myndigheter kring Reva-projektet (Migrationsverket, 2010; Migrationsverket, 2012).

1.4.2 Sekundärkällor

Här använder vi oss av tidningsartiklar, tv-inslag, en radiodokumentär samt akademisk diskurs som tar upp relevant teori inom ämnet. Vi använder oss även av statens offentliga utredningar och verksamhetsfakta från Polisens och migrationsverkets hemsida.

Vi är medvetna om att tidningsartiklarna, nyhetsinslagen och radiodokumentären vi använder i den andra delen av vår undersökning inte nödvändigtvis är objektiva på samma sätt som det akademiska materialet och vi har därför ett kritiskt förhållningssätt till detta material.

2 Inre utlänningskontroller

En inre utlänningskontroll är, enligt FAP 273-1:

(...) alla handlingar som syftar till att kontrollera om en utlänning har rätt att uppehålla sig i landet. Därigenom inbegrips inte enbart en uppmaning till utlänningen att visa upp pass eller andra handlingar, utan även t.ex. frågor till utlänningen och kontroller i dataregister” (RPSFS 2011:4).

2.1 Bakgrund

Sedan Sverige gick med i Schengensamarbetet har man haft som mål att avveckla pass- och identitetskontroller vid nationernas gränser. För att kompensera för detta sker identitetskontrollerna i hela landet och dessa inre utlänningskontroller beskrivs, i en proposition från 1997, som en central del för att kunna öppna upp gränserna mellan de länder som deltar i Schengensamarbetet. Det nämns i propositionen att dessa inre utlänningskontroller måste öka, då det finns många som illegalt befinner sig i de länder som omfattas av samarbetet (Prop 1997/98:42).”Inre utlänningskontroll ska bedrivas över hela det svenska territoriet och vara en integrerad del av Polisens olika verksamhetsgrenar” skriver Rikspolisstyrelsen i FAP 273-1 (RPSFS 2011:4). I regleringsbrevet för Polisen för år 2009-2013 nämns återigen effektivisering och ökning av verkställigheter som mål för Polisen (se exempelvis Regeringsbeslut I:16, s.5; Regeringsbeslut I:52, s.7) och i verksamhetsplanerna definieras hur många kontroller av människor som ska göras (Polismyndigheten i Skåne, 2011, s.44).

Vi ser här ett samband mellan inre utlänningskontroller och Reva-projektet. Syftet med Reva-projektet är att fler verkställigheter och efterlysningar av papperslösa ska skickas ut till Polisen så att fler och effektivare utvisningar kan komma till skott (Migrationsverket 1). De inre utlänningskontrollerna är ett av medlen för Polisen att spåra människor som befinner sig illegalt i landet.

2.2 Reva-projektet

Reva står för Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete och är ett projekt i form av ett samarbete mellan Polisen, Migrationsverket och Kriminalvården. Det är medfinansierat av Europeiska Återvändandefonden och är baserat på en förstudie från 2010 (Migrationsverket, 2012) som hade som syfte att analysera

verkställighetsprocessen och identifiera olika framgångsfaktorer för att effektivisera verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut (Migrationsverket, 2010). Utifrån den förstudien skapades ett pilotprojekt i Skåne där man skulle utveckla arbetsmetoder som sedan skulle kunna tillämpas nationellt. Metoderna utgår från ett ”Lean-baserat arbetssätt”, för att fortsätta utveckla och effektivisera verkställighetsarbetet (Migrationsverket, 2012). Leanfilosofin förklaras vidare under rubrik 2.3.

Att Polisen ska samarbeta med andra myndigheter vars verksamhet är relevant för Polisens arbete är bestämt i polislagen (SFS 1984:387, § 3) och i regleringsbrevet för 2009 från Regeringen till Polisen nämns samarbetet med Migrationsverket och Kriminalvården. Det syftar där till att göra en ”översyn av arbetet med att verkställa utvisnings- och avvisningsbeslut” och utifrån den ”öka antalet verkställigheter [av avvisnings- och utvisningsbeslut]” (Regeringsbeslut I:16, s.5). Reva-projektet syftar till att effektivisera och höja rätts säkerheten i handläggningsarbetet (Polisen 3) genom att standardisera och göra processerna smidigare, enligt nedan nämnda Leanfilosofin. Polisen skriver även på sin hemsida att projektet inte påverkar den ”yttre verksamheten” i form av polisiärt arbete med exempelvis inre utlänningskontroller (Polisen 1). Vi tror dock man kan ställa sig tveksam till detta, vilket vi kommer gå in på i vår analys.

År 2010 tilldelades Polisen 10 miljoner kronor extra i detta syfte och i årsredovisningen skriver de att pengarna lagts på att förstärka det redan löpande verkställighetsarbetet, vidareutbildning av poliser, samverkansmöten med andra myndigheter och även för att revidera och utvärdera arbetsmetoderna. Reva-projektet omnämns som ett projekt som har tagit del av pengarna. Projektet initierades i maj 2011 (Rikspolisstyrelsen, 2010, s.162).

Verkställighetsarbetet är genomgående ett prioriterat område i Regeringens regleringsbrev till Rikspolisstyrelsen för år 2009-2013 (se exempelvis Regeringsbeslut I:52; Regeringsbeslut I:8). Reva-projektet nämns explicit i breven för 2011 och 2012 och Polisen får som uppgift att utvärdera och rapportera om resultat och metoder (Regeringsbeslut I:52; Regeringsbeslut I:13).

Polisen skriver på sin hemsida att Reva-projektet har fått effekter, antalet verkställda av- och utvisningsbeslut ökade med 47 procent mellan 2010 och 2011 och med 19 procent till året efter det (Polisen 1).

2.3 Leanfilosofin

Polisen skriver på sin hemsida att de i sin organisation tillämpar Lean-metoden i Reva-projektet. Gränspolisens i Stockholms län har till exempel utbildat vissa av sina chefer i Lean arbetsmetoder med syfte att tillämpa Lean i hela Reva-projektet (Polisen 1).

Lean är en processbaserad organisationsmodell som har fokus på en organisations centrala uppgifter, på ledarskap och på organisationsstruktur (Rövik, 2008, s.155). Problemet med Lean begreppet i många fall är att det inte har en bestämd definition utan ett brett spektrum av tolkningar (Halling, 2012, s.6). Den

har som syfte att effektivisera och ”slimma” organisationer för att undvika slöserier. (Rövik, 2008, s.157; Keyte, Locher, 2008, s.30-31). Det finns centrala principer som pekar på långsiktighet, utjämnande av arbetsbörda, utvärdering och standardisering av processer och en helhetsförståelse i organisationen, där alla arbetar efter Leanfilosofin (Liker, 2009, s.61-66). Kvalitet är viktigt och man argumenterar att om man fokuserar på den och inte bara på kostnadsminimering kommer utgifterna minska och arbetsmoralen bli bättre (Liker, 2009, s.46).

Genom att se till ett företags eller en organisations helhet ska man kartlägga, utvärdera och omskapa värdekedjor så den ersätter toppstyrning med styrning utifrån strategiska behov (Keyte, Locher, 2008, s.16-25). Ett centralt begrepp är *Kaizen* och det innebär att målet i en organisation är perfektion och det nås genom många små kontinuerliga förändringar. Det är en värdeskapande process (Keyte, Locher, 2008, s.23) som har som mål att korta ner genomflödestider och därigenom genomgående skapa högre kvalitet och mer effektivitet (Liker, 2009, s.25). Mindre arbetsgrupper kartlägger problemen och slöseriet och ansvarar för arbetsprocesserna i sin del av kedjan. Ett annat begrepp i värdeflödet är ”Just In Time” (JIT), som innebär att produkter eller ärenden inte ska stanna upp mellan två delar i flödet, återigen för att inte slösa med tid eller resurser (Liker, 2009, s. 45).

3 Teoribakgrund

3.1 New Public Management

I vår teori runt New Public Management (NPM) utgår vi från Røvik (2008), Christensen och Lagreid (2011) och Andersson och Tengblad (2009). De två förstnämnda behandlar NPM generellt och den senare NPM specifikt inom svenskt polisväsende.

NPM innebär en förändring i offentlig förvaltning mot plattare hierarkier, marknadstänkande och effektivisering. Ett grundantagande är att alla organisationer kan styras på samma sätt och åtskiljer inte förvaltningen från organisationer i form av företag med vinstintresse (Christensen, Lagreid, 2011, s.130-131; Røvik, 2008, s.135). NPM flyttar fokus från traditionella demokrativärden till ekonomivärden och fokuserar på närbyråkrati, det direkta mötet mellan medborgare och förvaltning. Det syftar till att öka medborgarnas tilltro till förvaltningen och ser på medborgarna som kunder som ska kunna välja och ha en direkt påverkan på service de får av staten. Ansvarsfrågan är också en viktig del, där man inom NPM flyttar ansvaret från politiker till utförarna. Man har *managerial accountability*, som innebär att ansvaret för att verksamheten är kvalitativ och effektiv ligger på utförarna, långt ner i hierarkin. Kontroll sker genom uppföljning och utvärdering. Det traditionella systemet med *political accountability* ger istället politikerna ansvaret att bestämma över både metod och mål och därigenom hålls de ansvariga. Christensen och Lagreid tar även upp en diskussion runt NPM från ett demokratiperspektiv och kommer fram till att NPM kan skapa en klyfta mellan politikerna och förvaltningen då politikerna förlorar en del av de styrningsresurser de tidigare haft (Christensen, Lagreid, 2011, s.130-131).

3.2 NPM-reformer inom polisväsendet

De idéer inom NPM som vi ser som de mest framträdande inom polisväsendet är införandet av kvantitativa målsättningar, *performance indicators* (resultatindikatorer), för att kunna bedöma Polisens prestationer och effektivitet. Detta tillämpades inte i samma grad tidigare. Syftet med dessa mätningar är att mäta huruvida Polisen levererar resultat i förhållande till den finansiering de får, alltså hur mycket säkerhet man får per spenderad krona (Anderson, Tengblad, 2009, s.42; de Maillard, Savage, 2012, s. 369).

En annan aspekt som dykt upp i samband med NPM är att man har förändrat tänkandet runt vad som är Polisens mest väsentliga arbetsuppgift. Tidigare var det akuta nödfall och uttryckning när Polisen hanterade pågående brottslighet som var det viktigaste. Nu har det skett ett skifte och man har istället på policynivå börjat prioritera förebyggande polisarbete i Sverige, så kallat *Problem-oriented Policing* (POP) vilket refereras till som *soft-policing*. Detta i kontrast till *hard policing*, som definieras som att aktivt jaga brottslingar, lösa mord och åka på uttryckningar (Andersson, Tengblad, 2009, s.44).

Ett av målen i införandet av NPM i poliskåren var att Polisen skulle vara mer öppen för samhällets behov och att Polisen ska se medborgarna mer som kunder som ska ha något att säga om vilka problem Polisen ska hantera (Andersson, Tengblad, 2009, s. 42). Detta är en central del av den generella NPM-teorin som menar att förvaltningen bör definieras av ett *bottom-up*-styre där medborgarna direkt kan påverka förvaltningen utan att gå genom den traditionella politiska vägen med allmänna val, etc. (Christensen, Lagreid, 2011, s.131).

3.3 Implementeringsprocesser

I en hierarkisk organisation introduceras organisationsreformer uppifrån och ner, det vill säga att de först får fäste högst upp i hierarkin och sedan sprids nedåt, internt i organisationen. För att förändringen ska vara möjlig krävs då att hierarkin har auktoritet och att de högre instanserna kan styra de lägre och att det finns en tydlighet i de organisationsidéer som ska tillämpas. Dock finns det ett ökande antal fall där man inte kan tillämpa de rationalistiska förändringsteorierna där idéer tar sig in och sprids genom andra vägar än uppifrån och ner (Rövik, 2008, s. 252-258).

En annan genomgående aspekt som läggs fram i förhållande till implementeringsprocesser är att reformer inom polisväsendet sällan är så lätta att genomföra som man från början förutsatte. Ofta så möts dessa av motstånd på marknivå i form av poliser som inte anser att dessa reformer är applicerbara på den verklighet de möter i sin vardag. Reformerna som anses vara för komplicerade blir mötta med kritik eller rent av ignorerade i det faktiska arbetet. Detta kan delvis även kopplas till den klyfta som existerar och skapar misstro mellan reformskaparna och poliserna själva (Andersson, Tengblad 2009 s.43-44).

Andersson och Tengblad påstår även att äldre mer rutinerade poliser över tid utvecklade ett sätt att sköta sitt arbete på vilket gör de ovilliga att ändra sitt rutinmässiga mönster. Detta har i sin tur en stark influens på de yngre poliserna som tar efter de äldres rutiner. Detta refereras till som ett slags motstånd i form av *mikropolitik*. Ett exempel på detta är att många poliser anser att POP (Problem-oriented Policing) och *soft-policing* inte är riktigt polisarbete utan snarare utgör dödtid mellan uttryckningar då det riktiga arbetet utförs. Kunskapsbrist och svårigheter att samarbeta med andra lokala aktörer är ytterligare förklaringar till att reformarbete visar sig komplicerat. En legitim anledning till att poliser motsätter sig en viss typ av målstyrning är att de inser att Polisen inte är den aktör

som har bäst förmåga att påverka resultatet. Till exempel kan nivån av brottslighet i ett område bero på sociala faktorer snarare än polisiärt arbete (Andersson, Tengblad, 2009 s. 44-49).

3.4 Process och substansvärden

Lennart Lundquist definierar en skiljelinje mellan process och substansvärden. Processer är tekniker och metoder som tillämpas när man exempelvis ska fatta beslut, till skillnad från substansvärden som handlar om innehållet i det beslut som fattas. Dessa två värden behöver inte vara motstridiga, men det är inte heller alltid de överensstämmer. Var tyngden ligger beror på situation och prioriteringar, exempelvis så har olika samhällsdoktriner olika infallsvinklar på vad som är viktigast i samhället. Samhället och dess institutioner påverkas av detta och får genom styrning olika prioriteringar i sin verksamhet (Lundquist, 1998, s. 81-83).

C. G. Leventhal har skapat en teori om vad som betecknar en rättvis procedur och sammanfattar detta i 6 regler (i Lind, Tyler, 1988, s.131). De sex punkterna är de följande:

1. Konsekventa och förutsägbara beslut. Alla involverade ska behandlas lika utifrån tidigare satta regler. Han tar även upp en tidsaspekt, där det ska vara konsekvent över tid och ändringar i regelverk ska göras med försiktighet.
2. Fördomsfria processer och objektivitet. Det innebär att beslutsfattarna inte ska ha varken personliga intressen i fallet eller personliga åsikter som lyser igenom i processen.
3. Korrekthet. Beslut ska fattas på solida grunder och på korrekt information.
4. Korrigierbarhet. Det ska finnas en möjlighet att återta ett felaktigt beslut.
5. Representativitet. Man ska ta hänsyn till alla grupper som påverkas av beslutet, exempelvis i hur resurser fördelas och förändringar i processer sker.
6. Etik. De ovan nämnda processerna ska ske enligt etik och moral i samhället.

Vidare påstår Leventhal att olika vikt läggs vid de olika reglerna i olika situationer. Hur detta sker kan vara beroende av aktörernas incitament att följa processreglerna. Hur regelföljningen ser ut är betingat av strukturer, exempelvis hur man tillsätter beslutsfattare, regler för hur beslut ska fattas, kontroll och utvärdering och hur icke fungerade procedurer kan förändras. Det finns en risk att rättvisa processer riskerar att förbises när värden såsom effektivitet och produktivitet blir allför framträdande i en verksamhet (i Lind, Tyler, 1980, s.131-134).

3.5 Processvärden, resultatkultur och stress

I artikeln ”Accountability- Are we better of without it” hävdar Cristoph Ossege att många av de NPM reformer som införts i offentlig förvaltning under senare år har lett till en skev resultatskultur där fokus på så kallat ”accountability on outcomes”, alltså ansvarsutkrävande på resultatkrav, har överskuggat det han kallar för ”procedural corectness”, vilket i kontexten kan tolkas som ansvarsutkrävande på processvärden. Med andra ord, att processvärden inte värderas lika högt som substansvärden. Han menar vidare att det är felaktigt att hävda att en specifik typ av ansvarsutkrävande skulle resultera i samma agerande och resultat från alla tjänstemän. Enligt Ossege är det snarare personligheten hos tjänstemännen som spelar roll för hur de agerar i sin position och vilka konsekvenser detta får, även om de utsätts för samma typ av ansvarsutkrävande (2013 s. 587, 588).

Vidare tar han i artikeln upp forskning som hävdar att ansvarsutkrävande på resultatkrav ofta får negativa konsekvenser i form av att den som hålls ansvarig känner sig tvungen att rättfärdiga sig själv genom att sätta högre prestationskrav på sig själv. Forskningen han tar upp hävdar att detta leder till ökad stress bland tjänstemän och att denna stress ofta leder till att beslut fattas med inkonsekvens i all hast och att besluten bygger på dåliga grunder och fördomar. Ossege beskriver det som att tjänstemannen ”träffar målet men missar poängen”, alltså att man når det kortsiktiga målet men det långsiktiga går förlorat (2013 s. 588, 591).

Även Bengt Halling hävdar att stress och NPM-reformer i många fall är sammankopplade. Som beskrivs ovan är Reva-projektet ett Leanbaserat samarbete och Halling hävdar att Lean är ett tydligt exempel på ett NPM-baserat arbetssätt. Forskning som han presenterar hävdar att en övervägande majoritet av de organisationer som försökt implementera Lean misslyckats. Detta på grund av att man inte fullt ut anammat Lean som arbetsmetod, utan istället plockat bitvis utvalda delar av den och inte utbildat sin personal i hur man jobbar på ett Lean-baserat sätt. Han hävdar att detta ofta resulterar i en personalstyrka som inte har kunskap om hur problemhantering ska gå till och att tanken med Lean, att minska arbetsbelastning, därmed går förlorad och istället resulterar i ökad påfrestning och stress på personalen (Halling, 2012 s. 2,6,8,9).

4 Undersökning av styrmaterialet

4.1 Idealtypsanalys

I och med att vår undersökning tar sig an det styrningsmaterial som riktas till Polisen kommer vi som tidigare nämnt använda oss av en idealtypsanalytisk metod för att genomföra vår analys. Här krävs en definition av denna specifika analysmetod (Esaiasson m.fl, 2012 s. 139).

Metoden innebär skapandet av olika idealtyper. Det som är markant för dessa är att de inte avser att avspegla verkligheten som den ser ut, utan snarare utgör extrema förhållningssätt till ett visst fenomen. En idealtyp är alltså den andra idealtypens motpol med syftet att förtydliga vissa specifika egenskaper hos det aktuella fenomenet. Våra idealtyper kommer alltså inte representera ett medelvärde eller ett mellanting. Genom att skapa våra två idealtyper med fokus på processvärden och ekonomivärden hoppas vi helt enkelt på att kunna uttala oss kring vilka av dessa värden som är mest framträdande i styrningen riktad mot Polisen. En klar fördel med denna analysmetod är att eftersom den inte gör anspråk på att förklara exakt hur verkligheten ser ut, så är det svårt att med hjälp av empirin beskylla den för att vara felaktig (Esaiasson et al., 2012 s. 139-144).

4.1.1 Idealtyp: NPM

I skapandet av en idealtyp med syfte att belysa huruvida NPM-idéer påverkar målstyrningen riktad mot Polisen kommer Andersson och Tengblads (2009) artikel om NPM inom Svensk polis med flera ligga som grund. NPM-idéer som tillämpats inom polisväsendet har till stor del rört skapandet av resultatindikatorer (Andersson, Tengblad, 2009, s.42). Vi anser att det går att se ett tydligt intresse ifrån politikernas sida att mäta Polisens effektivitet och resultat i kvantifierbara siffror. Det framstår som att syftet med denna verksamhet är att göra det möjligt att utvärdera Polisens arbete, samt att kunna skapa en målstyrning med vilken det är möjligt att påverka Polisens resultat (Anderson, Tengblad, 2009, s.42; de Maillard, Savage, 2012, s. 369).

Målet med idealtypen som fokuserar på ekonomivärden är då alltså att lyfta ut kärnan i NPM-idéerna för att se om denna kärna går att återfinna i regleringsbrev, verksamhetsplanerna och FAP. Det vi valt att inkludera i denna idealtyp är en tydlig fokus på följande aspekter av polisverksamheten i styrningen:

- Effektivitetskrav
- Mål- och resultatstyrning
- Mätbarhet och utvärdering

Med effektivitetskrav menar vi krav på ständigt bättre resultat och mer utfört arbete. Mål- och resultatstyrning definierar vi som kvantifierbara mål som ska uppnås. Mätbarhet och utvärdering innebär krav på dokumentering och utvärdering av verksamheten genom tidigare nämnda mål (Christensen, Lagreid 2011, s. 130-131, 136).

Effektivitet anser vi vara en naturlig del i vår idealtyp då denna aspekt ofta dyker upp när NPM-reformer, inspirerade av den privata sektorn, ska appliceras på den offentliga förvaltningen i stort (Diefenbach, 2009 s. 892-893). De andra två punkterna är de som vi utifrån den tidigare forskningen måste se som specifikt genomgående för NPM-reformer inom polisväsendet (se punkt 3.2). Med dessa tre punkter kan vi operationalisera det vi definierat som ekonomivärden.

4.1.2 Idealtyp: offentliga processvärden

Lundquist definierar en dikotomi mellan beslutssubstans och procedurer och definierar demokrati som en procedur (1998, s80-83). Detta ger processvärden i förvaltningen en central roll i demokratin och inom polisväsendet. Rättsäkerhet och rättvisa procedurer, så som Lundquist respektive Leventhal definierar det (se teoriöversikten, punkt 3.4) anser vi vara ett centralt processvärde då det kan innefattar mycket av det Lundquist beskriver som viktiga värden inom offentlig förvaltning (se Lundquist, 1998, s.95).

Rättsäkerhet kan definieras ur flera perspektiv och men centralt är att det innebär en opartisk och neutral tillämpning av en föreskriven lag. Det kan definieras som "rule of law" och inte "rule of men". Detta innebär att alla liknande situationer går under samma bestämmelser, alla människor ska behandlas lika inför lagen (Lundquist, 1998, s102-103, Bendz, 2010, s.4-5). Detta är något som ska leda till en förutsägbarhet i mötet med offentlig förvaltning (Bendz, 2010, s.6). Kontroll sker genom granskning av myndighetspersoners agerande och sedan bestäms rättsligt om de håller sig till existerade regler. Något som Lundquist påpekar sätter höga krav på att reglerna ska vara tydliga (Lundquist, 1998, s102-103). Enligt tidigare nämnda teorier om substans- och processvärden definierar vi rättsäkerhet som ett processvärde (se Lundquist, 1998, s.84) då det handlar om hur beslutsprocessen och implementeringen sker.

Lundquists idéer anser vi vara relevanta inom teoribildningen men ger oss inte tillräcklig grund för att kunna operationalisera begreppet och tillämpa det på verkligheten. Därför utgår vi även från Leventhals modell om rättvisa procedurer (se 3.4 Teoribakgrund). För det första ska beslut vara konsekventa, lagen ska stå till grund för verksamheten. Det finns stöd för detta i Regeringsformen, första stycket första paragrafen: "(...) Den offentliga makten utövas under lagarna". (RF 1:1). Att beslut ska fattas fördomsfritt och vara grundade på korrekt information har också en grund i Regeringsformen.

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. (RF, 1:9)

Objektivitetsprincipen är en av de grundläggande principerna för att garantera rättsäkerhet inom rättsväsendet och ska tillämpas redan innan brottsundersökning inleds (SOU 2011:45, s. 95, 97).

Schulhofer et al. tillskriver även de tre första punkterna ett annat syfte, de påstår att alltför många illa grundade beslut leder till minskad trovärdighet för myndigheten. Likabehandling och ett rättsäkert hanterande av böter ökar däremot trovärdigheten för Polisen hos alla grupper i samhället (2011, s. 352-355). För att medborgarna ska se procedurerna som rättvisa och kvalitativa krävs också att de har insyn och upplever att beslut fattas på ett rättsäkert sätt (Blader, Tyler, 2003, s.748).

Korrigerbarhet och representativitet är enligt Leventhals teori också centrala (i i Lind, Tyler, 1980, s.132) men vi kommer inte gå in närmre på dem så vi inte ser dem som lika relevanta i detta fall.

Leventhals sista punkt, etik, öppnar upp för en längre debatt om ämbetsmännens ansvar för de handlingar de utför. Vi stannar dock vid konstaterandet att det kan finnas motsättningar mellan formella beslut och ämbetsmännens egen moral (Lundquist, 1998, s.119). I och med vår avgränsning kommer vi dock i fortsättningen inte ta upp detta till diskussion utan anta att de lagar och regler som finns ej står i konflikt med etik och moral.

En annan aspekt av processvärden i Polisens arbete är bemötandet av medborgaren och Polisen i sin tjänstemannaroll. Även det är ett processvärde som är värt att beakta, då det är avgörande för medborgarnas syn på närbyråkraterna och på myndigheten som helhet (Lundquist, 1998, s.124-125). SOU 2012:13 och Riksrevisionens rapport (RiR 2011:27) benämner också bemötandet som en central del i Polisens kvalitetsarbete. Även begreppet *omsorg i brottsutredningar* nämns i SOU 2012:13 (s.174). Ett respektfullt och icke-dömande bemötande är sammanlänkade med de tidigare dimensionerna då myndighetspersonerna i sitt bemötande med medborgarna även ska ge intryck av att processen är kvalitativ för att en eventuell brottsundersökning sedan ska kunna genomföras korrekt (SOU 2011:45, s.120).

Utifrån detta definierar vi dessa fyra punkter som de centrala faktorerna för rättsäkerhet och demokratiska processvärden:

- Förutsägbara och konsekventa beslut
- Opartiska och fördomsfria beslut
- Att beslut fattas på korrekt information
- Respektfullt och korrekt bemötande i kontakten med medborgare

Detta är den idealtyp som vi ska tillämpa på vårt material.

4.1.3 Sammanfattning idealtyper

NPM-idéer	Offentliga processvärden
Effektivitetskrav Målstyrning Mätbarhet och utvärdering	Att processer är förutsägbara och konsekventa Opartiska och fördomsfria beslut Att beslut fattas på korrekt information Respektfullt och korrekt bemötande i kontakten med medborgare

4.2 Undersökning av styrmaterial

I och med idealtypernas skapande går vi nu in på den undersökande delen i uppsatsen. Det material som kommer granskas är alltså regleringsbrev som skickats ut från regeringen till polismyndigheten mellan åren 2009-2013. Anledningen till detta är att vi vill ha med ett regleringsbrev från tiden innan 2010 då Reva-projektet först lanserades som ett pilotprojekt i Malmö (Migrationsverket, 2012), samt att regeringen år 2009 valde att satsa på fler utförda verkställigheter (Regeringsbeslut I:16, s.5; Migrationsverket 1). Utöver dessa använder vi oss av Polisens verksamhetsplaner för Stockholm och Malmö från 2012 och 2013. Dessa är tänkta som komplement till regleringsbrev, samtidigt som det är intressant att ha material från två av Sveriges största städer där de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet har väckt störst uppmärksamhet.

Vi kommer att gå igenom idealtypernas tre respektive fyra definitioner punktvis där vi visar på talande och genomgående exempel utifrån materialet som vi tagit fram genom att närläsa de delar av materialet som är relevanta för inre utlänningskontroller och Reva-projektet. Vi har i läsandet sedan kopplat dessa bitar till våra idealtyper.

4.3 Tillämpning av NPM idealtyp

4.3.1 Effektivitetskrav

Kraven på effektivitet är det mest markanta inslag vi funnit i alla regleringsbrev vi tittat på, såväl som i verksamhetsplanerna. Det framkommer generellt i vårt undersökningsmaterial men alltid i anslutning till de delar som behandlar

verkställighetsarbetet och de inre utlänningskontrollerna. Ett talande exempel för detta går att finna i regleringsbrevet från 2012.

Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården ska i samverkan *effektivisera* arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut med syfte att *påtagligt öka antalet* verkställda beslut avseende personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagande i förhållande till verksamhetsåret 2011. [Vår kursivering] (Regeringsbeslut I:13, s.7,8)

I Skånepolisens verksamhetsplan, under rubriken ”Verkställighetsarbete och utlänningskontroll” står det att ärenden som kan slutföras snabbt ska prioriteras. (Polismyndigheten i Skåne, 2012, s.18)

4.3.2 Mål- och resultatstyrning

Målstyrning av Polisens verksamhet finns i alla regleringsbrev men är som tydligast formulerade i verksamhetsplanerna. Där kan man finna rent kvantifierbar målstyrning av denna typ:

Länskriminalavdelningen ska genomföra minst 50 underrättelsebaserade inre utlänningskontroller (...) (Polismyndigheten i Skåne, 2012, s.44)

Vi ska: utföra minst 9500 inre utlänningskontroller (Polismyndigheten i Skåne, 2013, s.14)

Vi ser ytterligare tecken på att det kvantitativa resultatet är det viktigaste i Regleringsbrevet för 2009:

Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården ska samverka för att effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut samt vidta de *åtgärder som krävs* för att öka andelen verkställda beslut [vår kursivering]. (Regeringsbeslut I:16, s.5)

Ett tecken på mål- och resultatstyrning ser vi just genom att Justitiedepartementet skriver att Polisen ska vidta ”de åtgärder som krävs” för att förbättra resultatet. Med andra ord är det målet och inte metoderna som ligger i fokus i regleringsbrev och verksamhetsplanerna.

4.3.3 Mätbarhet och utvärdering

Efter effektivitetskrav så är denna kategori den mest framträdande i regleringsbrev och verksamhetsplanerna. I alla regleringsbrev och verksamhetsplaner finns återrapporteringskrav för att kunna utvärdera verksamheten. Denna ska ske både uttryckligen i form av statistik men även i den flytande texten.

Myndigheterna ska gemensamt redovisa effektiviseringsarbetet innefattande de utvecklingsområden som identifierats i det så kallade REVA-projektet. Det ska framgå om utvecklingsområden inte blivit föremål för effektiviseringsåtgärder samt konsekvenserna. (Regeringsbeslut I:13, s. 7)

Rikspolisstyrelsen ska tertialvis redovisa *statistik* över verkställighetsärenden, inklusive *antalet* genomförda verkställigheter, där det även ska framgå förändringen jämfört med samma period föregående år. Redovisningarna ska lämnas senast den 10 juni, den 10 oktober och i samband med årsredovisningen. [Vår kursivering] (Regeringsbeslut I:13, s.8)

Även i FAP betonas att allt ska dokumenteras, många perspektiv ska skrivas ner och dokumenten ska vara lättolkade (RPSFS 2011:4), något som vi ser som ett tecken på att det ska vara möjligt att utvärdera och följa upp.

4.4 Tillämpning av processvärdesidealtyp

4.4.1 Att processer är förutsägbara och konsekventa

I FAP, de allmänna råden, utgår man från tidigare förordningar och från utlänningslagen, och pekar på dokumentation av kontrollerna (RPSFS, 2011), vilket lägger en grund i arbetet och ger en möjlighet till rättsliga påföljder om fel skulle begås.

6 § En inre utlänningskontroll ska dokumenteras beträffande grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen, vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen. Dokumentation ska ordnas på ett sådant sätt att det i efterhand lätt går att få fram uppgifterna (RPSFS 2011:4).

Dock anser vi att det i FAP finns en viss otydlighet kring vad som krävs för att få utföra en inre utlänningskontroll, något vi återkommer till i den andra delen av undersökningen i punkt 5.1.3.

Förutsägbarhet nämns inte i direkt anslutning till verkställighetsarbetet i regleringsbrevet men återfinns i Verksamhetsplanernas generella inledande del. Exempelvis i Skånepolisens verksamhetsplan för 2012:

All personal inom Polisen måste ta ansvar för att utföra sitt arbete på ett rättssäkert sätt. För allmänheten och den enskilda individen är det viktigt att Polisens verksamhet i samhället är förutsebar. En förutsättning för det är att lagar och andra författningar tillämpas på ett enhetligt sätt i hela landet. Enhetlighet i rättstillämpningen är en central rättssäkerhetsfråga inte minst ur enskildas perspektiv.

Det finns inte fler tydliga exempel på detta i verksamhetsplanerna, det är få återrapporteringskrav på metoder och rättsäkerhet, förutom i de allmänna råden där de uppmanar till dokumentation. Förutsägbarhet och konsekventa processer tas inte upp explicit någonstans i materialet, men vi utgår från att det finns som en grundtanke i Polisens verksamhet.

4.4.2 Opartiska och fördomsfria beslut

Denna punkt kan man se främst i de allmänna råden där man betonar objektivitet och opartiskhet flertalet gånger, samtidigt som man öppnar upp för många sätt att hitta grunder för kontroller (RPSFS 2011:4) och vi finner det otydligt vilka grunder man måste ha för kontroll, något vi tar upp närmre i punkt 5.1.3.

Denna punkt framkommer inte i det övriga materialet i anknytning till Reva-projektet eller inre utlänningskontroller, men i Polisens värdegrund som skrivs ut i sin helhet i Stockholmspolisens verksamhetsplan för 2013 omnämns ”allas lika värde” (Polismyndigheten i Stockholms län, 2012, s.7) och Skånepolisen skriver:

Polisen har en nolltolerans mot kränkande yttranden och beteenden. Alla medarbetare ska känna till rutiner och riktlinjer för hantering av brister i bemötande, attityder och beteenden. (Polismyndigheten i Skåne, 2011, s.8)

Även detta omnämns i Regeringsformen (1:9) så vi antar detta är ett värde som polismyndigheten anser vara viktigt.

4.4.3 Att beslut fattas på korrekt information

I FAP beskrivs hur man endast får utföra inre utlänningskontroll på ”grundad anledning”, men att det även kan finnas ”särskilda anledningar”. Vidare står det skrivet att Polisen inte får utföra inre utlänningskontroller ”enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av hans eller hennes språk eller namn”, utan betonar objektivitet utifrån upplysningar och observationer utifrån en helhet, med faktorer såsom beteende och sällskap. Vidare beskrivs att Polisen kan utgå ifrån välgrundade profiler när de utför kontrollerna (RPSFS 2011:4). Som ovan nämnt ser vi dessa som något otydliga, vidare diskussion i punkt 5.1.3.

Det finns ett mål i regleringsbrevet som kräver att Polisen gör vissa tillslag baserade på underrättelser.

Myndigheterna ska dessutom gemensamt och särskilt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att utveckla identifieringsarbetet och säkerställa att identitetsuppgifter finns tillgängliga i verkställighetsärenden. Redovisningarna ska lämnas senast den 30 september 2012 (Regeringsbeslut I:13, s.7).

Regleringsbrevet året efter, för 2013, tillägger att det ”[a]v redovisningen ska framgå vilka huvudsakliga åtgärder Polisen vidtagit för att säkerställa identitetsuppgifterna” (Regeringsbeslut I:8, s.4). Det ser vi som ett tecken på att regeringen även vill ha information om metoder och se att beslut fattats på korrekt information. Även situationer runt osäkra identiteter ska inrapporteras. Detta är inget som nämns i de tidigare breven.

4.4.4 Respektfullt och korrekt bemötande i kontakten med medborgare

Återigen är detta mest framträdande i FAP och där det är skrivet explicit och detaljerat hur bemötandet ska gå till och även varför man bör agera på detta sätt. Det står följande:

När en utlänning kontrolleras är det viktigt att han eller hon behandlas med humanitet och värdighet. När det gäller en utlänning under 18 år bör särskilt beaktas vad hänsynen till dennes bästa kräver. Den som genomför en kontroll bör uppträda lugnt, hövligt och hänsynsfullt och på ett sätt som inger förtroende och aktning hos den som kontrolleras (RPSFS 2011:4).

Det omnämns även i regleringsbrev och verksamhetsplaner. Här är några exempel:

Myndigheten arbetar aktivt för att alla som möter våra anställda ska behandlas lika. Arbetet utgår ifrån den nationella policyn för mångfald och handlingsplan för mångfald och likabehandling (Polismyndigheten i Stockholms län, 2012, s.24)

Det finns en etisk aspekt på alla beslut som fattas om verksamhetens utveckling och hur arbetet ska bedrivas. Även värdegrunden är ett underlag för en sådan diskussion. (Polismyndigheten i Stockholms län, 2011, s.7)

Av att texterna nämner detta i sin inledning samt att det i de allmänna står skriver så pass tydligt drar vi slutsatsen att det är av värde inom Polisen.

5 Undersökning av Polisens agerande

I denna del i vår undersökning har vi letat efter tecken som tyder på att Polisen har förbisett de tidigare nämnda processvärdena så som vi har definierat dem i kapitel 4.1.2. Vi tar upp ett antal talande exempel och kommer i analysen att diskutera eventuella förklaringar till Polisens agerande i de fall vi tar upp, utifrån teorier som nämns i vår teoribakgrund. Givetvis kan vi inte vara helt säkra på att de uttalanden som vi använder som exempel är helt objektiva. I vissa fall så står ord mot ord mellan medborgare, politiker och polis. Dessutom kommenterar Polisen aldrig enskilda fall (Bankel, 2013b; Nitz, 2013).

Vi är medvetna om att uttalandet från Asylgruppen som vi använder oss av kan vara partiskt då denna grupp jobbar med att gömma asylsökande och gömda flyktingar. Dock så är det denna grupp om någon som har kontakt med papperslösa och andra som kommit i kontakt med Polisen i samband med de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet. Asylgruppen jobbar bland annat med jourverksamhet, telefonlinje och juridisk hjälp för papperslösa flyktingar (Asylgruppen i Malmö).

5.1.1 Exempel ifrån Stockholms tunnelbana

Den 20 februari publicerade SVT Regionala Nyheter i Stockholm ett reportage där den unge mannen Gonzalo Munos berättar om hur han blivit mål för en inre utlänningskontroll. Han hade enligt honom själv blivit kontrollerad innanför tunnelbanans spärrar efter att han hade dragit sitt SL-kort. Han hade därmed inte begått något lagbrott. Polisen hade först tilltalat honom på engelska och förklarat att han var misstänkt för att befinna sig illegalt i landet. Han visade sedan sitt ID och Polisen lät honom gå. Gonzalo uttryckte själv att han uppfattade detta som diskriminerande då han är fullvärdig medborgare och inte begått något lagbrott. och han hävdar själv att han inte såg någon annan anledning till kontroll än att han hade utländsk härkomst (Bankel, 2013b).

P3 Nyheter sände även ett inslag om två kvinnor som också blivit stoppade vid två separata tillfällen. Enligt deras utsaga har de inte heller brutit mot några lagar, men fått ett dåligt bemötande ifrån poliser som utförde en inre utlänningskontroll. Angela, en av kvinnorna, fick frågan om hon var dum i huvudet och hur hon kom till landet. Yamina, den andra kvinnan, stoppades vid ett annat tillfälle och ställdes frågan ”om hennes pass var äkta eller köpt i Botkyrka”. Hon upplevde att hon blev dömd utifrån sitt utseende (P3 Nyheter, 2013).

I en artikel i tidningen Arbetaren intervjuas Jesper Petterson, pressekreterare för SL. Han hävdar att SL aldrig bett Polisen om hjälp att utföra biljettkontroller i tunnelbanan och att SL själva har ordningsvakter ifrån privata vaktbolag som

sköter biljettkontrollerna. Arbetaren skriver vidare att Polisen har stått civilklädda längs med Stockholms tunnelbanas blå linje, som leder ut till områden där det bor många med utländsk härkomst. Där ska Polisen ha utfört inte utlänningskontroller på människor som tagit sig igenom spärrarna utan att kunna uppvisa färdbevis (Apel Röstlund, 2012).

5.1.2 Uttalanden ifrån Polisen

I ett annat reportage gjort av SVT Regionala Nyheter ABC kommer Polisen till tals och förklarar sin syn på kontrollerna i tunnelbanan. Polisen hävdar att man medvetet åker ut till områden och platser där menar sig veta att det brukar röra sig många papperslösa. En polis i reportaget som under intervjun befinner sig i tunnelbanan hävdar att ledningen satt upp mål som han måste leva upp till som polis och att det innebär att han måste gå på vissa specifika grupper av människor på utvalda platser (Bankel, 2013b).

I en radiodokumentär gjord av programmet Kaliber intervjuas en polis som får ge sin egen syn på jakten på papperslösa:

Man kan tycka att det är rent förjävligt egentligen att man har den känslan, för ytterst är det ju människor vi pratar om och vi ska ju behandla dem på ett värdigt och respektfullt sätt. Och då kan man ju tycka att när vi jagar dem – behandlar vi dem på ett värdigt och respektfullt sätt? Nej det är det kanske inte, just då vid det tillfället. Men då blir det ett lite torrt tjänstemanna-ansvar: Vi har en uppgift att sköta och det kan man ju tycka är helt åt helvete vid just det tillfället, men så är det. Får vi andra besked och beslut, då respekterar vi det (Kaliber, 2013).

Lena Nitz ordförande i Polisförbundet skrev en debattartikel som rör kontrollerna i tunnelbanan. Hon riktar sin kritik mot regeringen och skriver:

I dag styrs polisen av en tydlig resultatkultur och pressen från justitieministern blir allt tyngre i takt med att valet närmar sig. Polisförbundet anser att jakten på siffror och statistik för att uppnå kvantitativa politiskt satta mål aldrig får styra val av arbetsmetod eller hur arbetet utförs. Rättssäkerheten måste alltid väga tyngre än kraven på effektivitet (Nitz, 2013).

Hon uppmanar till en större och mer utvecklad debatt runt etik, rättsäkerhet och demokrati inom poliskåren.

Ett mål för Polisen är även hög trovärdighet, något som regleringsbrevet betonar i sin inledning (se exempelvis Regeringsbeslut I:13, s.1).

5.1.3 Exempel med cykelkontroller

Exemplen som tas upp ovan visar tecken på att Polisen utför sina inre utlänningskontroller i samband med biljettkontroller. Utöver detta så har det riktats

kritik emot Polisen där det hävdas att man använder cykelkontroller på samma sätt som biljettkontroller, alltså som ett svepskäl för att få utföra inre utlänningskontroller. Kritiken kommer framförallt ifrån Asylgrupperna som hävdar att det finns många exempel ifrån Malmö där jakten på papperslösa sker med cykelkontroller. De hävdar att ursäkter för att göra en inre utlänningskontroll kan ske på en så lös grund som att någon inte satt ner båda fötterna i marken när man stannat vid ett övergångsställe (Persson, 2013).

I den FAP som tidigare nämnts, som innehåller de allmänna riktlinjerna för hur Polisen ska utföra de inre utlänningskontrollerna, står det att Polisen endast får utföra kontroller under förutsättningen att de sker i samband med välgrundad information, tips, objektiva iakttagelser och spaningsuppgifter med mera. Dock finns även rekvisitet ”särskild anledning till kontroll” omnämnd i dokumentet, som innebär att det under speciella omständigheter finns möjlighet att förbise de ovanstående kraven på tillförlitlig information. Fordons- och förarkontroller tas specifikt upp som exempel på ett sådant undantag, vilket ger Polisen rätt att utföra inre utlänningskontroller vid exempelvis cykelkontroller om de finner misstankar vid en sådan (RPSFS 2011:4).

Samtidigt som kritiken kring cykelkontrollerna ökade noterades det i en artikel i Sydsvenskan att Polisen ökat sina satsningar på cykelkontroller i Malmö under sportlovet i de stadsdelar där det bodde många människor med utländsk härkomst. Polisen hävdar dock i samma artikel att det är en myt att cykelkontroller skulle användas för att utföra inre utlänningskontroller (Persson, 2013). I Skånepolisens verksamhetsplan från 2013 står det dock att ”trafikinsatserna ska även ha fokus på inre utlänningskontroller och mängdbrottslighet” (Polismyndigheten i Skåne, 2012, s.11).

6 Analys

6.1 Spårandet av NPM i styrmaterialet

Vi har i vår undersökning sett exempel på att det finns tydliga spår av NPM i Polisens målstyrning. Denna går att finna i såväl regleringsbrev, verksamhetsplaner som i FAP 273-1. Det vi har kommit fram till är dock att NPM-idealtypen är betydligt mer framträdande än kraven på processvärden. I FAP har processvärdena en mer framträdande roll och här ges explicita detaljer kring bemötandet av medborgare, vilket var en punkt i vår idealtyp byggd på offentliga processvärden. Generellt omnämns inte processvärden i lika hög grad som NPM-idéerna.

En annan faktor som vi reagerat på är den motsägelse som existerar mellan kraven på resultat och effektivitet kontra rättsäkerhet och processvärden. Vi menar att det finns en inneboende motsättning i att Polisen ska jobba effektivare och hela tiden leverera bättre kvantitativa resultat och samtidigt som man ska jobba rättsäkert och skapa legitimitet för Polisen bland medborgarna.

En annan aspekt av styrmaterialet som blev tydligt för oss efter att ha tagit till oss vårt undersökningsmaterial är att det inte finns några krav på utvärdering av det som vi klassat som processvärden. Inte ens i FAP, där processvärdena är som mest framträdande, dyker några explicita krav på utvärdering av detta upp (RPSFS 2011:4). Vi tror att detta beror på att utvärderingen så som det definieras i Polisens verksamhet endast syftar till rent kvantitativa mätningar. Detta ligger i linje med den NPM-baserade Leanmetoden där fokus på konstant förbättring av kvantitativa resultat ligger i centrum.

Den mest framträdande punkten i våra idealtyper är utan konkurrens ”effektivitetskrav” som var en del av den NPM-baserade idealtypen. De fyra punkterna som är del av processvärdes-idealtypen dyker upp sällan och sporadiskt, när de dyker så är det ofta i inledningen till styrdokumentet. Vi tolkar det som att processvärden, rättsäkerheten, är något som underförstått är viktigt för Polisen och därför nämns detta i inledningen.

Intressant är även att både den externa styrningen, från Regering till Rikspolisstyrelsen (Regleringsbrev), samt den interna inom Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheterna (FAP och Verksamhetsplaner) är klart influerade av NPM. Vi ser tydligt att NPM-värden har gjort sitt intåg i styrningen av Polisens verksamhet i detta fall.

6.2 Polisens hanterande av processvärden

6.2.1 Diskussion kring förlorade processvärden

Vi kan konstatera att i fall som Gonzalos, där en person stoppad till synes utan anledning (Bankel, 2013b), så har ett beslut tagits på fördomsfulla grunder. Gonzalo själv upplevde sig som diskriminerad och kunde inte känna någon förståelse för Polisens agerande (ibid.). Även Angela och Yamina uttryckte att de upplevt sig ha blivit respektlöst bemötta av Polisen (P3 Nyheter, 2013). Dessa är de exempel som vi har tagit med i denna uppsats, men vi antar att detta har varit ett återkommande fenomen. Vi kan som sagt inte visa några siffror på hur vanligt förekommande detta är men genom dessa exempel kan vi visa på att det faktiskt har hänt.

Vi kan i dessa fall konstatera att processvärden så som vi har definierat dem, utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, har förbisetts. Schulhofer et al. (2011, s. 352-355) som nämns under punkt 3.1.2 menar att om Polisen tar alltför många beslut som uppfattas som godtyckliga kommer deras trovärdighet att minska. Något som skulle gå emot Polisens mål som de är uttryckta i regleringsbrevet (exempelvis Regeringsbeslut I:13, s.1).

Så som vi ser det har Polisen fattat beslut om kontroller baserat på människors utseende och språk, utifrån artiklarna om Yamina, Gonzalo och Angela (P3 Nyheter, 2013; Bankel, 2013b). Detta går emot Polisens egna krav på att inre utlänningskontroller måste ske på rimliga grunder så som de är uttryckta i FAP (RPSFS 2011:4). Detta har gjort att besluten inte blir konsekventa och förutsägbara vilket var en punkt i vår idealtyp för det offentliga processvärden, därför att vissa grupper löper högre risk att bli stoppade, enbart på grund av sitt utseende och språk.

Ytterligare ett exempel på detta är att Polisen själva sagt att de går på specifika grupper i samhället eftersom de som uppehåller sig illegalt i landet tillhör dessa grupper (Bankel, 2013b). Givetvis kan det hävdas att den svenska Polisen måste jobba med att finna dem som befinner sig illegalt i landet och att dessa grupper troligtvis inte har ett typiskt etniskt svenskt utseende. Det man missar med ett sådant antagande är att stora grupper i samhället då dras över samma kam. Detta är anledningen till att beslut om kontroller måste ske på goda grunder i och med att det är skadligt för Polisens legitimitet i samhället om det görs ett stort antal kontroller på bristande och fördomsfulla grunder. Att fullgoda medborgare uppfattar sig ha blivit kränkta och illa behandlade av Polisen kan därmed skada Polisens legitimitet. Detta kan för många vara ett känsligt ämne om man är svensk medborgare men ändå får sitt medborgarskap ifrågasatt utan rimlig orsak. Om det inte finns goda grunder för kontroll så ska Polisen inte utföra någon kontroll, det är detta som Polisens riktlinjer är tillför att undvika (RPSFS 2011:4) Utförs kontroll ändå så strider det mot att processvärdet att beslut ska fattas på korrekt information.

I Angela och Yaminas fall där Polisen vid två separata tillfällen ställde vad som uppfattades av dem som respektlösa och förolämpande frågor (P3 Nyheter,

2013), ser vi att man har brutit på den sista punkten i vår idealtyp för offentliga processvärden. Med andra ord har de inte blivit respektfullt och korrekt bemötta av Polisen.

Sammanfattningsvis kan vi med ovanstående exempel konstatera att processvärdena i dessa specifika fall gått förlorade och att det är sannolikt att detta skett fler gånger.

6.2.2 Diskussion kring möjliga orsaker till förlorade processvärden

I de fall där processvärdena har åsidosatts, tror vi att en av de främsta anledningarna är stress inom polisverksamheten. Detta kommer vi nu motivera utifrån tidigare nämnda teorier.

För det första så tror vi att effektivitets- och resultatkraven som går att finna i styrmaterialet till Polisen, kan ha en stressande effekt då detta innebär att man jobbar under pressen att uppnå kvantitativa mål. Polisförbundets ordförande hävdar att en tydlig resultatskultur uppstått och att denna blir allt mer framträdande speciellt i takt med att nästa val närmar sig (Nitz, 2013). Som vi nämnt tidigare så uppfattade vi att det finns en motsägelse i detta fall mellan att jobba effektivt och mer kvalitativt, vi tror att om man drar saken till sin spets så uppstår en ”antingen-eller”-situation i vilken Polisen i vissa fall brister i processvärdena.

Som vi slutit oss till i den första delen i analysen så har NPM påverkat styrningen av Polisen. Ossege hävdar att NPM-reformer ofta leder till en skev resultatskultur, där ansvarsutkrävandet ligger enbart på resultaten och där processvärden flyttas långt bak på prioriteringslistan och glöms bort (Ossege, 2013 s. 588, 591). Vi tror att detta är fallet när det kommer till de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet. Det blir tydligt när man i regleringsbrevet skriver att man måste effektivisera och öka andelen verkställningar genom att ”vidta de åtgärder som krävs” (ur Regeringsbeslut I:16, s.5). Dessa åtgärder riskerar då att bli tvivelaktiga ur ett rättsäkerhetsperspektiv, där beslut fattas på tillsynes godtyckliga grunder som i Angelas, Yaminas och Gonzalos fall.

Vi tror att ett skevt fokus på resultat lätt uppstår om grundtanken är att verksamheten går att utvärdera enbart ifrån kvantifierbara mått, så som vi sett i styrmaterialet. Som tidigare nämnts så syftar NPM-reformer inom polisväsendet till att skapa mätbara indikatorer för att kunna utvärdera och sedan effektivisera verksamheten (Anderson, Tengblad, 2009, s.42; de Maillard, Savage, 2012, s. 369). Processvärden och rättssäkerhet är faktorer som är svåra att mäta med kvantitativa mått, vilket kan vara en anledning till att de medvetet eller omedvetet får en tillbakaskjutet roll i verksamheten.

Utifrån det som Ossege hävdar om skev resultatkultur (2013 s. 587, 588), tror vi att konsekvensen i detta fall är att Polisen inte längre har tid att utföra alla kontroller kvalitativt. Detta vill säga kontroller där rättsäkerheten är hög och där man agerar på till exempel tips och spaningar. Efter att man har följt upp inkomna tips går Polisen ner i exempelvis tunnelbanan för att hinna fylla upp den kvot på

inre utlänningskontroller som man har per år och det är här som den tidigare nämnda ”antingen-eller”-situationen kan uppstå.

Som nämnts i teoribakgrunden har Ossege vidare hävdade att fokus på enbart resultatkrav skapar en mentalitet hos tjänstemannakåren där man måste rättfärdiga sig själv och sitt arbete genom att leverera resultat (Ossege, 2013 s. 588, 591). Då man främst fokuserar på kvantitativa resultat inom den svenska poliskåren menar vi att det blir genom dessa mätningar som man rättfärdigar sitt arbete. På pappret ser det då bättre ut att ha genomfört många kontroller istället för få kvalitativa kontroller baserade på korrekt information. Vi gör antagandet att det processvärde som först går förlorat hos den enskilde polisen är det respektfulla och korrekta bemötandet av medborgaren, det andra är att kontroller motiveras av korrekt information. Vi baserar detta på att dessa två värden inte utvärderas i lika hög grad och är i stort sett omöjliga att mäta i de enskilda fallen. Vi vill tillägga att vi inte kan uttala oss om varje enskild polis, det finns en stor variation av människor inom Poliskåren, men att detta ändå kan vara ett förlopp som riskerar att inträffa i den tidigare nämnda resultat-kulturen. Vi tycker att Ossegés uttalande om att ”träffa målet men missa poängen” (Ossege, 2013 s. 588) är talande för situationen. Målet om antal utförda kontroller nås, men Polisens legitimitet hos medborgarna kan gå förlorad.

I vår beskrivning av Lean tog vi upp att effektivisering och ”slimmande” av verksamheten är en central del i arbetsmetoden, vilket innebär att man tar bort aktiviteter som inte bidrar till verksamheten (Rövik, 2008, s.157; Keyte, Locher, 2008, s.30-31). Detta tror vi går att koppla till ovanstående stycke i och med att detta är en faktor som kan öka känslan av att behöva rättfärdiga sitt arbete.

Utöver detta har Polisen fått ökade resurser (Rikspolisstyrelsen, 2010, s.162) vilken rimligen innebär krav på ökat resultat. Även detta kan leda till högre stress och därmed ett förbiseende av processvärden.

Som vi tog upp i undersökningen så innehåller FAP instruktioner runt rekvisitet ”särskild anledning till kontroll” och exempel på hur detta kan tillämpas i anknytning till fordonskontroll (se 5.1.3 ovan). Vi ser här ett problem i att uttrycket ”särskild anledning” kan användas som ett kryphål i de allmänna råden, speciellt, som nämnts ovan, i samband med biljett- och cykelkontroller. Där ser vi hur processvärden kan gå förlorade då specialrekvisit kan missbrukas. Givet den argumentation vi fört ovan, där resultat-kultur och stress, så ger man här Polisen en möjlighet att gå runt reglerna. Vi påstår inte att detta gäller alla poliser, men eftersom överträdelser skett måste detta tas i beaktning. Lundquist argumenterar för att tydlighet i regelverket är en viktig del i rättssäkerheten (1998, s. 81-83), något som här då kan vara bristande i och med att det blir svårare att ställa poliser till svars.

När man ser till resultatstyrningen måste man även, precis som Ossege påstår (2013, s.587), ta hänsyn till den enskilde Polisen, då olika individer påverkas olika av styrningen. Politikerna måste ta med i beräkningen att styrningen tar sig olika former, speciellt i detta fall, då polisväsendet är svårreformerat. Konsekvenserna är svåra att förutse.

Slutligen kan vi härleda anledningen till att processvärdena går förlorade till Regeringens direktiv med målstyrning och krav på utvärdering av dessa mätbara mål. Precis som polismannens svar:

”(...) då blir det ett lite torrt tjänstemanna-ansvar: Vi har en uppgift att sköta och det kan man ju tycka är helt åt helvete vid just det tillfället, men så är det. Får vi andra besked och beslut, då respekterar vi det” (Kaliber, 2013).

Enskilda poliser kan inte ifrågasätta de krav som åläggs dem utan gör det som de ska göra. Precis som Christina Høj Larsen (V) säger (Grönberg, 2013), om man höjer resultatkraven kommer Polisen höja sina resultat, men med diskriminering som påföljd.

7 Slutsatser

I denna punkt svarar vi på de tre frågeställningar vi tog upp i inledningen.

- Har NPM (New Public Management) influerat styrningen av Polisen i deras inre utlänningskontroller och Reva-projektet?

Ja, vi kan utifrån styrmaterialet sluta oss till att regleringsbrev och verksamhetsplaner domineras av det som vi definierat som NPM-indikatorer i vår idealtyp. De tydligaste punkterna var krav på effektivitet och mätbarhet och utvärdering.

- Har processvärden gått förlorade i implementeringsfasen av de inre utlänningskontrollerna och Reva-projektet?

I de fall vi har tagit upp kan vi konstatera att processvärden fått vika undan för ekonomivärden. Att vi har hittat faktiska fall kan tyda på att detta är något om skett fler gånger och kan vara en återkommande problematik för de inre gränskontrollerna.

- I sådana fall varför?

Vi drar slutsatsen att detta beror på Regeringens ökade satsning på de inre utlänningskontrollerna från och med år 2009, med höga krav på kvantitativa resultat och effektivitet. Något har som och orsakat stress och bristande hantering av Polisens arbete och har satt rättssäkerheten på spel.

8 Referenser

8.1 Primärkällor

- Migrationsverket, 2010, Projekt medfinansierade av Europeiska återvändandefonden 2010. [Elektronisk] Tillgänglig: www.migrationsverket.se > Fonder > Återvändandefonden > Pågående och genomförda projekt > Projektbeskrivningar 2010. Hämtdatum: 2013-05-09
- Migrationsverket, 2012, Projekt medfinansierat av Europeiska återvändandefonden 2012. [Elektronisk] www.migrationsverket.se > Fonder > Återvändandefonden > Pågående och genomförda projekt > Projektbeskrivningar 2012. Hämtdatum: 2013-05-09
- Polismyndigheten i Skåne, 2011, *Verksamhetsplan 2012*. Dnr: AA 909-24900/11
- Polismyndigheten i Skåne, 2012, *Verksamhetsplan 2013*. Dnr: AA 909-29400-12
- Polismyndigheten i Stockholms län, 2011, *Verksamhetsplan 2012*. Preliminär version. Dnr: AA-191-33203-2011
- Polismyndigheten i Stockholms län, 2012, *Verksamhetsplan 2013*. Preliminär version. Dnr: AA-191-48838-2012
- Prop 1997/98:42 *Schengensamarbetet*
- Regeringsbeslut I:13, 2011-12-22, *Regleringsbrev för budgetåren 2012 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom regeringskansliet.*
- Regeringsbeslut I:16, 2008-12-18, *Regleringsbrev för budgetåren 2009 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom regeringskansliet.*
- Regeringsbeslut I:52, 2010-12-16, *Regleringsbrev för budgetåren 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom regeringskansliet.*
- Regeringsbeslut I:7, 2009-12-21, *Regleringsbrev för budgetåren 2010 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom regeringskansliet.*
- Regeringsbeslut I:8, 2012-12-20, *Regleringsbrev för budgetåren 2013 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom regeringskansliet.*
- RF = Regeringsformen
- Rikspolisstyrelsen, 2010, *Polisens Årsredovisning 2010*, Dnr: EA - 902- 7088/09
- RiR 2011:27 *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet.*
- RPSFS 2011:4 = Rikspolisstyrelsens författningssamling 2011:4, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll.* FAP 273-1. Beslutsdatum: 2011-05-30.
- SFS 1984:387, *Polislagen*

8.2 Sekundärkällor

- Andersson, Thomas & Stefan Tengblad, 2009. "When complexity meets culture: new public management and the Swedish police", *Qualitative Research in Accounting & Management*, vol. 6, nr 1/2, s. 41-56.
- Apel Röstlund, Johan, 2012. "Polisen jagar papperslösa i Stockholms tunnelbana". *Arbetaren*. Nyhetsartikel. 2012-12-13.
- Asylgruppen i Malmö = Asylgruppen i Malmö webbplats. Asylgruppen i Malmö. [Elektronisk] Tillgänglig: http://asylgruppenimalmo.se/om_asylgruppen.html. Hämtdatum: 2013-05-15
- Bankel, Anna-Klara, 2013a, "Polisen tvingade Gonzalo bevisa att han var svensk". *SVT Regionala Nyheter ABC*. Nyhetsinslag. 2013-02-20. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/id-kollades-av-polis-for-att-han-ser-utlandsk-ut> Hämtdatum: 2013-05-09
- Bankel, Anna-Klara, 2013b. "Protester mot Polisens id-kontroller i t-banan". *SVT Regionala Nyheter ABC*. Nyhetsinslag. 2013-02-19. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/protester-mot-Polisens-id-kontroller-i-t-banan>. Hämtdatum: 2013-05-10.
- Bendz, Anna, 2010, *Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal: Reformen av socialförsäkringens administration från 1955 till 2008*, CEFOS working Paper 11. ISSN: 1653-3895.
- Bjerregaard, 2013, "En reva i rättsstaten" *Sydsvenskan*. Nyhetsartikel 2013-03-02 [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.sydsvenskan.se/kultur--nojen/en-reva-i-rattsstaten/> Hämtdatum: 2013-05-10
- Blader, Steven L. & Tom R. Tyler, 2003. "A Four-Component Model of Procedural Justice: Defining the Meaning of a "Fair" Process", *PSPB*, Vol. 29 No. 6, s.747-758.
- Christensen, Tom & Per Lagreid, 2011. "Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM", *European Political Science Review*, vol. 3, nr 1, s.125-146.
- de Maillard, Jacques & Stephen P. Savage, 2012. "Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain", *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 22, nr 4, s.363-383.
- Diefenbach, Tomas, 2009, "New Public Management in public sectors organizations: The dark sides of managerialistic "enlightenment.", *Public Administration*, vol. 87, nr 4, s.892-909.
- Esaiasson, Peter, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik
- Grönberg, Anna, 2013. "Kritik mot jakten på papperslösa". *SVT Nyheter*. Nyhetsinslag. 2013-04-19.
- Halling, Bengt, 2012. "Lean – en fråga om tvåfald eller enfald". Falf Konferensen Karlstad 11-13 juni 2012.
- Hedtjärn, Erik, 2013. "Beatice Ask stöder Polisens jakt på papperslösa". *Ekot*. Nyhetsinslag. 2013-03-04.
- Kaliber, 2013. De försvunna barnen, Sveriges Radio, 2013-03-17.

- Keyte, Beau & Drew Locher, 2008, *Lean handboken: värdeflödeskartläggning inom administration, service och tjänster*. Malmö: Liber.
- Liker, Jeffrey K., 2009, *The Toyota Way – vägen till världsklass*. Malmö: Liber.
- Lind, Allan & Tom R. Tyler, 1988, *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum Press.
- Lindborg, Stefan, 2013. "Omänsklig hetsjakt på flyktingar". *Expressen*. Debattartikel. 2013-02-22
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Migrationsverket 1 = Migrationsverkets webbplats, "Projekt Reva" [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/info/7176.html>. Hämtdatum: 2013-05-14.
- Nitz, Lena, 2013. "Polisförbundet: Jakten på effektivitet får aldrig gå ut över rätts säkerheten". *Dagens Arena*. Debattartikel. 2013-03-01 [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.dagensarena.se/opinion/polisforbundet-jakten-pa-effektivitet-far-aldrig-ga-ut-over-rattssakerheten/>. Hämtdatum: 2013-05-14.
- Ossege, Christoph (2012) "Accountability – are We Better off Without It?", *Public Management Review*, vol. 14, nr 5, s.585-607.
- P3 Nyheter, 2013. "Är ditt pass köpt i Botkyrka?". Sveriges Radio, 2013-01-03. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1646&artikel=5460272>. Hämtdatum: 2013-05-09.
- Persson, Andreas, 2013. "Debatt om papperslösa på Moriskan". *Sydsvenskan*. Nyhetsartikel. 2013-01-12.
- Polisen 1 = Polisens officiella hemsida, Arbetet med REVA påbörjat. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.Polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Stockholm/jan-mars/Arbetet-med-REVA-paborjat-inom-granspolisavdelningen-Stockholm/> Hämtdatum: 2013-04-22.
- Polisen 2 = Polisens officiella hemsida, Författningssamling, FAP-numerordning. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.Polisen.se/Skane/Lagar-och-regler/Forfattningar-som-styr-Polisen-arbete/Forfattningssamling---FAP-nummer/> Hämtdatum: 2013-05-10
- Polisen 3 = Polisens officiella hemsida, "Fakta om inre utlänningskontroller" [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.Polisen.se/Skane/Aktuellt/Nyheter/Gemensam/jan-mars/Polisens-arbete-med-inre-utlanningskontroller/>. Hämtdatum: 2013-05-13.
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Schulhofer, Stephen J., Tom R. Tyler & Aziz Z. Huq, 2011. "American policing at a crossroads: unsustainable policies and the procedural justice alternative", *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 101, No.2, s.335-374.
- SOU 2011:45 *Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m.* Slutbetänkande av Förundersökningsutredningen.
- SOU 2012:13, *En sammanhållen svensk polis*. Betänkande av Polisorganisationskommittén.