

# **Internutredningsutredningsutredningen**

En idéanalytisk uppsats om poliser som utreder poliser

# Abstract

När poliser anmäls för brott handläggs utredningen inom den egna myndigheten. Detta har orsakat diskussioner under lång tid och flera statliga utredningar har undersökt om uppgiften istället borde ligga hos en fristående myndighet. I följande uppsats undersöker vi de två utredningar som ligger till grund för hur organiseringen av verksamheten med polisens internutredningar ser ut idag. Båda utredningarna kommer till slutsatsen att det bästa ur förtroende-och effektivitetssynpunkt är att verksamheten finns inom polismyndigheten i en avskild avdelning. Syftet med uppsatsen är att förklara hur utredningarna motiverar att det inte behövs en fristående myndighet för internutredningsverksamheten.

Metoden grundar sig i en idéanalys och med hjälp av två dimensioner sorterar vi de olika idéer som framträder i utredningarna. Dimensionerna återspeglar en konflikt mellan vad vi väljer att kalla ekonomiska respektive demokratiska idéer som ligger till grund för utformningen av internutredningsverksamheten. Våra teoretiska utgångspunkter består av Lennart Lundquists resonemang om att olika demokratiska värden är svårare än ekonomiska att tillgodose vid omorganiseringar i den offentliga förvaltningen, Patrik Halls begrepp Managementbyråkrati och Shirin Öberg Ahlbäcks teori om ansvarsutkrävande.

Vi kommer delvis till slutsatsen att det sätt som utredningarna väljer att organisera internutredningsverksamheten är en kompromiss mellan att tillgodose kritiken om att poliser inte ska utreda poliser och å andra sidan krav på effektivitet och produktivitet.

*Antal ord: 9873*

*Nyckelord: Polisen, Internutredningar, Granskningssamhället, Omorganisering, Förvaltning*

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Bakgrund .....	4
1.2 Syfte och frågeställning .....	5
1.3 Inom- och utomvetenskaplig relevans .....	5
1.4 Avgränsning .....	5
1.5 Disposition .....	5
1.6 Material .....	6
1.7 Förklaring av centrala begrepp .....	6
<b>2 Metod och teori</b> .....	<b>7</b>
2.1 Idéanalys som textanalytisk metod .....	7
2.1.1 Dimensioner som analysverktyg .....	7
2.1.2 Lundquist och demokrati- och ekonomivärdena .....	8
2.1.3 Operationella indikatorer .....	9
2.2 Teoretiska utgångspunkter .....	9
2.2.1 Hall och managementbyråkratin .....	10
2.2.2 Ahlbäck och framväxten av granskningssamhället .....	11
2.3 Problemativering av metodval .....	12
<b>3 Analys och resultat</b> .....	<b>13</b>
3.1 Demokratidimension .....	13
3.1.1 Förtroendeskapande åtgärder .....	13
3.1.2 Insynskapande åtgärder .....	15
3.1.3 Demokratisk kontroll .....	16
3.2 Ekonomidimension .....	17
3.2.1 Produktivitet .....	17
3.2.2 Kostnadseffektivitet .....	19
3.2.3 Rationell styrning .....	20
<b>4 Slutdiskussion</b> .....	<b>23</b>
<b>5 Källförteckning</b> .....	<b>25</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

På grund av sitt våldsmonopol och särskilda maktbefogenheter som gripande, husrannsakan och kroppsvisitation är polisen en speciell myndighet med långtgående befogenheter till inskränkningar i människors liv (SOU 2012:16, s. 3). Detta ställer höga krav på både medborgerlig insyn och demokratisk kontroll, speciellt gäller detta när det finns misstanke om att brott har begåtts av någon anställd inom polisen.

Alla anmälningar mot poliser behandlas vid Särskilda åklagarkammaren som bedömer om en förundersökning ska inledas men brottsutredningen sker inom den egna myndigheten (Åklagarmyndigheten 2015). I just det här avseendet intar polismyndigheten en särställning gentemot andra myndigheter (SOU 2007:5 s. 267).

Det finns en tydlig vilja att öka förtroendet hos allmänheten genom att göra avdelningen som bedriver internutredningarna självständig från övrig polisverksamhet och ämnet har diskuterats flitigt under flera år, både i media och i statliga utredningar.

I den statliga utredningen *Summa summarum* från 2007 fastslås att det ur förtroendesynpunkt gentemot allmänheten hade varit bra om avdelningen i högre utsträckning kunde särskiljas från den övriga polisverksamheten. Förslaget som utredningen lämnar är att avdelningen ska flyttas från regional nivå och bilda en avdelning inom dåvarande Rikspolisstyrelsen på statlig nivå. Med hänsyn till bland annat ökade kostnader och utredningserfarenhet som finns i den befintliga organisationen anses inte en fullständig brytning, med internutredningsverksamheten som en fristående myndighet, vara nödvändig (SOU 2007:5, s. 85; SOU 2012:16, s. 3). Den första januari 2011 bildas Avdelningen för särskilda utredningar.

I utredningen *En sammanhållen svensk polis* från 2012 diskuteras, i och med omorganiseringen av myndigheten till en enrådsmyndighet, behovet av att göra ytterligare försök att särskilja internutredningsverksamheten. Resultatet blev att Avdelningen för särskilda utredningar får en egen anslagspost i regeringens budget och en chef som utses av regeringen (SOU 2012:13, s. 7, 26). Säkerhetspolisen (SÄPO) blev i samband med omorganiseringen en fristående myndighet (SOU 2012:16, s. 5).

I utredningarna betonas att medborgarna ska ha största möjliga förtroende för den verksamhet som handlägger de fall där poliser anklagas för att ha överträtt sina befogenheter (SOU 2012:13, s. 277-278). Kritiker hävdar att det ur förtroendesynpunkt inte är optimalt att "poliser utreder poliser" (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2004/05, s. 110-112). Oavsett detta anser inte utredningarna att den förtroendeeffekt det skulle innebära att bygga upp en självständig myndighet för internutredningarna väger upp för nackdelarna i termer av försämrad kvalitet.

Vi kommer i den här uppsatsen att arbeta efter tesen att det föreligger en "konflikt" mellan olika värden som påverkar hur verksamheten med internutredningarna ska organiseras: Å ena sidan värden som representerar förtroende som tyder på att en fristående myndighet är att föredra och å andra sidan ekonomiska enligt vilka verksamheten bör ligga inom myndigheten.

## 1.2 Syfte och frågeställning

I de statliga utredningarna finns en vilja att tydliggöra och särskilja internutredningsverksamheten från den övriga polisverksamheten. Vi vill undersöka varför denna vilja inte resulterar i ett fullständigt särskiljande med Avdelningen för särskilda utredningar som en fristående myndighet. Uppsatsens syfte är att förklara på vilka grunder det motiveras att det inte behövs en fristående myndighet för internutredningsverksamheten och att avdelningen fortsatt ska ligga inom polismyndigheten. Detta gör vi genom att ställa de idéer om huruvida det behövs en fristående myndighet eller inte, så som de framkommer i utredningarna, mot varandra.

Uppsatsens frågeställning är: *Hur motiverar de statliga offentliga utredningarna att det inte behövs en fristående myndighet för internutredningsverksamheten?*

## 1.3 Inom- och utomvetenskaplig relevans

Vår uppsats anknyter till den vetenskapliga diskussionen om medborgarnas möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande i den offentliga förvaltningen, och hur granskningen av förvaltningen bör vara och är utformad. Uppsatsen knyter också an till studier om managementtrender i den offentliga sektorn och hur dessa påverkar förvaltningen. Studien är ur samhällssynpunkt viktig, då medborgare som fått sina rättigheter kränkta måste kunna vara förvissade om att allt går rätt till, samtidigt som poliser som blir anmälda likaledes har rätt till en prövning av samma kvalitet som övriga medborgare.

## 1.4 Avgränsning

Med tanke på att Avdelningen för särskilda utredningar inrättades i nuvarande form så sent som i januari i år är det svårt att redan nu se om den operativa verksamheten faktiskt har förändrats i den avsedda riktningen, alltså bidragit till ökat förtroende. Därför väljer vi att titta på utredningar och inte exempelvis göra intervjuer, för att vi är intresserade av hur det motiveras att Avdelningen för särskilda utredningarna inte blir en fristående myndighet. Även om det hade varit intressant att se om det faktiskt har blivit någon reell effekt, i termer av ökat förtroende och effektivitet i hanteringen av anmälningar. Men det är en uppgift för senare utvärderingar, när det finns underlag för att genomföra en sådan studie.

På grund av tidsbrist väljer vi att begränsa oss till de två statliga utredningar (se 1.7 Material) som vi finner passar vårt syfte bäst. Vi hade till exempel kunnat undersöka hur debatten har sett ut i media, men eftersom vi är intresserade av hur det motiveras av de offentliga utredningarna faller det utanför vår undersökning.

## 1.5 Disposition

Inledningsvis presenteras vår metod och våra teoretiska utgångspunkter. Metoden och teorin hänger i ihop och presenteras därför i anknytning till varandra. I kapitlet som heter *Analys och resultat* presenteras vårt empiriska material i form av utdrag och citat som kopplas till våra teorier. När vårt empiriska material presenteras utgår vi från några rubriker som baseras på våra

analysverktyg och operationella indikatorer. Med resultat menar vi resultatet av vår empiriska undersökning och med analys avser vi analys av det empiriska materialet i anknytning till teoretiska utgångspunkter. Uppsatsen avslutas med en slutdiskussion där vi tillåter oss att resonera mer fritt och förbehållslöst kring vårt problem.

## 1.6 Material

Vår studie är en dokumentstudie och vårt empiriska material består av två statliga utredningar som behandlar hur polisens internutredningar ska organiseras. Polisens internutredningar har varit föremål för flitig diskussion under många år och resulterat i flera statliga utredningar (SOU 2007:5, s. 79). Vi har valt att analysera två statliga utredningar som ligger till grund för hur verksamheten ser ut idag: Internutredningsutredningens *Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare* från 2007 och Polisorganisationskommitténs betänkande *En sammanhållen svensk polis* från 2012.

*Summa summarum* tillkom efter kritik riktats mot att “poliser utreder poliser” och utredningen fick uppdraget att lägga fram ett förslag på hur en myndighet med uppgiften att utreda poliser som anmäls för brott skulle kunna utformas. De benämnde den hypotetiska myndigheten SUM, men föreslog att ändringar i den befintliga organisationen är att föredra framför att inrätta en fristående myndighet (SOU 2007:5, s.19). Den är därför en naturlig utgångspunkt för vår undersökning.

*En sammanhållen svensk polis* låg till grund för den stora omorganiseringen av polisen som trädde i kraft den första januari 2015 och är värdefull när det kommer till att undersöka varför inte internutredningsverksamheten friställs från polismyndigheten. Utredningen diskuterade eventuella förändringar av internutredningsverksamheten men kom fram till att det bästa ur förtroende- och kvalitetssynpunkt är att avdelningen ligger kvar inom polismyndigheten (SOU 2012:13). Utredningen utgick i stora drag från vad som presenterades i *Summa summarum* och det är den främsta anledningen till varför vi väljer att studera just dessa två.

## 1.7 Förklaring av centrala begrepp

*Internutredningsverksamhet* benämns som ett övergripande begrepp för utredningen av polisanställda som är anmälda för brott.

*Avdelningen för särskilda utredningar* är den avdelning som från och med första januari 2011 handlägger anmälningar för polisanställda som misstänks för brott.

*SUM* eller *Särskilda utredningsmyndigheten* är det förslag som Internutredningsutredningen lämnar på hur en fristående myndighet skulle kunna vara utformad i sitt betänkande *Summa summarum*.

## 2 Metod och teori

I det följande kapitlet redogör vi för vår metod och våra teoretiska utgångspunkter. Metoden och teorin avhandlas i anknytning till varandra på grund av att de är nära sammankopplade och sprungna ur varandra.

### 2.1 Idéanalys som textanalytisk metod

För att undersöka hur utredningarna motiverar att inte behövs en fristående myndighet för internutredningsverksamheten och att Avdelningen för särskilda utredningar ska ligga inom polismyndigheten använder vi idéanalys som textanalytisk metod. Idéanalys innebär att man undersöker och vill urskilja idéer som genomsyrar ett visst politikområde eller en organisation (Bergström & Boréus, 2012, s.159). Enligt Bergström och Boréus kan en idéanalys ha tre olika syften: förklarande, beskrivande och normativt. Metoden lämpar sig väl för att analysera förekomsten av olika idéer i exempelvis debatter eller politiska sakområden (Bergström & Boréus, 2012, s.155). Det politikområde vi studerar är utformningen av en del av den offentliga förvaltningen, utflödessidan av politiken.

Vi kommer att redogöra för vilka idéer som framträder i diskussionen kring utformningen internutredningsverksamheten. Framför allt är vår uppgift att förklara hur utredningarna med hjälp av dessa idéer motiverar att det inte är nödvändigt med en självständig myndighet för internutredningsverksamheten. Uppsatsen grundar sig i en förklarande idéanalytisk metod. Enligt Esaiasson med flera söker en förklarande studie svar på frågor om *hur* och *varför* vilket ligger i linje med vår frågeställning (jfr med Esaiasson m.fl., 2012, s. 35-36). Vi anser dock att det inte är helt lätt och kanske inte heller möjligt att göra en strikt uppdelning mellan förklarande och beskrivande.

#### 2.1.1 Dimensioner som analysverktyg

För att analysera de idéer som uttrycks i utredningarna behöver vi analysverktyg och det analysverktyg vi använder är dimensioner. Med hjälp av dimensioner kan vi sortera de olika idéerna som framkommer i utredningarna. I vårt fall kommer idéerna till uttryck i form av olika åtgärder som representerar olika värden.

Dimensioner kan med fördel användas för att analysera organisationers idéutveckling över tid (Bergström & Boréus, 2012, s.164). Vi studerar inte förändring över tid, men vi menar att vi kan använda dimensioner som raster att lägga över vårt empiriska material. Dimensionerna är lättare att konstruera än idealtyper om än inte lika finkalibrerade (Bergström & Boréus, 2012, s.164). Eftersom vårt empiriska material är begränsat både i omfång och tidsperspektiv hade det inte varit rimligt att ställa upp en rad olika idealtyper. Det finns helt enkelt inte tillräckligt med information att fylla dem med. Vår utgångspunkt är istället att, utifrån vårt begränsade material, använda dimensioner som analysverktyg, vilket vi menar är ett bättre redskap i det här avseendet.

Dimensionerna vi använder korrelerar mot den konflikt vi försöker kartlägga i de undersökta utredningarna och utgår från Lennart Lundquists begrepp *demokrativärden* och *ekonomivärden*. Vi benämner våra dimensioner *demokratidimensionen* och *ekonomidimensionen*.

## 2.1.2 Lundquist och demokrati- och ekonomivärdena

Lundquist använder begreppen som dimensioner med hjälp av vilka han sorterar olika idéer och värden som tillsammans skapar *vårt offentliga etos*. Det offentliga etoset är en övergripande offentlig etik som enskilda tjänstemän har att beakta. Demokrativärdena innehåller *politisk demokrati, rättssäkerhet* och *offentlig etik*. Ekonomivärdena innehåller *funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet* och *produktivitet*. De här värdena tolkar vi som Lundquists operationella indikatorer och alla dessa måste tjänstemän förhålla sig till i sitt arbete (Lundquist, 2014, s. 63, 112).

Vår uppsats kommer emellertid inte att handla om enskilda tjänstemäns förhållande till vårt offentliga etos. Vi använder istället demokrati- och ekonomivärdena som ett redskap för att analysera utformningen av en del av den offentliga förvaltningen. Vi menar att Lundquists teori inte bara beskriver hur enskilda tjänstemän bör agera, utan att den också kan användas för att beskriva vilka värden den offentliga sektorn som helhet har att förhålla sig till.

Teorin om det offentliga etoset innebär att den offentliga sektorn har att förhålla sig till ett antal demokrati- och ekonomivärden. Lundquist driver tesen att den offentliga sektorn allt mer börjar styras som ett privat företag, med bland annat New Public Management som ledstjärna. Som ett samlingsnamn för de företagsinspirerade tankesätt som påverkar förvaltningen använder han begreppet *ekonomismen*. Lundquist menar att den offentliga sektorns roll i samhället inte kan reduceras till att enbart handla om de ekonomiska frågorna: "Statens tvångsmakt har nämligen alltid motiverat att det ställts speciella krav på de offentliga rollinnehavarna" (Lundquist, 1998, s. 56). Demokrativärdena är mer abstrakta och svårare att precisera, och därmed att mäta än ekonomivärdena. Enligt Lundquist blir risken vid en omorganisering att de mer konkreta ekonomivärdena betonas på bekostnad av de mer svårfångade demokrativärdena (Lundquist, 1998, s. 58). Enligt Lundquist föreligger en konflikt mellan demokrativärdena och ekonomivärdena i hur den offentliga förvaltningen ska organiseras. I den här konflikten verkar ekonomivärdena ta över allt mer, och Lundquist menar att "demokrativärdena är i kris" (Lundquist, 2014, s. 115). Lundquist för vidare ett resonemang om skillnaden på ett privat företag och en offentlig verksamhet. Ett privat företag måste vara mycket mer kostnadseffektivt för att kunna överleva på marknaden, medan offentliga verksamheter ofta har monopol på sin verksamhet, vilket leder till problem när den ska kostnadseffektiviseras. Den offentliga sektorn har helt enkelt andra uppgifter än privata företag, och andra målsättningar som består i att tillgodose demokrativärdena och därför kommer kostnadsläget bli högre (Lundquist, 1998, s. 145-148). När den offentliga verksamheten ska kostnadseffektiviseras är det lättast att skära ner på de strukturer som uppfyller just demokrativärdena på grund av mätsvårigheter. Detta skapar en skör organisation, oförmögen att uppfylla sin uppgift (Lundquist, 1998, s. 265).

Vi kommer använda demokrati- och ekonomivärdena som dimensioner för att sortera olika idéer som ligger till grund för hur utredningarna väljer att organisera Avdelningen för särskilda utredningar. Vi använder Lundquists dimensioner som en mall men gör några justeringar för att de ska passa in på vår frågeställning, vårt syfte och slutligen vara applicerbara på vårt material. Våra dimensioner skiljer sig från Lundquists i det avseendet att vi fyller dem med delvis andra operationella indikatorer.



### 2.1.3 Operationella indikatorer

Inom respektive dimension formulerar vi våra operationella indikatorer, alltså det vi letar efter i utredningarna (Esaiasson m.fl., 2012, s. 55). Dimensionerna befinner sig på en hög abstraktionsnivå, och vi hävdar, liksom Lundquist (1998), att de värden man får fram är relativt okontroversiella i det här stadiet (s. 53). Men när vi rör oss mot en ökad grad av konkretion, med hjälp av de operationella indikatorerna, kan viktningen av värdena skilja sig åt. Beroende på vem som tillfrågas kommer tyngdpunkten att variera i förhållande till vilka värden som betonas. Genom våra operationella indikatorer förankrar vi våra teorier i det empiriska materialet. Våra operationella indikatorer har vi fått fram genom att tolka våra teorier, utifrån vårt fall och material. De är alltså en rekonstruktion, som alltid innefattar en tolkning som självfallet kan ifrågasättas (jfr Lundquist, 1998, s. 59-64). I genomgången av vårt material finner vi ett antal värden som bäst förklarar den konflikt vi undersöker, och som vi presenterar nedan.

För demokrativärdena är indikatorerna åtgärder som syftar till förtroendeskapande, insynsskapande och demokratisk kontroll. Dessa åtgärder lyfts fram i utredningarna för att ta hänsyn till medborgarnas rättigheter och för att garantera rättssäkerheten. För ekonomivärdena är indikatorerna åtgärder som syftar till produktivitet, kostnadseffektivitet och rationell styrning. Dessa åtgärder lyfts fram för att garantera att ekonomivärden tillgodoses, att verksamheten fungerar effektivt samt att skattebetalarnas pengar gör största möjliga nytta.

I figur 1 nedan har vi försökt tydliggöra hur vi har tänkt med vårt metodologiska och teoretiska upplägg.

**Figur 1: Metodboxen**

<b>Metod:</b>	<b>Demokratidimensionen</b>	<b>Ekonomidimensionen</b>
<b>Teori:</b>	<b>Ahlbäck: Ansvarsutkrävande</b>	<b>Hall: Managementbyråkratin</b>
<b>Operationell indikator:</b>	<b>Förtroendeskapande åtgärder Insynsskapande åtgärder Demokratisk kontroll</b>	<b>Produktivitet Kostnadseffektivitet Rationell styrning</b>

## 2.2 Teoretiska utgångspunkter

När det gäller den övergripande konflikten mellan våra dimensioner finns kopplingar till Lennart Lundquists *vårt offentliga etos* och relationen mellan demokrati- och ekonomivärden och vi kommer följaktligen hämta stöd i hans diskussion. Lundquists teori har fungerat som en mall för utformningen av våra dimensioner och visar tydligt hur teori och metod samverkar i vår uppsats.

För att konkretisera Lundquists teori, tydliggöra konflikten och för att kunna närma oss vårt material kommer vi knyta an till två begrepp som utvecklats av Shirin Ahlbäck och Patrik Hall: granskningssamhället och managementbyråkratin.

De idéer som vi i vår analys sorterar under demokratidimensionen kommer att förklaras med hjälp av Ahlbäckes teori om "framväxten av granskningssamhället" som hon kopplar till ansvarsutkrävande och förvaltningskontroll. Hanteringen av polisens särskilda utredningar är en medborgerlig förtroendefråga, och Ahlbäck (2014) har utvecklat en teori som hjälper oss att förstå vilken roll politikens utflödessida spelar när det gäller ansvarsutkrävande och medborgerligt inflytande.

De idéer som vi sorterar under ekonomidimensionen kommer att förklaras med hjälp av Halls begrepp managementbyråkrati. Båda författarna knyter i sina diskussioner an till NPM och är därför ett bra sätt att konkretisera Lundquists *ekonomism*. Lundquists offentliga etos, ekonomi- och demokrativärdena finns i uppsatsen med hela tiden som ett övergripande teoretiskt ramverk. När vi presenterar vårt empiriska material sorteras utdrag och citat under olika rubriker som är våra operationella indikatorer, vilket också kan ses som ett sätt att koppla empirin till teorin.

### 2.2.1 Hall och managementbyråkratin

*New Public Management* är en organisationsform som på senare tid vunnit mark i den offentliga förvaltningen. Termen management avser företagsinspirerade organisationsmodeller och system för att öka effektiviteten och förbättra styrningen i den offentliga sektorn. Huvudinslagen inom NPM är att den offentliga sektorn blir allt mer marknadsanpassad och efterliknar privata företag. Det innebär ett ökat fokus på "kundorientering", och att verksamheten ska bli mer kostnadseffektiv. NPM förespråkar idén att förvaltningen ska konkurrensutsättas och är en reaktion mot den klassiska "stelbenta" byråkratin (Hall, 2012, s. 29, 31). Ytterligare kännetecknen är att organisationsstrukturen ska skapa förutsättningar för ökad kontroll och styrning.

Managementidéerna fäster stor vikt vid att organisationen ska genomsyras av enhetlighet och rationalitet. Rationalitet i det här avseendet är starkt förknippat med idén om styrbarhet och förutsägbarhet i organisationen. Styrbarheten kommer till uttryck och möjliggörs genom verksamhetsoberoende, standardiserade modeller som kan appliceras på vitt skilda organisationer med olika typer verksamheter (Hall, 2012, s.28, 39).

Hall utvecklar begreppet *managementbyråkrati*, med hjälp av vilket att han försöker förklara hur den traditionella byråkratin tar hjälp av moderna företagslednings- eller managementidéer för att styra, administrera, planera, redovisa etc. Centralt i den framväxande managementbyråkratin är idén om avpolitisering. Politikens ryckighet och oförutsägbarhet ska ersättas med styrning, kontroll och målmedvetenhet (Hall, 2012, s. 36). Hall försöker beskriva hur den här verksamheten blir en verksamhet *i sig* snarare än att vara något sekundärt. Den offentliga förvaltningen utformar avdelningar och system för att kontrollera huruvida organisationen lever upp till uppsatta mål och resultat som ligger till grund för styrningen. Systemen som skulle garantera effektivitet får motsatt effekt, dels genom ett blint fokus på värden som är mätbara men framför allt pekar Hall på en ökad byråkrati som är kostnadskrävande och att resurser flyttas från kärnverksamheten (Hall, 2012 s. 22, 27).

Anledningen till att myndigheter och den offentliga förvaltningen i stort anpassar sig efter de här idéerna är att organisationer vill framstå vara moderna och förändringsbenägna, vilket gör att de lockas av dessa verksamhetsoberoende styrsystem. Snarare än att förändra verksamheten i grunden menar Hall att det finns en vilja till *global anpassning*. Förändringen återspeglas inte i den interna kärnverksamheten. Anpassningen är *retorisk* (Hall, 2012, s. 80). Vad som istället förändras är hur organisationer väljer att förmedla bilden av organisationen utåt. Den retoriska anpassningen leder till särkoppling i det att den externt förmedlade bilden av organisationen särkopplas med hur den operativa verksamheten faktiskt bedrivs. De managementinspirerade modellerna skiljs från kärnverksamheten (Hall, 2012, s. 80).

## 2.2.2 Ahlbäck och framväxten av granskningssamhället

Ansvarsutkrävande innebär en möjlighet för medborgare att ställa politiker eller den offentliga förvaltningen till svars för ett visst handlande, exempelvis som ett skydd för maktmissbruk (Ahlbäck, 2014, s. 160). Det kan också röra sig om politiker som kräver ansvar av andra politiker eller politiker av tjänstemän. Då medborgarna möter den offentliga makten ute i förvaltningen krävs kunskap om själva genomförandet av politik för att reellt inflytande och ansvarsutkrävande ska vara möjligt. Det räcker inte att titta på mekanismer för ansvarsutkrävande i politikens inflödessida, exempelvis genom val (Ahlbäck, 2014, s. 159-161).

För att ansvarsutkrävande i förvaltningen ska vara möjlig krävs att: det är möjligt att urskilja *vem* som är ansvarig; att det finns *kunskap* om verksamheten bedrivs bra eller dåligt; samt att det finns *inbyggda mekanismer* i förvaltningen som möjliggör ansvarsutkrävande (Ahlbäck, 2014, s. 161).

Ahlbäck tar avstamp i en diskussion om hur granskningen av förvaltningen ska organiseras och ställer två ”granskningsskoleor” mot varandra. Den ena doktrinen menar att politik och förvaltning inte går att särskilja: politik formuleras och implementeras samtidigt. Enligt den här ståndpunkten ges tjänstemännen stort ansvar att utifrån professionell etik och pliktökänsla gentemot allmänheten garantera att förvaltningens verksamhet bedrivs i enlighet med politiska beslut.

Den andra doktrinen hävdar i weberiansk anda att förvaltningens handlingsutrymme bör begränsas. Politik och förvaltning måste skiljas åt och detta möjliggörs med hjälp av externa granskningsorgan (Ahlbäck, 2014, s. 172-173). Ahlbäck menar att den sistnämnda modellen för ansvarsutkrävande de senaste åren vunnit stort inflytande och att vi har sett *framväxten av granskningssamhället*. Hon pekar på att det inrättats en rad myndigheter med granskning som huvuduppgift men också att myndigheter ges parallella uppdrag att granska den egna verksamheten (Ahlbäck, 2014, s. 175).

Även Ahlbäck menar att myndigheters uppdrag har utökats och att det i större utsträckning än tidigare ställs höga krav på att ta fram information om den egna verksamheten för externa intressenter som exempelvis riksdag, regering och allmänhet. Den stora fokuseringen vid dokumentation av den egna verksamheten härleds bland annat till NPM. Ett karaktäristiskt drag för denna administrativa trend är enligt Ahlbäck fokuseringen vid *utflödeskontroll*, det vill säga ökad transparens i förvaltningen (Ahlbäck, 2014 s. 177).

Samtidigt som detta kan öka förutsättningar för ansvarsutkrävande finns stora risker. Det kan leda till att myndigheter blir ”slav under metoden” och endast koncentrerar rapporteringen kring det på det som är mätbart och att mäta den offentliga förvaltningens kvalitet är förknippat med stora validitetsproblem. Till exempel säger inte antalet patientbesök per timme nödvändigtvis något om den faktiska kvaliteten på sjukvården (Ahlbäck, 2014, s. 178). Det finns också en överhängande risk att organisationer anpassar sitt beteende efter just vad som går att mäta och vad som av riksdag, regering och allmänhet kommer att efterfrågas. Ahlbäck använder ett begrepp som kan kopplas till Halls managementbyråkrati. Den offentliga förvaltningen utvecklar ett ”granskningsskoleor beteende”, alltså att de anpassar hela organisationen eller vissa avdelningar, efter vad som går att granska eller mäta. Ahlbäck använder liksom Hall begreppet *särkoppling*. Utvärderingsverksamheten återspeglas inte nödvändigtvis i kärnverksamheten. Istället blir utvärderingsverksamheten ett sätt att förmedla bilden utåt av en organisation som uppfyller krav och är effektiva, men fokus ligger enbart vid värden som är mätbara (Ahlbäck, 2014 s.179). Hall använder i det här avseendet begreppet *målförvirring* för att beskriva ett överdrivet fokus på kontroll och där det som faktiskt ska produceras glöms bort.

I vår analysdel kommer vi anknyta till Ahlbäcks teori om granskningsamhället och de förutsättningar hon menar krävs för ansvarsutkrävande. Detta för att förklara de åtgärder som syftar till att öka demokratisk kontroll och medborgerligt inflytande.

### **2.3 Problematisering av metodval**

Ett tänkbart problem med vår textanalytiska metod är att vi arbetar med grova analysverktyg och ett mindre material. Vi är medvetna om att idéanalyser av det slag som vi ska genomföra gör att vi som författare ges stort ansvar för våra tolkningar. Det är viktigt att vi är tydliga med det material vi arbetar med och motiverar utdrag och citat, för att på detta sätt möjliggöra för läsarna att göra samma tolkningar och dra samma slutsatser som vi gör och därmed stärka intersubjektiviteten och öka validiteten.

En svårighet vi har stött på i utformningen av vår metod är att det finns en risk att analysverktygen i allt för stor utsträckning anpassas efter materialet och på det sättet blir ett resultat av undersökningen, det vill säga att vi helt enkelt förutsätter det som ska bevisas (Bergström & Boréus, 2012, s.172). Detta är en balansgång vi måste hantera. Å andra sidan hade det inte varit möjligt att utforma våra dimensioner utan att ta hänsyn till materialet. Detta är vår ontologiska utgångspunkt. Vi som författare är i någon mån med och skapar det empiriska materialet. Vi kan inte ställa oss utanför och observera neutralt. På samma sätt är valet av teorier avhängigt det empiriska materialet, i samspelet skapas mening åt dels material och teori (Bergström & Boréus, 2012, s.353).

Avslutningsvis vill vi påpeka att är våra dimensioner förenklingar. Med hjälp av våra dimensioner visar vi på ett motstridigt förhållande; på konflikter mellan olika värden. Det är inte säkert att det alltid rör sig om tydliga direkta motsättningar. Exempelvis kan man tänka sig att förtroendet från allmänheten blir lidande om effektiviteten i hantering av anmälningar är dålig. I vår uppsats jämför vi argument för och emot olika ståndpunkter. Vi kommer dock inte att bryta ner argumenten i beståndsdelar i enlighet med renodlad argumentationsanalys.

## 3 Analys och resultat

Nedan kommer vi att presentera vårt empiriska material, alltså olika motiveringar och argument för och emot en fristående myndighet för internutredningsverksamheten som vi har hittat i utredningarna. De olika rubrikerna som vi utgår från är våra dimensioner och operationella indikatorer.

### 3.1 Demokratidimension

#### 3.1.1 Förtroendeskapande åtgärder

Polisorganisationskommittén framhåller i *En sammanhållen svensk polis* att det är av “grundläggande betydelse för medborgarnas förtroende” hur samhället säkerställer att polisen inte överträder sina befogenheter. De påpekar att

Frågan om de särskilda utredningarna bör ligga hos polismyndigheterna eller hos en från polisen avskild myndighet har under en följd av år varit föremål för diskussion. Starka invändningar har framförts mot att poliser utreder poliser (SOU 2012:13, s. 278).

En del av kritiken kom från Justitieombudsmannen, som i ett remissvar menar att “[d]en som anmäler ett brott av en polisman eller åklagare har större förtroende för utredningen om den bedrivs av ett organ som inte uppfattas som en del av polis- eller åklagarväsendet” och att det i det här fallet inte spelar någon roll om den “interna” verksamheten *de facto* bedrivs på ett kompetent och opartiskt sätt; man blir aldrig “kvitt kritik av typen ‘poliser utreder poliser’” ((Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, 2004/05, s. 112).

Efter kritiken tillsattes en utredning, Internutredningsutredningen, som mynnade ut i betänkandet *Summa Summarum*. Utredningens uppdrag bestod i att utforma ett förslag på hur internutredningsförfarandet skulle kunna organiseras fristående och oberoende från polisen och åklagarväsendet (SOU 2007:5, 201). Att verksamheten skulle vara fristående från polisen tolkades av utredningen som att det måste vara en central förvaltningsmyndighet som lyder direkt under regeringen och leds av en generaldirektör. Utredningen gav myndigheten namnet Särskilda utredningsmyndigheten (SUM). Vid SUM ska det finnas åklagare, särskilda utredare och administrativ personal. En särskild utredare har samma befogenheter som en polis. SUM tros bli en relativt liten myndighet med cirka 70 anställda (SOU 2007:5, s. 16, 262).

Internutredningsutredningen föreslår emellertid att internutredningsverksamheten kan särskiljas från polisen utan att brytas ut i en egen myndighet. Detta genom att den organiseras direkt under rikspolisstyrelsen istället för under de regionala polismyndigheterna (SOU 2007:5, s. 268). Sedan utredningen gjordes har polisen gjorts om till en enrådsmyndighet och internutredningsverksamheten ligger idag under den nya polismyndigheten på statlig nivå och har namnet *Avdelningen för särskilda utredningar* (SOU 2012:13, s. 280). Utredningen hade alltså att välja mellan: ha kvar de regionala internutredningsenheterna; bryta ut internutredningsverksamheten till en fristående myndighet; eller särskilja internutredningsverksamheten men ha kvar den inom polisorganisationen. När utredningen gjordes fanns liksom idag internutredningsenheter på sex platser; Stockholm, Göteborg, Malmö, Umeå, Västerås och Linköping (SOU 2007:5, s. 16).

Enligt Internutredningsutredningen är egentligen den förtroendeskapandeeffekten den enda anledningen att inrätta en fristående myndighet. Utredningen framhåller att: ”Det finns

inget som tyder på något annat än att dagens internutredningar utförs professionellt och utan ovidkommande hänsynstagande” (SOU 2007:5 s.261).

Det främsta argumentet för att sammanföra internutredningsverksamheten till en särskild, från polis- och åklagarväsendena fristående myndighet är inte att få en högre kvalitet i utredningsarbetet utan att den utredande verksamheten också rent optiskt skiljs från polis- och åklagarmyndigheterna (SOU 2007:5, s. 261).

Vid alla internutredningsenheter runt om i landet arbetar åklagare och poliser. Att de lokaler i vilka internutredning bedrivs ska vara helt skilda från polis- och åklagarmyndighetens övriga lokaler är ett enligt utredningen ett enkelt och lämpligt sätt att “markera ett oberoende” (SOU 2007:5, s. 268). När Summa summarum skrevs fanns bara ett sådant exempel i hela landet. Sedan Avdelningen för särskilda utredningar bildades 2011 är alla regionala enheter runt om i landet separerade från övrig polisverksamhet (SOU 2012:13, 279).

Utredningen konstaterar att avdelningen faktiskt *är* självständig från övrig polisverksamheten men framhåller att det inte räcker hur det ser ut internt, den måste också av allmänheten *upplevas* vara självständig (SOU 2007:5 s.267).

Det är därför viktigt att internutredningsverksamheten organiseras på sådant sätt att den inte bara är utan också av gemene man upplevs vara skild från övrig polis- och åklagarverksamhet (SOU 2007:5 s.67).

Internutredningsutredningen påpekar att syftet med att förlägga verksamheten i en fristående myndighet är just den att vinna allmänhetens förtroende, men att

Någon mätning av allmänhetens förtroende för just internutredningsverksamheten i dessnuvarande utformning har emellertid inte gjorts och torde inte heller kunna göras så att ett tillförlitligt resultat uppnås. Såvitt framgår av de undersökningar SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomfört är dock förtroendet för polisens arbete generellt sett tämligen stort (SOU 2007:5, s. 267).

Polisorganisationskommittén går i *En sammanhållen svensk polis* från 2012 på Internutredningsutredningens spår och påpekar att “[r]egeringen fann att en väl fungerande och förtroendeskapande organisation kunde skapas inom polisorganisationen om verksamheten organiserades så att den blev tydligt avskild från den övriga operativa verksamheten” (SOU 2012:13, s. 279), och att man på detta sätt skulle kunna undvika de nackdelar som en fristående myndighet skulle innebära. Utgångspunkten för Polisorganisationskommittén var att kvaliteten i verksamheten måste säkerställas, samtidigt som allmänhetens förtroende upprätthålls. Polisanställda måste också vara försäkrade om att de utreds med samma kvalitet som andra medborgare. Hög kvalitet förutsätter en tillgång till en bred kompetens och erfarenheter av brottsutredningar. Det garanteras bäst, enligt kommitténs bedömning, genom att verksamheten finns kvar under Polismyndigheten, och framhåller särskilt att hög kvalitet är avgörande för allmänhetens förtroende. För att öka förtroendet föreslår kommittén följande åtgärder (SOU 2012:13, s. 279-280):

Att regeringen utser chefen för avdelningen för särskilda utredningar innebär att det står regeringen fritt att pröva vilken kompetensprofil chefsbefattningen ska ha utifrån kravet att allmänhetens förtroende för verksamheten ska upprätthållas och att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet. [...] Verksamheten bör tilldelas en särskild anslagspost beslutad av regeringen för att verksamheten ska

ha tillräckliga resurser till sitt förfogande och inte heller i det avseendet vara beroende av rikspolischefen. Även fortsättningsvis bör verksamheten bedrivas i lokaler som är tydligt åtskilda från övrig verksamhet (SOU 2012:13, s. 280).

Exemplet ovan visar på att det genomförs ett par åtgärder som syftar till att stärka allmänhetens förtroende för internutredningsverksamheten, men som Ahlbäck poängterade krävs det mer än att man ska kunna veta vem som är ansvarig och mer än kunskap om att kvaliteten på utredningarna är hög. Allmänheten måste även vara förvissad om att det finns och förstå inbyggda mekanismer som möjliggör ansvarsutkrävande.

### 3.1.2 Insynskapande åtgärder

Enligt Internutredningsutredningen skulle insamlingen av enhetliga statistiska uppgifter om hur verksamheten bedrivs underlättas med en fristående myndighet. De olika internutredningsenheterna har olika rutiner för hur man dokumenterar arbetet. För allmänheten skulle insynen förbättras avsevärt med hjälp av en fristående myndighet (SOU 2007:5, s. 265).

En fristående myndighet kan sammanställa lämplig statistik över myndighetens hela verksamhet och kan – om resurser finns – anställa eller på annat sätt knyta till sig bl.a. analytiker, statistiker och kriminologer för dessa uppgifter. All information om utredningar om brottsmisstankar mot anställda vid polis- eller åklagarväsendena finns då samlad på ett ställe (SOU 2007:5, s. 265).

Vidare föreslår Internutredningsutredningen att det vid SUM inrättas ett insynsråd som består av generaldirektören och ett mindre antal ledamöter som utses av regeringen. Insynsrådet är ett sätt för allmänheten att få information om verksamheten eftersom det är av "grundläggande betydelse att allmänheten får insyn i verksamheten och kan erhålla relevant information om hur den bedrivs" (SOU 2007:5, s. 205).

I och med omorganiseringen av polisen år 2015 till en enrådsmyndighet inrättas ett sådant insynsråd. De flesta förvaltningsmyndigheter som organiseras som enrådsmyndigheter har ett insynsråd (SOU 2012:13 s. 25). Polismyndighetens insynsråd ska enligt utredningen särskilt följa Avdelningen för särskilda utredningar. Insynsråden ska informeras om vilka typer av brott som begås av poliser, om felaktigt bemötande och andra oegentligheter för att bilda sig en uppfattning om när det krävs förändringar i rutiner och kompetensutveckling (SOU 2012:13 s. 280). Till uppgifterna hör också att ta del av information om hur polisens användning av olika tvångsmedel ser ut så som skjutvapen och annat våld i tjänsten.

Insynsrådet har inte beslutanderätt utan endast möjlighet att rapportera till myndighetschefen och att ställa frågor, medan myndighetschefen å sin sida ska hålla rådet informerat om verksamheten (SOU 2012:13, s. 290, 339). Enligt utredningen är det av stor vikt att ledamöterna representerar allmänheten eftersom det finns ett stort intresse av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll:

Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det för Polismyndighetens del är särskilt viktigt att de ledamöter som utses är personer som i vid mening representerar allmänheten utifrån det angelägna intresset av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll. De personer som utses bör alla ha partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället (SOU 2012:13, s. 291).

Det görs här försök att göra Polismyndigheten mer transparent, genom inrättandet av ett insynsråd bestående av folkets företrädare. På grund av förundersökningstekniska aspekter som

sekretess och dylikt kan polisen inte gå ut med alla uppgifter under en pågående undersökning. Genom inrättandet av insynsrådet hoppas man komma undan det hindret, genom att rådet "aktivt ska utöva insyn i polisverksamheten som bedrivs på nationell nivå genom att granska information som i ett medborgarperspektiv kan vara av särskilt värde att företrädare för allmänheten ges insyn i" (SOU 2012:13, s. 290). Men som Ahlbäck konstaterar finns det risker med sådana inrättningar i förvaltningen. Den insyn som man har för avsikt att öka är svår att mäta och istället finns en risk att insynsrådet enbart koncentrerar rapporteringen omkring det som faktiskt är mätbart, i det här fallet till exempel vilka typer av brott som begås av poliser, om felaktigt bemötande och användning av olika tvångsmedel ser ut så som skjutvapen och annat våld i tjänsten. Att kvantifiera människors upplevelser av polisen är förknippat med problem. SOM-institutet har gjort mätningar över allmänhetens förtroende för polisen generellt men någon studie i förtroendet för internutredningsverksamheten har inte gjorts (SOU 2007:5, s. 267). Det kan i förlängningen leda till att utvärderingsverksamheten istället blir ett mål i sig och ett sätt att förmedla en bild utåt av en organisation som uppfyller krav och är effektiv, och att målförvirring uppstår.

### 3.1.3 Demokratisk kontroll

Utöver insynsrådet föreslår utredningen att det inrättas en "Allmänhetens kontaktpunkt" vilket är en möjlighet för enskilda medborgare att föra fram synpunkter om polisens agerande i enskilda situationer. Utredningen framhåller att det ska vara "meningsfullt" att för medborgare föra fram sina åsikter om polisen, positiva såväl som negativa. Genom kontaktpunktsverksamheten kan polisen ge medborgare återkoppling i enskilda ärenden och samtidigt ta tillvara synpunkterna för att förändra sina egna rutiner (SOU 2012:13, s. 333).

Kontaktpunktsverksamheten är ett exempel på försök att öka förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Kontaktpunkten blir en inbyggd *mekanism* i förvaltningen, ett sätt att öka kunskapen om vem som är ansvarig och göra den mer tillgänglig för medborgare.

Det är också ett sätt att minska antalet anmälningar mot polisanställda. Polisen har långtgående våldsbefogenheter och en majoritet av anmälningarna som kommer in berör just synpunkter och frågor om felaktigt bemötande snarare än att anmälaren vill driva en rättslig process (Rikspolisstyrelsen, 2012, s.18). Kontaktpunkten kan vara ett sätt att öka förståelsen för polisens arbetssätt och öka transparens, då

Hur polisanställda agerar och uppträder i sina kontakter med medborgarna i olika situationer påverkar i hög grad allmänhetens uppfattning av polisen som organisation och dess förmåga att utföra sitt uppdrag, agera professionellt och därmed skapa förtroende (SOU 2012:13, s. 283-284).

Både polisens kontaktpunktsverksamhet och insynsrådet är ett exempel på hur myndigheter ges parallella uppdrag att granska den egna organisationen, och visar ett tydligt fokus på "utflödeskontroll" vilket ligger i linje med Ahlbäck's resonemang om framväxten av granskningssamhället. En sammanhållen svensk polis skriver bland annat att det finns ett "stort behov att Polismyndigheten internt utvecklar nationella rutiner och arbetssätt för att ta till vara allmänhetens synpunkter samt ge återkoppling i enskilda ärenden" (SOU 2012:13, s. 334) och med hjälp av dessa erfarenheter ska Polismyndigheten kunna "göra ständiga förbättringar av verksamheten utifrån medborgarnas behov" (SOU 2012:13, s. 333).

Som Ahlbäck påpekar har myndigheters uppdrag utökats och det ställs nu krav på att ta fram information om den egna verksamheten, i detta fall genom synpunkter och kritik från medborgarna. Det kan, enligt Ahlbäck, då föreligga en risk att myndigheten blir "slav under



metoden”: att försöka mäta och förbättra Polismyndighetens verksamhet utifrån medborgarnas subjektiva åsikter kan vara förknippat med de validitetsproblem som Ahlbäck lyfter fram. Det finns också en risk att allt mer fokus läggs på dokumentation och rent administrativa uppgifter:

De erfarenheter och kunskaper som framkommer genom arbetet är mycket viktigt ur ett medborgarperspektiv. Kommittén anser därför att regionpolismästaren kontinuerligt bör beskriva arbetet och redovisa erfarenheter för regionpolisrådet. Erfarenheterna bör sedan sammanställas och redovisas till rikspolischefen som årligen redovisar erfarenheter och vunnen kunskap för insynsrådet (SOU 2012:13, s. 334).

Detta kan i sin tur leda till det som både Ahlbäck och Hall kallar särkoppling, det vill säga när utvärderingsverksamheten inte återspeglas i kärnverksamheten. Medborgarnas synpunkter är förvisso intressanta och 2009 tog polisen fram en värdegrund med ledorden:

- Engagerade – med ansvar och respekt. Vi tar ansvar för vår uppgift och värnar om allas lika värde
- Effektiva – för resultat och utveckling. Vi är fokuserade på resultat, samarbete och ständig utveckling.
- Tillgängliga – för allmänheten och för varandra. Vi är hjälpsamma, flexibla och stödjande.

med målet att den ”ska genomsyra hela polisens verksamhet och användas som utgångspunkt i dialoger om attityder och värderingar inom organisationen och på arbetsplatser” (SOU 2012:13, s. 284). Men risken finns här att det Hall benämner målförvirring uppstår, alltså ett överdrivet fokus på kontroll på bekostnad av kärnverksamheten.

## **3.2 Ekonomidimension**

### **3.2.1 Produktivitet**

Till följd av att en fristående myndighet för internutredningarna kommer vara relativt liten kommer den inte ha tillgång till den breda kompetens och erfarenhet av utredningsarbete som finns inom polisorganisationen.

Myndigheten kommer inte att kunna bygga upp en egen heltäckande kompetens vad gäller utredning av olika typer av brott (SOU 2007:5, s. 262).

Följaktligen kommer personalen vid SUM inte att kunna genomföra alla de åtgärder som krävs i olika typer av utredningar som avdelningen kommer att ställas inför. Utredningen menar att SUM kommer att bli beroende av den övriga polisorganisationen och tvingat att härifrån hämta resurser när utredningsarbetet kräver det. Internutredningsutredningen beskriver situationen idag: ”Internutredningsenheterna kan enkelt och formlöst utnyttja den övriga polisorganisationens resurser och kompetens på olika områden” (2007:5, s. 262).

Internutredningsutredningen menar att den främsta uppgiften som kommer åläggas en utredare vid en fristående myndighet för internutredningsverksamheten är att hålla förhör men att arbetsuppgifterna är av mycket skiftande karaktär. I vissa fall kan det finnas behov av spaningsverksamhet och direkta ingripanden. Av den här anledningen måste utredaren ha befogenhet att använda tvångsmedel som en vanlig polisman men det är inte optimalt att utrusta ytterligare en myndighet med våldsmonopol (SOU 2007:5, s. 184). Utredningen menar

vidare att den fristående myndigheten måste ha möjlighet att anlita polisen i vissa situationer för exempelvis omfattande spaningsarbete (SOU 2007:5, s. 186).

Enligt Internutredningsutredningen är det inte optimalt att de utredare som kommer arbeta vid internutredningsmyndigheten i ett inledande skede inte kan rekryteras från något annat håll än polisen. Detta urgröper en eventuell förtroendeeffekt av att bryta ut verksamheten. Av den anledningen diskuteras om det finns annan kompetens eller andra typer av tjänstemän som kan tänkas kvalificerade att arbeta som utredare med internutredningsverksamheten. Detta skulle kunna tillgodose kritiken om att poliser utreder poliser.

Även andra personer än sådana med polisutbildning bör kunna rekryteras som särskilda utredare vid SUM. Särskilda utredare utan polisutbildning skall genomgå utbildning för att erhålla polisiära befogenheter (SOU 2007:5, s. 189).

Exempelvis finns det en myndighet för ekonomisk brottslighet: Ekobrottsmyndigheten. Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar poliser, åklagare och ekonomer. Poliserna som arbetar här är anställda av polisen men jobbar på uppdrag åt Ekobrottsmyndigheten. Det finns andra exempel på tjänstemän som jobbar med brottsutredande verksamhet på Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen. De anställda vid dessa myndigheter är inte poliser men har "utbildats för att kunna genomföra kvalificerat utredningsarbete" (SOU 2007:5, s. 188). Enligt Internutredningsutredningen skulle det dock orsaka problem att vissa utredare vid internutredningsmyndigheten har tvångsmedelsbefogenheter och andra inte. Därför måste den personal som eventuellt rekryteras från annat håll än polisen genomgå polisiär utbildning vid polishögskolan (SOU 2007:5, s. 190).

Vidare skulle det ur effektivitetssynpunkt inte vara försvarbart att inte tillvarata den kompetens som finns inom dagens internutredningsenheter vilket innebär en omöjlighet att helt hållet eliminera kritiken om poliser som utreder poliser: "Den grund för misstroende mot utredningsverksamheten detta kan innebära får accepteras" (SOU 2007:5, s.191).

Det skapas ett dilemma vilket blir tydligt om man beaktar det direktiv utefter vilket Internutredningsutredningen arbetade: myndigheten ska vara oberoende polisen och åklagarväsendet. Utredningen hävdar själv att det är uteslutet att bygga upp en myndighet som liknar Ekobrottsmyndigheten eftersom den myndigheten är en del av åklagarväsendet och sysselsätter poliser anställda vid polismyndigheten (SOU 2007:5, s. 201). Med internutredningsverksamheten placerad inom polismyndigheten kan utredarna vid avdelningen få arbetsuppgifter som inte berör renodlad brottsutredning utan vad som kallas disciplinärenden.

SUM skall bedöma om det i ett enskilt ärende skall inledas förundersökning. Övriga ärenden, där förundersökning inte inleds, skall överlämnas till arbetsgivaren. Vid den utredning som företas i ett ärende kan framkomma ett "disciplinärt överskott", dvs. det framgår att handlingen visserligen inte är brottslig men att en disciplinär påföljd kan komma i fråga (SOU 2007:5, 266).

Vilket innebär ärenden där det inte föreligger något brott och ingen förundersökning inleds. De särskilda utredarna vid SUM däremot kommer vara begränsade till brottsutredning. Det kommer leda till extraarbete eftersom att SUM även måste gå igenom dessa ärenden för bedömning. De ärenden som klassificeras som disciplinärenden överlämnas därefter till arbetsgivaren, det vill säga polismyndigheten. Utredningen menar att detta skapar en "rundgång" av ärenden, vilket kommer att leda till fördröjningar i verksamheten (SOU 2007:5, 266).

### 3.2.2 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet brukar, enligt SOU 2012:13, definieras som ett mått på hur mycket resurser som krävs för att nå ett visst mål. Vidare menar kommittén att det är ett relativt begrepp som innebär att en insats kan vara kostnadseffektiv endast i förhållande till ett annat alternativ, till exempel en jämförelse över tid, mellan organisationer samt mellan olika handlingsalternativ. För polisens del handlar det framförallt om ”att förebygga och utreda brott samt att upprätthålla allmän ordning” (SOU 2012:13, s. 181). Kommittén konstaterar att det inte finns några svenska organisationer som går att jämföra med polisens kostnadseffektivitet, och att göra internationella jämförelser är ”vanskligt [...] av många skäl” (SOU 2012:13, s. 181) då det till exempel råder skillnader mellan länderna i fråga om uppgiftsfördelning mellan polisen och andra organisationer. Det finns däremot relativt goda förutsättningar för att bedöma polisens kostnadseffektivitet över tid. Utredningen påpekar bland annat att antalet anställda inom polisen ökat kraftigt under tioårsperioden 2000-2010, till 20000 anställda. Regeringens mål med detta var att ”öka befolkningens känsla av trygghet och för att minska brottsligheten” (SOU 2012:13, s. 182). Det konstateras dock att

Det förebyggande och trygghetsskapande arbetet med ökad polisiär närvaro kan inte mätas på ett enkelt sätt i ekonomiska termer och det är därför svårt att bedöma kostnadseffektiviteten i det förebyggande arbetet och den ökade polisiära närvaron (SOU 2012:13, s. 183).

Ett, för kommittén, bestående intryck blir då att

Tilltron till resultatredovisningssystemets utformning och tillförlitlighet överlag är svag i polisorganisationen. Därmed saknas enligt kommitténs uppfattning också förutsättningar att skapa en samfäll syn på vad som är bra resultat i polisens verksamhet, vilket i sin tur får allvarliga konsekvenser för möjligheten att utöva en effektiv strategisk ledning och styrning (SOU 2012:13, s. 191)

Därmed blir det svårt för kommittén att avgöra huruvida regeringens krav på ökad kostnadseffektivitet faktiskt går att genomföra, trots att betydande resurser och fler anställda har tillförts myndigheten (SOU 2012:13, s. 181).

Internutredningsutredningen beräknar att inrättandet av en fristående myndighet skulle kosta cirka 60 miljoner kronor, jämfört med internutredningsverksamheten som vid rapportens tillkomst uppgick till cirka 46 miljoner, det vill säga en kostnadsökning med 14 miljoner kronor. Vid uppstarten skulle det röra sig om mer. Den främsta anledningen är att personalstyrkan skulle behöva utökas, samt att det behövs nya, från övrig polisverksamhet skilda, lokaler och utbildning för personalen (SOU 2007:5, s. 253-254). Bedömningen gjordes med utgångspunkt i att de resurser som krävs för inrättandet skulle tas från polisens egen budget. Sedan i januari 2015 har emellertid Avdelningen för särskilda utredningar en egen anslagspost i regerings budget (SOU 2012:13, s. 7).

Vidare påpekar Internutredningsutredningen att en ny myndighet kräver resurser till stöd för kärnverksamheten, alltså rent administrativa kostnader: så kallade OH-kostnader. Det rör sig om ”övergripande styrning och ledning, ekonomihantering, personalstöd, bibliotek och informationsservice, diverse kontorsuppgifter och IT-stöd” (SOU 2007:5, s. 255). Siffror från Ekonomistyrningsverket visar ett ”tydligt samband mellan myndighetens storlek och andel OH-kostnader” (Ibid.). Ju större myndighet, desto lägre andel OH-kostnader. Eftersom en fristående myndighet skulle vara relativt liten skulle dessa administrativa kostnader öka i förhållande till om verksamheten skulle bedrivas inom polis- och åklagarväsendena. Nästan hälften (44

procent) av kostnaderna skulle dock utgöras av lokalkostnader (Ibid.). Det innebär att de i vilket fall som helst måste räknas in, även om verksamheten fortsatt skulle ligga inom Polismyndigheten, då en av de förtroendeskapande åtgärderna är att tydliggöra åtskillnaden mellan *Avdelningen för särskilda utredningar* och övrig verksamhet med hjälp av avskilda lokaler (se ovan).

Utredningarnas vilja att effektivisera polisverksamheten går tydligt i linje med Halls teori om *managementbyråkrati*: det finns en uttalad vilja att kostnadseffektivisera myndigheten, men att det är väldigt svårt att mäta i ekonomiska termer. Det ges ändå ett ”intryck av redovisade uppgifter [att] kostnadseffektiviteten i stort sätt är oförändrad under den studerade perioden när det gäller polisens huvuduppgifter [...]” (SOU 2012:13, s. 185). Som ett led i NPM-reformernas framväxt försöker man alltså applicera en verksamhetsoberoende modell i Polismyndigheten för att uppnå en möjlighet att utöva en effektiv strategisk ledning och styrning. Men som de själva konstaterar faller det på att polisens uppdrag per definition är sådant att det är svårt att mäta i ekonomiska termer, till exempel det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

### 3.2.3 Rationell styrning

Enligt Internutredningsutredningen finns en god relation och ett omfattande samarbete mellan internutredningsverksamheten och övrig polisverksamhet, framför allt vad gäller att uppdaga brottslighet, vilket inte kommer att vara möjligt med en fristående myndighet för internutredningarna.

SUM avses bli en myndighet för utredning av brottsmisstänka mot polis- och åklagaranställda. Något annat är inte heller realistiskt med hänsyn till att SUM blir en tämligen liten myndighet med begränsade resurser. Ansvar för att uppdaga brott kommer även fortsättningsvis att ligga på polis- och åklagarväsendena. En möjlig konsekvens av en uppdelning av ansvaret på flera myndigheter är att det ”faller mellan stolarna” och att ingen känner det fulla ansvaret för att tips om oegentligheter följs upp (SOU 2007:5, s. 263).

Med internutredningsverksamheten placerad inom polismyndigheten har utredarna insyn i den övriga verksamheten och möjlighet att upptäcka brott och har även tillgång till olika register. Med en fristående myndighet kommer endast polisen ha denna möjlighet. En uppdelning där den ena myndigheten tar hand om tips och den andra myndigheten tar hand om utredningen gör att helhetsansvaret för processen försämras. Den fristående myndigheten för internutredningarna kommer att ha begränsad insyn i polisorganisationen. Relationen mellan de båda kommer att bli lidande. Det finns en risk att polisorganisationen uppfattar SUM som fientlig och sluter sig. Kontakterna hämmas och möjligheterna för att uppdaga brottslighet försämras (SOU 2007:5, s. 263). Med en fristående myndighet skulle ansvaret för brottsutredningen som helhet bli otydligt och avsevärt försämras. Med internutredningsverksamheten organiserad inom polisorganisationen finns möjligheter för flexibel hantering av att dels uppdaga brott och dels att hantera anmälningarna och utredningarna. Denna flexibilitet kommer att försämras med en fristående myndighet.

Kontakten mellan den fristående internutredningsmyndigheten och polisen kommer att försämras. Enligt Internutredningsutredningen skulle den fristående myndigheten ha en skyldighet att informera polisen om de anställda som utreds för brott. Däremot kan polisen inte kräva att få tillgång till samma typ av information. Med en fristående myndighet kommer varken åklagarmyndigheten eller polisorganisation ha möjlighet att kräva insyn i brottsutredningar vilket är möjligt med internutredningsverksamheten placerad inom

polisorganisationen. Åklagarmyndigheten och polisen kommer heller inte att kunna utöva tillsyn över internutredningsverksamheten (SOU 2007:5, 265).

Å andra sidan hävdar Internutredningsutredningen att det i det renodlade utredningsarbetet skulle det kunna skapas bättre enhetlighet med hjälp av en fristående myndighet. Styrningen skulle kunna förbättras i och med att det skapas ett bättre samspel mellan åklagare och poliser och i förlängningen skulle kvaliteten kunna höjas.

Internutredningsverksamheten är i dag uppdelad på flera olika myndigheter och det saknas en övergripande och enhetlig styrning av verksamheten. Genom att sammanföra verksamheten till SUM skapas förutsättningar för en enhetlig styrning (SOU 2007:5, s.18, 259).

I den nya fristående myndigheten finns både åklagare och utredande personal, det vill säga poliser. Detta gör att åklagaren bättre kan disponera resurserna i verksamheten och ges ett större ansvar över personalen i och med att de i sådant fall är anställda vid samma myndighet. Internutredningsverksamheten har idag svårt att hantera händelser som kräver stora personalresurser och idag hämtas hjälp från den övriga polisorganisationen (SOU 2007:5, s. 259). Internutredningen beskriver i Summa summarum dagens förhållande med åklagare och poliser i olika myndigheter som att det ”saknas ledningsstyrning från åklagarens sida” (SOU 2007:5, s.260).

I enlighet med Halls managementbyråkrati är idén om rationalitet i organisationer förknippad med förutsägbarhet. Med en fristående myndighet för internutredningar skulle förutsägbarheten drabbas negativt i och med att de anställda idag kan skifta mellan att vara internutredare och arbeta i den övriga polisverksamheten vilket innebär en trygghet:

I dagens organisation är internutredarna anställda vid polisen. De behöver således inte byta arbetsgivare när de arbetar som internutredare och de kan därmed också lätt gå tillbaka till den vanliga polisverksamheten (SOU 2007:5, s. 264).

Enligt utredningen kan det krävas lockbete i form av högre lön för att skapa intresse för att få poliser att vilja gå över till SUM, vilket innebär kostnadsökningar. Det uppstår ett dilemma eftersom att allmänhetens förtroende för SUM bygger på att de anställda inte har några kopplingar till den övriga polisverksamheten. Internutredningsutredningen menar att detta är oundvikligt. De särskilda utredarna på SUM måste få delta i polisens utbildningar om rutiner, vapenregler, lagstiftning och kompetensutveckling. Utan tillgång till polisorganisationens utbildningar och insyn kommer verksamheten vid SUM inte att fungera. Till en början kan de särskilda utredarna vid SUM inte rekryteras från något annat håll än från polisorganisationen, vilket leder till att en eventuell förtroendeeffekt urgröps (SOU 2007:5, s. 264).

En fristående myndighet för internutredningsverksamheten skulle också förändra förutsättningarna för förutsägbarhet ur ett arbetsgivarperspektiv. Med internutredningarna organiserade inom polisen kan nämligen arbetsgivaren få information om sina anställda som utreds för brott, en möjlighet som går förlorad om en fristående myndighet inrättas. I Summa summarum fastslås att det kan: ”... inte anses lämpligt att ge polisstyrelsen möjlighet att på det sätt som sker i dag följa ärenden när dessa flyttats över till en fristående myndighet” (SOU 2007:5, s. 205). Vad gäller förutsägbarhet är det viktigt för polisen att kunna få information om de anställda som utreds för brott för att kunna vidta åtgärder, exempelvis för att förändra rutiner.

Sammanfattningsvis menar Internutredningsutredningen att:

En utbrytning av internutredningsverksamheten från åklagar- och polisväsendena innebär enligt vår mening en mindre rationell hantering än i dag och den fördel från förtroendesynpunkt som en fristående myndighet kan innebära vägs inte upp av de nackdelar som uppkommer. Vi kan därför inte förorda att en fristående myndighet bildas (SOU 2007:5, 267).

Utredningen hävdar här att den förmodade förtroendeeffekten som en utbrytning av internutredningsverksamheten i en fristående myndighet skulle innebära inte väger upp för förlusterna i termer av produktivitet, kostnadseffektivitet och rationell styrning. Med det sagt anser vi oss nu vara redo att återvända till den frågeställning som vi presenterade inledningsvis. Vi avslutar uppsatsen med en friare diskussion kring några av de motiveringar och argument som vi har redogjort för i ovanstående kapitel.

## 4 Slutdiskussion

I de statliga utredningarna som vi har undersökt framgår tydligt en vilja att särskilja internutredningsverksamheten från övrig polisverksamhet och framför allt en genomgående medvetenhet om den förtroendeeffekt som det skulle innebära att skapa en självständig myndighet för verksamheten. Anledningen till att utredningarna inte anser att det är nödvändigt med en fristående myndighet för internutredningarna grundar sig i en konflikt mellan olika värden. Istället för en fullständig brytning med den övriga polisorganisationen tycker vi oss se att det blivit en ”kompromiss” mellan åtgärderna i vår demokrati- och ekonomidimension. De åtgärder som vidtas i syfte att förbättra insynen och öka möjligheterna för demokratisk kontroll för medborgarna är ett sätt att försöka skapa legitimitet för att verksamheten fortsatt ska ligga inom polismyndigheten.

Vår tolkning av det empiriska materialet är att värdena i vår ekonomidimension i slutändan väger tyngre än värdena i demokratidimensionen i beslutet hur internutredningsverksamheten ska organiseras. Samtidigt som utredningarna uttrycker en medvetenhet om mätsvårigheter vad det gäller ekonomivärdena i polisorganisationens fall är demokrativärdena än mer svårfångade. Det är viktigt att Polismyndigheten är kostnadseffektiv i bemärkelsen att de inte slösar med skattebetalarnas pengar. Men kostnadseffektiviteten får inte bli ett mål i sig; Polismyndigheten är inte ett privat företag med krav på sig om att gå med vinst. Polisens speciella uppdrag med allt vad det innebär i termer av våldsmonopol, trygghetsskapande och brottsbekämpande arbete är per definition sådant att det inte utan vidare kan effektiviseras i alla oändlighet. Det är alltså med andra ord kanske inte ens önskvärt att försöka mäta alla delar av polisens arbete med ekonomiska mått. Därför är det också av största vikt att det finns en ordentlig kontrollmekanism som kan kontrollera även de demokratiska aspekterna inom Polismyndigheten, och frågan är om det ens är möjligt med när internutredningsverksamheten ligger inom Polismyndigheten.

Vi menar i enlighet med Lundquist att det vid den eventuella omorganiseringen av internutredningsverksamheten som utredningarna handlar om, finns en överhängande risk att ekonomivärdena har betonats på bekostnad av demokrativärdena. De strukturer som tillgodoser värdena i demokratidimensionen har delvis åsidosatts. De åtgärder som syftar till ökad insyn, förtroende och demokratisk kontroll blir i sammanhanget sekundära; de blir åtgärder som man tar till för att rättfärdiga att det inte behövs skapas en fristående myndighet, alltså ett komplement till Avdelningen för särskilda utredningar.

Det finns en motsättning mellan å ena sidan kritik mot att ”poliser utreder poliser” och å andra sidan kravet på att utredningarna ska hålla en hög kvalitet. Den bestående frågan är om de förtroendeskapande åtgärderna i vår demokratidimension är tillräckliga för att medborgare inte ska tycka att det spelar någon roll att poliser utreder poliser och vidare om dessa åtgärder är tillräckliga för att garantera medborgarnas förtroende för internutredningarna.

Avdelningen för särskilda utredningar som idag har hand om internutredningarna är en avdelning inom polismyndigheten, som samtidigt har en egen anslagspost i regeringsbudgeten och en chef som utses av regeringen, det vill säga någon slags mellantingslösning: inte en fristående myndighet men delvis med karaktären av en sådan. Vi kan inte tolka resultatet av vår empiriska undersökning på något annat sätt än att utformningen av avdelningen är en kompromiss mellan att å ena sidan försöka tillgodose kritiken om att poliser utreder poliser och å andra sidan tillgodose krav om kostnadseffektivitet och produktivitet.

Vi har använt två dimensioner för att kartlägga olika motiveringar och argument för- och emot att skapa en fristående myndighet för internutredningsverksamheten. Det verkar inte som att det finns en fullständig motsättning mellan demokrati- och ekonomidimensionen i det att den förstnämnda representerar argument för en fristående myndighet och den senare motargument.

Det är helt enkelt inte svart eller vitt: i båda dimensionerna finns motiveringar som går i båda riktningarna.

Det rör sig om en svår balansgång, för samtidigt som Polismyndigheten måste vara kostnadseffektiv och produktiv, så måste samtidigt såväl vi som medborgare som de som är anställda vid Polismyndigheten vara förvissade om att poliser som blir anmälda för brott får samma behandling som andra medborgare. I utredningarna hävdas det att produktiviteten och kostnadseffektiviteten i verksamheten är tillräckliga villkor för att vinna medborgarnas förtroende. Vi tycker att de är nödvändiga men inte tillräckliga. De statliga utredningarna vill inte ta steget fullt ut och inrätta en ny myndighet på grund av en rädsla för att kvaliteten i utredningarna blir lidande. Det anses vara ett bättre alternativ att organisera internutredningsverksamheten under Polismyndigheten, även om det sker på bekostnad av ett minskat förtroende. Avdelningen för särskilda utredningar är alltså, enligt vår tolkning, ett resultat av det här dilemmat.

Några av de problem som det hade inneburit att bygga upp en fristående myndighet för internutredningarna som utredningarna lyfter fram är av praktisk karaktär och hade, om viljan funnits, gått att lösa. Vad gäller exempelvis kompetensutveckling för internutredarna borde samma utbildning kunna erbjudas vid flera tillfällen på olika platser, dels vid polismyndigheten och dels vid den fristående internutredningsmyndigheten. De kostnadsökningar som utredningarna menar hade uppstått till följd av nyanställningar och utbildning av internutredare kan ses i ljuset av den kraftiga anställningsökningen vid polisen de senaste åren. Den största kostnaden som en fristående myndighet skulle innebära utgörs emellertid av egna lokalkostnader. Avdelningen för särskilda utredningar har dock idag avskilda lokaler från övrig polisverksamhet, så den här kostnaden finns alltså redan.

Det finns däremot andra problem som innebär större utmaningar. Exempelvis gäller detta konsekvenserna av att utrusta ytterligare en myndighet med samma våldsbefogenheter som polisen. Det hade skapat en ”rundgång” i det att någon form av även internutredningsverksamhet måste ägnas den här myndigheten. Vidare är det svårt att använda Ekobrottsmyndigheten som en mall för en fristående internutredningsmyndighet, eftersom att poliserna som arbetar där har sin anställning vid polisen. Att anställa poliser på uppdrag vid en fristående myndighet innebär att det fortsatt rör sig om poliser som utreder andra poliser.

Framför allt verkar det tyngsta argumentet mot inrättandet av en fristående myndighet enligt vår tolkning utgöras av den uppdelning av arbetsuppgifter som detta hade inneburit, vilket i slutändan resulterar i att internutredningsmyndigheten inte har någon insyn i den övriga polisorganisationen. Utredningarna påpekar att ansvaret för processen från att uppdaga brott till utredningen hade försämrats. Men egentligen spelar det ingen roll hur relationen mellan de två myndigheterna ser ut, när det handlar om att utreda och uppklara brott. Utredningarna tycks ha den märkliga utgångspunkten att det är polisen som upptäcker alla brott, när det kanske i själva verket inte är så. Det är inte enbart polisorganisationen som uppdagar brott, det sker även via andra kanaler: media, visslare, viskare och även medborgare som gör anmälningar mot enskilda poliser. I sådana fall hade en fristående myndighet fungerat bättre, just eftersom den är fristående, och eventuella tvivel hos medborgare att polisen mörklägger och/eller sekretessbelägger delar av utredningarna hade i allt väsentligt eliminerats.



## 5 Källförteckning

Ahlbäck Öberg, Shirin (2014). Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället. I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem* Stockholm: SNS förlag.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., uppl. Lund: Studentlitteratur

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. 1. uppl. Malmö: Liber

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2004/05,  
Tillgänglig: [www.jo.se](http://www.jo.se)  
Hämtdatum: 2016-01-04

Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur

SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*. Polisorganisationskommitténs betänkande.

SOU 2007:5. *Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare*. Internutredningsutredningens betänkande.

SOU 2012:16. *Avdelningen för särskilda utredningar - Rapport från OP 9*  
Genomförandekommittén för nya polismyndigheten.

Rikspolisstyrelsen, 2012. *Avdelningen för särskilda utredningars årsrapport 2012*  
Tillgänglig: [www.polisen.se](http://www.polisen.se)  
Hämtdatum: 2015-12-21

Åklagarmyndigheten, 2015. *Särskilda åklagarkammaren*  
Tillgänglig: <http://www.aklagare.se/Sok-aklagare/Sarskilda-aklagarkammaren/>  
Hämtdatum: 2015-12-16