



# **Granskning av nationell ledning och styrning av gränspolisverksamheten**

Internrevisionen

2022-02-15

# Granskning av nationell ledning och styrning av gränspolisverksamheten

## INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor.....	6
2.3	Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning.....	6
2.4	Informationsinsamling och metod.....	7
2.5	Bedömningsgrunder.....	7
2.6	Styrdokument.....	7
<b>3</b>	<b>HAR DEN SVENSKA GRÄNSPOLISEN EN EFFEKTIV OCH ÄNDAMÅLSENLIG NATIONELL STYRNING?</b> .....	<b>8</b>
3.1	Styrdokument, gemensamma mål och planer avseende gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.....	8
3.1.1	Iakttagelser.....	8
3.1.2	Bedömning.....	9
3.1.3	Rekommendation.....	9
3.2	Strategisk ledning.....	10
3.2.1	Iakttagelser.....	10
3.2.2	Bedömning.....	10
3.2.3	Rekommendation.....	10
3.3	Nationell ledning och styrning av processen för yttre gränskontroll.....	11
3.3.1	Iakttagelser.....	11
3.3.2	Bedömning.....	11
3.3.3	Rekommendation.....	12
<b>4</b>	<b>BEDRIVS GRÄNSPOLISVERKSAMHETEN PÅ ETT ENHETLIGT OCH RÄTTSSÄKERT SÄTT?</b> .....	<b>12</b>
4.1	Utbildning och kompetens.....	12
4.1.1	Iakttagelser.....	12
4.1.2	Bedömning.....	13
4.1.3	Rekommendation.....	13
4.2	Kvalitet och kvalitetssäkring.....	14
4.2.1	Iakttagelser.....	14
4.2.2	Bedömning.....	14
4.2.3	Rekommendation.....	14
4.3	It- stöd.....	15
4.3.1	Iakttagelser.....	15
4.3.2	Bedömning.....	15
4.3.3	Rekommendation.....	16
4.4	Oegentligheter och otillåten påverkan.....	16
4.4.1	Iakttagelser.....	16
4.4.2	Bedömning.....	16
4.4.3	Rekommendation.....	17
<b>5</b>	<b>SCHENGENRAPPORTERING</b> .....	<b>17</b>
5.1.1	Iakttagelse.....	17
5.1.2	Bedömning.....	18
5.1.3	Rekommendation.....	18
	<b>BILAGA 1</b> .....	<b>19</b>
	BILAGA 2, Beslut från RPC om åtgärder, 2023-04-24	

## 1 Sammanfattning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2020-2022. Syftet med granskningen har varit att bedöma nationell ledning och styrning av gränspolisverksamheten. Granskningen har avgränsats till att fokusera på gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.

Följande revisionsfrågor har omfattats av granskningen:

- Har den svenska gränspolisen en effektiv och ändamålsenlig nationell ledning och styrning?
- Bedrivs gränspolisverksamheten på ett enhetligt och rättssäkert sätt?

Internrevisionen gör den övergripande bedömningen att det finns utvecklingsområden avseende Polismyndighetens nationella ledning och styrning av gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll. Uppdaterade och aktuella styrdokument saknas och osäkerhet råder avseende nationella gemensamma mål, planer och ambitioner vilket skapar passivitet. Detta förstärks då omsättningen av medarbetare och chefer är relativt hög.

Internrevisionen bedömer även att samordning och samverkan inom och mellan de berörda organisatoriska enheterna behöver stärkas såväl regionalt som nationellt. Internrevisionen ser processarbetet som avgörande för att komma till rätta med såväl kvalitets- som effektivitetsfrågor inom den yttre gränskontrollen. Processägarskapet och processledningen beskrivs som diffust och ”undflyende”.

Den yttre gränskontrollen har, enligt internrevisionens bedömning, en nödvändig organisatorisk struktur för att arbeta med processstyrning. Vidare bedöms det ramverk som Polismyndigheten satt (se bilaga 1) för processarbetet vara tillräckligt för en implementering. Dock behöver beslut fattas avseende nationella processer, roller och uppdragsbeskrivningar för processnätverket och dess ledamöter såväl regionalt som nationellt.

Vid intervjuerna framkommer en gemensam bild av att kompetensfrågor inte omhändertagits fullt ut och att dessa behöver prioriteras. Kommunikation och samordning av utbildningsbehovet för yttre gränskontroll behöver stärkas och samordnas för och inom samtliga organisatoriska nivåer. Detta bedöms som nödvändigt för att på ett effektivt sätt tillgodose verksamhetens kompetensbehov.




Internrevisionen bedömer att det bör etableras en gemensam syn på vad kvalitet och effektivitet är inom den yttre gränskontrollen. Detta huvudsakligen för att dessa är grundläggande begrepp för en enhetlig och rättssäker process för den yttre gränskontrollen.

It- stödet för den yttre gränskontrollen behöver stärkas. Bilden som ges vid granskningen beskriver svårigheter med systemkommunikation mot Migrationsverket, problem med att säkerställa identiteten på inkommande och avresande pga. avsaknad av biometri samt ett ärendehanteringssystem som behöver förbättras.

Som ett resultat av utvärderingen som Schengen utför minst var femte år har Polismyndigheten 2017 erhållit 95 rekommendationer om förbättringar. Polismyndigheten har ålagts att kvartalsvis skicka en statusrapport till Regeringskansliet gällande hur arbetet med att åtgärda dessa rekommendationer fortskrider. Internrevisionen anser att

statusrapporten bör vara föremål för en dokumenterad kvalitetssäkringsprocess och ett beredningsförfarande innan den skickas till Regeringskansliet.

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

	<b>Antal</b>
 Mycket väsentlig brist	0
 Väsentlig brist	7
 Mindre väsentlig brist	1

## 2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2020 - 2022.

### 2.1 Bakgrund

Sverige har 91 gränsövergångsställen och dess yttre gräns dvs. utanför Schengen (se nedan) består av sjö- och luftgränser då Sverige inte har någon yttre landsgräns mot icke Schengenland. Merparten av gränspassagerna sker via Sveriges större flygplatser och hamnar. Situationen i Sverige påverkas av utvecklingen i omvärlden och inom EU. Den globala situationen med olika komplexa hot och ständigt nya förutsättningar påverkar våra yttre gränser och den inre säkerheten.<sup>1</sup> Gränspolisverksamhet är till för att öka säkerheten i Sverige och Schengenområdet vilket sker genom både brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Den gränsöverskridande brottsligheten är ett allvarligt problem som bidrar till ökad brottslighet i landet. Brottsligheten består bland annat av narkotikabrottslighet, införsel av skjutvapen och sprängmedel, människohandel, människosmuggling, penningtvätt, terrorism och internationellt organiserad tillgreppsbrottslighet. En del i gränspolisverksamheten är att kontrollera personers vistelserätt i Sverige.<sup>2</sup> Missbruk av resehandlingar förekommer vid den yttre gränsen och införandet av viseringsfrihet för en rad tredjeländer innebär ökad risk för att tredjelandsmedborgare missbrukar vistelserätten och att organiserade brottsnätverk reser in i Sverige och Schengen.<sup>3</sup>

Schengensamarbetet är ett samarbete inom EU samt ytterligare några länder i Europa.<sup>4</sup> Syftet med samarbetet är att fri rörlighet ska råda vid resor mellan länderna som ingår i samarbetet och underlätta handel. Den andra delen av syftet är att bidra till den inre säkerheten genom att tillämpa enhetliga in- och utresekontroller i linje med gränskodex. För att uppnå en enhetlighet i kontrollen av de yttre gränserna finns det s.k. Schengenregelverket. Varje medlemsstat ska utvärderas under en femårsperiod i enlighet med ett utvärderingsprogram som beslutas av EU-kommissionen för att garantera en hög och jämn standard vid det praktiska genomförandet av Schengenregelverket<sup>5</sup>. Sverige utvärderades senast år 2017 och återbesök gjordes 2019. Utvärderingen 2017 ledde till 95 rekommendationer för att komma till rätta med identifierade brister. Nästa utvärdering kommer att ske under år 2022<sup>6</sup>. EU:s gemensamma gräns- och kustbevakningsbyrå, Frontex, är därutöver en viktig del av EU:s gränssamarbete. Frontex har till uppgift att koordinera det operativa samarbetet (mellan medlemsländerna) vid EU:s yttre gränser.

Polismyndigheten har, som huvudansvarig myndighet, tillsammans med övriga gränsförvaltande myndigheter (Kustbevakningen, Migrationsverket, Tullverket, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Sjöfartsverket) tagit fram en nationell strategi för införande av europeisk integrerad gränsförvaltning. Denna strategi utgör Sveriges del i den

<sup>1</sup> Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021-2023, Dnr A014.841/2021.

<sup>2</sup> Åtgärder i gränsnära områden, (SOU 2021:92)

<sup>3</sup> Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021-2023, Dnr A014.841/2021.

<sup>4</sup> EU har idag 27 medlemsländer. Irland, Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien är EU-länder som inte är med i Schengensamarbetet. Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein, är inte EU-länder men är medlemmar i Schengenområdet.

<sup>5</sup> Rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013

<sup>6</sup> EU-kommissionens fleråriga utvärderingsprogram 2020 till 2024 (Commission Implementing Decision C (2019)3692.

europiska integrerade gränsförvaltningen. Syftet med strategin för gränsförvaltningen är att identifiera mål och prioriteringar som påverkar flera av myndigheterna. De nationella målen ska beakta de mål som gäller inom EU för den europiska integrerade gränsförvaltningen.<sup>7</sup>

Enligt Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020 - 2024 ska den gränspolisära verksamheten bedrivas med hög kvalitet och leda till att polisen har kontroll över vilka personer som kommer till och vistas i Sverige. Verksamheten ska säkra att de personer som inte har rätt att vistas i Sverige avvisas eller utvisas. För att göra detta behövs en effektiv och väl fungerande yttre gränskontroll. Vidare ska rekommendationerna från Schengenutvärderingen på kort sikt omhändertas vilket innebär att Polismyndigheten särskilt ska se över och förändra verksamheten bland annat avseende ansvar och roller, resurssättning, kompetensförsörjning och it- stöd.<sup>8</sup> Det externa regelverket som styr gränspolisverksamheten består både av nationell lagstiftning, tvingande EU- regelverk och internationella konventioner. Internt inom Polismyndigheten styrs gränspolisverksamheten genom styrdokument.

I Polismyndighetens riskportfölj 2021 har polisregioner och Nationella operativa avdelningen (Noa) identifierat och beskrivit risker som påverkar gränspolisverksamhetens möjligheter att klara av sitt uppdrag.

## 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma den nationella ledningen och styrningen av gränspolisverksamheten.

Revisionsfrågor:

- Har den svenska gränspolisen en effektiv och ändamålsenlig nationell styrning?
- Bedrivs gränspolisverksamheten på ett enhetligt och rättssäkert sätt?

## 2.3 Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning

Ett urval om fyra regioner (Stockholm, Syd, Väst och Öst) och två avdelningar (Noa och it- avdelningen) ingår i granskningen. Vidare har granskningen avgränsats till att omfatta den yttre gränskontrollen.

Internrevisionen noterar att ett flertal aktiviteter har initierats under granskningen. Som exempel kan nämnas att det tillträtt en ny sektionschef och en ny biträdande sektionschef för Gränspolissektionen (Gps) vid Noa. I region Syd har gränspolisverksamheten gått från att vara en sektion till att bli en enhet. I region Stockholm har en ny biträdande enhetschef rekryterats. Även inom it- området sker fortsatt utveckling som primärt drivs av Schengens verksamhetsutveckling som riktas mot in- och utresande till/från tredjeland.

<sup>7</sup> Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021 - 2023, Dnr A014.841/2021.

<sup>8</sup> Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020 – 2024, PM 2021:5.

## 2.4 Informationsinsamling och metod

Granskningen har omfattat genomgång och analys av styrdokument, beslut och annan relevant dokumentation. Totalt har 33 personer, huvudsakligen chefer, intervjuats i polisregioner och nationella avdelningar.

Granskningen har utförts under perioden augusti – november 2021 av internrevisorerna Hans Tedesund, Tony Winkler och Mårten Wallin.

Rapporten sakgranskades i januari 2022 av samtliga polisregioner och avdelningar. Inkomna åtgärdsförslag med anledning av internrevisionens rapport har lämnats av Nationella Operativa Avdelningen (NOA)/Operativa enheten, OE Kansli den 17 april 2023. Åtgärdsförslag återges i beslutsbilaga till rapporten.

## 2.5 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har internrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.
Orange - Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

## 2.6 Styrdokument

Den externa styrningen av gränspolisverksamheten består av lagar och förordningar, EU-regelverk samt det av regeringen utfärdade regleringsbrevet för Polismyndigheten. Den interna styrningen består av arbetsordningen och handläggningsordningarna, föreskrifter och allmänna råd, handböcker, planer, policyer, riktlinjer, rättsliga ställningstaganden och strategier.<sup>9</sup> För en utförligare genomgång av styrdokument, organisering och ramverket för processarbete för gränspolisverksamheten se bilaga 1.

<sup>9</sup> Arbetsordning för Polismyndigheten PM 2020:26

### 3 Har den svenska gränspolisen en effektiv och ändamålsenlig nationell styrning?

Internrevisionen har granskat förekomsten av strategier och mål vid gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll. Internrevisionen har vidare undersökt i vilken omfattning den nationella ledningen och styrningen kommunicerats, beaktats och implementerats i polisregionerna. Vidare har gränspolisens arbete med processer granskats.

#### 3.1 Styrdokument, gemensamma mål och planer avseende gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll

##### 3.1.1 Iakttagelser

I Noa:s handläggningsordning beskrivs att avdelningschefen tilldelar enhetschefen för Operativa enheten arbetsuppgiften att uppdatera och utveckla förslag till styrdokument.

Vid dokumentstudier och intervjuer har det framkommit att gränspolisverksamhetens nationella styrdokument behöver uppdateras och kompletteras. Den senast upprättade strategin för Polismyndighetens gränskontroll avsåg perioden 2017 - 2019<sup>10</sup>. Polismyndighetens gränsvksamhet saknar därmed en nationell strategi för innevarande period.

I samband med intervjuerna framgår det även att regionernas enheter och sektioner i de flesta fall genomför en regional gränsspecifik anpassning till Polismyndighetens strategi 2024. De upprättar då regionala strategiska inriktningar, med tillhörande nyckelaktiviteter, för gränsspecifik verksamhet. Internrevisionen noterar att uppföljning och kontroller av efterlevnaden av dessa inriktningar saknas i allt väsentligt.

I avsaknad av en gemensam strategi används några dokument som strategiskt vägledande för gränsvksamheten. Dessa dokument utgörs huvudsakligen av GRÄPP-rapporten<sup>11</sup> och IBM-strategin.<sup>12</sup>

Därutöver noteras vid intervjuer att många av de intervjuade cheferna är nya i sina befattningar. Flera av de intervjuade påtar även att den relativa personalomsättningen inom gränspolisverksamheten är hög och att det råder osäkerhet vid frågor avseende nationella strategier, -riktlinjer, -planer och dess innehåll.

Vid intervjuer framkommer även en osäkerhet kring vilka mål och prioriteringar som gäller för Polismyndighetens yttre gränskontroll. Efter en tids resonemang och förtydliganden har det uttryckts att ”målet är att hålla gränsen” och att rikspolischefen har beslutat om ”full regelefterlevnad”. I övrigt har man i några fall hänvisat till den del av de regionala riktlinjerna som avser gränspolisverksamheten. De intervjuade har endast undantagsvis kunnat ge en mer konkret beskrivning av vad i de regionala strategiska inriktningarna som berör gränspolisverksamheten och hur den i förekommande fall påverkas av satta mål.

<sup>10</sup> Polismyndighetens strategi för gränskontroll 2017-2019, PM 2017:23

<sup>11</sup> Processansvaret för gränspolisverksamheten (benämns oftast som GRÄPP rapporten), 2016-08-23 (dnrA056.757/2016)

<sup>12</sup> Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021-2023, dnr A014.841/2021. Benämns som IBM-strategin (Integrated Border Management)



### 3.1.2 *Bedömning*

Internrevisionen bedömer att styrdokument och tydligt formulerade mål är viktiga fundament för en effektiv nationell ledning och styrning av Polismyndighetens yttre gränskontroll. Mot bakgrund av att verksamheten bedrivs såväl nationellt som regionalt är kommunikation, löpande kontroll och uppföljning av beslutade mål och styrdokument av särskild betydelse.

Internrevisionens bedömning är att avsaknaden av gränspolis-specifika gemensamma nationella styrdokument innehållande t.ex. strategiska mål och ambitioner för gränspolisverksamheten leder till en osäkerhet och även viss passivitet. En ytterligare faktor i detta är att osäkerhet även råder kring ansvar och mandat vad avser process- och verksamhetsansvar inom gränspolisverksamheten.

Osäkerheten kring gemensamma mål, planer och ambitioner för gränspolisverksamheten, i kombination med förekomsten av nya chefer och en relativt hög personalomsättning, ökar behovet av tydliga och uppdaterade styrdokument. Internrevisionen bedömer vidare att styrdokument samt gemensamma och kommunicerade målformuleringar underlättar och skapar bra förutsättningar för medarbetare som är nya i sina funktioner att komma in i sina nya roller. Det är av betydelse för att effektivt säkra kontinuitet och kvalitet i verksamheten.

### 3.1.3 *Rekommendation*

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att:

- Noa upprättar alternativt uppdaterar nationella styrdokument avseende gränspolisverksamheten.
- Noa och polisregionerna formulerar tydliga mål för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll såväl nationellt som regionalt. Dessa mål omfattar både kortsiktiga- och långsiktiga mål för verksamheten.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll inte förmår att på ett strukturerat sätt omhänderta sitt uppdrag och de egna utvecklingsambitionerna samt inte heller omhänderta de krav som åläggs verksamheten av yttre intressenter såsom t.ex. Schengen. Detta medför negativa konsekvenser för verksamheten.

## 3.2 Strategisk ledning

### 3.2.1 Iakttagelser

Delar som kommer till uttryck i internrevisionens intervjuer är att gränsfrågor inte hanterats i tillräcklig omfattning på strategisk nivå, inte haft en enhetlig nationell samordning för t.ex. hanteringen av Schengenutvärderingens påpekanden och att det funnits delade meningar rörande tolkning och tillämpning av ansvarsdelarna.

Flera pekar på att processägarskapet som helhet inte är omhändertaget i Polismyndigheten, att ansvarsformen är otydlig och att mandatet i processägarskapet är svagt. Några intervjuade menar att processägaren måste tydliggöra och samordna sitt uppdrag för att chefer med process- och verksamhetsansvar ska kunna jobba effektivare och mer enhetligt med frågor kopplat till yttre gränskontroll.

Polisregionernas och Noa:s inrapporterade ISK- risker under perioden 2020 t.o.m. 2021 vidgår ovanstående iakttagelser.<sup>13</sup>

### 3.2.2 Bedömning

Internrevisionen bedömer att organisatoriska enheter och ledningsnivåer inom Polismyndigheten inte samverkar på ett tillräckligt effektivt sätt kring frågor med bäring på yttre gränskontroll. Internrevisionens bedömning är att det finns ett behov av att förtydliga, precisera och samordna process- och verksamhetsansvaret för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll. Nationell strategisk samordning bl.a. via fungerande processer är avgörande för att skapa en enhetlig och mer effektiv hantering av frågor, uppföljning och behov kopplat till verksamhetens krav.

Baserat på genomförda intervjuer gör internrevisionen bedömningen att processägarskapet och processledningen för den yttre gränskontrollen är diffust.<sup>14</sup>

### 3.2.3 Rekommendation

#### Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att:

- Noa och polisregionerna förtydligar och preciserar var gränsen mellan processansvar och verksamhetsansvar går för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.
- Noa och polisregionerna stärker samordningen av planering och aktiviteter inom gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll. Detta avser såväl nationell samordning som samordning mellan och inom polisregioner.
- Noa och polisregionerna stärker den interna kommunikationen gällande både kortsiktiga och långsiktiga mål och ambitioner för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.

<sup>13</sup> Polismyndighetens riskarbete grundar sig på förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

<sup>14</sup> 3 kap. 3 § Arbetsordningen för Polismyndigheten, PM 2020:26

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att verksamhetsansvarig respektive processägare tar en avvaktande position i väntan på att den andra parten ska ansvara för och därmed agera i olika frågor. Bristande samordning och kommunikation försvagar vidare gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll i dess roll som beställare av nödvändigt stöd för verksamheten. Därutöver försvåras nationell- och regional ledning vilket sammantaget medför negativa konsekvenser för verksamheten och dess mål.

### **3.3 Nationell ledning och styrning av processen för yttre gränskontroll**

#### **3.3.1 Iakttagelser**

Inom gränspolisverksamheten finns ett nationellt processnätverk för yttre gränskontroll. Processnätverket har varit i drift sedan 2016 och består av en processledare, regionala representanter för gränspolisverksamheten samt företrädare för Noa:s gränspolissektion. Under hösten 2021 har en processledare formellt tillsatts för nätverket. Processnätverksmöten hålls månadsvis. Inledningsvis upprättades handlingsplaner för processnätverkets arbete, men dessa har övergivits till förmån för s.k. ”loggar” av aktiviteter inom nätverket.

Vid intervjuer framkommer att det råder en oklarhet kring processnätverkets uppdrag. Vidare framförs det att en beslutad och kommunicerad process för yttre gränskontroll behöver tas fram. Det dokument som delar av verksamheten söker använda som vägledning för uppdraget är GRÄPP-rapporten beslutad 2016 (se punkt 3.1). Internrevisionen noterar att GRÄPP-rapporten genomgående innehåller avvikelser gentemot såväl arbetsordning som handläggningsordning.

#### **3.3.2 Bedömning**

Internrevisionens bedömning är att det för processansvaret i allt väsentligt finns en nödvändig organisatorisk struktur på såväl nationell som regional nivå och stöd ges i arbetsordning och i Noa:s handläggningsordning. Gemensamma nationella processer behöver dock tas fram och beslutas. Efterlevnaden av befintliga styrdokument behöver stärkas gällande genomförande av de arbetsuppgifter som fördelats enligt arbets- och handläggningsordningen och även kring de arbetsformer som används i syfte att ge nationellt stöd till gränspolisverksamhetens arbete i processen. Vidare behöver processnätverkets roll och uppdrag tydligt definieras. Även ledamöters och andra aktörers uppdrag inom nätverken behöver tydliggöras.

Internrevisionen anser att GRÄPP-rapporten fortsättningsvis inte bör användas som styrdokument då den innehåller avvikelser mot såväl arbetsordning som Noa:s handläggningsordning och handboken för processansvar. Internrevisionen bedömer avslutningsvis att väsentliga delar av den yttre gränskontrollen är av likartad karaktär varför ett effektivt processarbete kommer ge möjlighet till såväl effektivitetsvinster som säkerställande av kvalitet och enhetlighet.

### 3.3.3 *Rekommendation*

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att:

- Noa och polisregionerna definierar, tydliggör och kommunicerar processnätverkens och dess ledamöters uppdrag, regionalt och nationellt, avseende gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.
- Noa och polisregionerna säkerställer att implementeringen av processer vid gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll genomförs i enlighet med gällande processramverk (se bilaga 1).

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att implementering av processarbetet försenas alternativt inte genomförs, eller att införandet inte är i enlighet med arbetsordningen. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

## **4 Bedrivs gränspolisverksamheten på ett enhetligt och rätts-säkert sätt?**

Internrevisionen har granskat utbildning och kompetensfrågor med bäring på gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll. Vidare har internrevisionen granskat it-stödets kopplingar till resehandlingar och eventuella utvecklingsbehov. Kvalitetsbegreppet har undersökts liksom förekomsten av oegentligheter och otillåten påverkan vid gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.

### **4.1 Utbildning och kompetens**

#### **4.1.1 Iakttagelser**

En majoritet av de intervjuade pekar på att kompetensfrågor inte omhändertagits fullt ut och att dessa behöver prioriteras. Vidare att en enhetlig utbildning för gränskontrollanter och beslutsfattare är nödvändig för att minska den variation som finns idag i tillämpning och beslutsfattande.

Det har framförts att tillgängligheten till nationella enhetliga utbildningar inte möter polisregionernas behov vilket medfört att polisregionerna själva löser detta. Det genomförs egna utbildningar vid enskilda informationsmöten eller under arbetsplatsmöten. En övergripande iakttagelse är att det finns flera oklara förhållanden, på olika nivåer och funktioner, när det gäller kravställande, framtagande och genomförande av önskade utbildningar hos både polisregionerna och Noa till HR-avdelningen. Flera intervjuade anser att det tar lång tid att få fram fort- och vidareutbildningar. Under intervjuerna har det noterats att regionerna har ett kommande utbildningsbehov för framförallt gränskontrollanter. Vid intervjuerna framkommer att de funktioner som tar beslut av svårare juridisk

karaktär<sup>15</sup> borde gå en gemensam nationell utbildning och att en sådan beslutsfunktion kan centraliseras för enhetligare bedömningar och beslut.

Några av de intervjuade framhåller att det är svårt att behålla personal över tid och att gränspolisverksamheten inte är tillräckligt integrerad med den övriga polisverksamheten. Det framkommer även att kompetenshanteringssystemet karriär- och utvecklingsvägar (KUV) inte är förankrat inom delar av gränspolisverksamheten.

Polisregionernas och Noa:s inrapporterade riskportföljer under perioden 2020 - 2021 vidgår ovanstående iakttagelser.<sup>16</sup>

#### 4.1.2 *Bedömning*

Internrevisionens bedömning är att gränspolisverksamhetens behov av utbildning för yttre gränskontroll inte har kommunicerats och samordnats tillräckligt. Det gäller såväl mellan Noa och polisregionerna som mellan Noa och HR-avdelningen på nationell nivå. Bilden av hur polisregionerna, Noa och HR-avdelningen tillsammans hanterar detta behöver stärkas.

Internrevisionen bedömer att Noa och HR-avdelningen tillsammans med polisregionerna behöver hitta formen för en tydligare samverkan i syfte att nå en ändamålsenlig, enhetlig och effektiv hantering av fort- och vidareutbildningarna för yttre gränskontroll.

#### 4.1.3 *Rekommendation*

##### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att:

- Noa i samverkan med polisregionerna stärker samordning, prioritering och kommunikation av kort- och långsiktiga utbildningsbehov för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.
- Noa och HR etablerar samverkansformer för att kontinuerligt kunna följa framdrift och utveckling av det samlade utbildningsbehovet för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att nödvändiga utbildningsbehov inte upptäcks eller genomförs på ett tillfredsställande sätt på grund av bristande samverkansformer och kommunikation mellan och inom Noa, HR och polisregionerna. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

<sup>15</sup> Utlänningslag (2005:716)

<sup>16</sup> Polismyndighetens riskarbete grundar sig på förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

## 4.2 Kvalitet och kvalitetssäkring

### 4.2.1 Iakttagelser

När internrevisionen frågat om vad som är kvalitet i verksamheten noteras att rättssäkerhet, enhetliga beslut, extern samverkan och effektiva processer förs fram som svar av verksamheten.

Hur den yttre gränskontrollen kvalitetssäkras har flera svar och av olika karaktär. Några menar att det främst handlar om t.ex. uppföljning i resultatdialogerna med regionpolischefen, andra pekar på utbildning som grund för begreppet. Ett tredje perspektiv som lyfts är de regionala- och lokala underrättelsefunktionerna eller att skapa en plan i syfte att besöka regioner för att ”hitta de goda exemplen” och återkoppla dessa till verksamheten.

### 4.2.2 Bedömning

Internrevisionen bedömer att det finns en variation i hur begreppen kvalitet och kvalitetssäkring definieras. Internrevisionens bedömning är att begreppen kvalitet och kvalitetssäkring är grundläggande begrepp för en enhetlig och rättssäker process för den gränspolisliära verksamheten mot yttre gränskontroll. I vissa verksamheter inom Polismyndigheten återfinns kvalitetssäkrade processer som certifierats t.ex. inom forensik och kriminalteknik<sup>17</sup>.

Internrevisionen anser att begreppen kvalitet och kvalitetssäkring kan utvecklas och omhändertas i det fortsatta arbetet med att effektivisera processen för yttre gränskontroll.

### 4.2.3 Rekommendation

#### Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att:

- Noa och polisregionerna tillsammans definierar och säkerställer begreppet kvalitet som en förutsättning för framtida effektivitet.
- Noa och polisregionerna etablerar samverkansformer för att kontinuerligt kunna följa framdriften och utvecklingen av kvalitet och effektivitet för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att processansvaret inte omhändertas fullt ut. Vidare är kvalitetsperspektivet en nödvändig utgångspunkt för framtida rättssäkerhet och effektivitet vid gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

<sup>17</sup> (ISO) där Sveriges medlemskap i ISO representeras av Svenska institutet för standarder, SIS.

## 4.3 It- stöd

### 4.3.1 Iakttagelser

Flera av de intervjuade pekar på att it- stödet vid den yttre gränskontrollen inte är tillförlitligt. Det finns osäkerhetsmoment i kedjan mellan Polismyndighetens- och Migrationsverkets it- system som i förlängningen har bäring på bl.a. VIS och SIS.<sup>18</sup> Vid intervjuer framkommer även att felaktiga identiteter och flera identiteter för en och samma person hamnar i SIS som är ett viktigt operativt stöd för verksamheten.

Det finns en vag uppfattning om vem som lyfter verksamhetens it- behov mot it- avdelningen. Vidare var utvecklingsfrågor tas upp och hur de riktas och hanteras vidare i organisationen. Flera av de intervjuade framför att it- frågor legat i träda för länge och att det behöver omhändertas för att öka säkerheten i hanteringen, framförallt kontrollen, av resehandlingar vid gränskontrollerna. Internrevisionen noterar att det pågår ett flertal arbeten, mot bakgrund av Schengenutvärderingen, i syfte att implementera nya it- system. Noa redovisar i sin riskbeskrivning T2 2021 att införandet av t.ex. EES<sup>19</sup> och ETIAS<sup>20</sup> kommer påverka Polismyndigheten och ställa krav på såväl gränspolisverksamheten som på it- utveckling.

### 4.3.2 Bedömning

Internrevisionen gör bedömningen att hanteringen, utfärdande och i synnerhet kontroll, av resehandlingar vid svenska gränsövergångar mot tredje land behöver utvecklas. Detta för att kunna fullgöra uppdraget på ett effektivt, rättssäkert och enhetligt sätt. Det finns därför en risk att individer som inte har rätt att vistas i Sverige antingen kan resa in eller fortsätta att vistas i landet.

Internrevisionen bedömer att det i regionerna på operativ verksamhetsnivå finns en tydligare bild av uppgiften för BOI-forum jämfört med den bild som finns på taktisk- och strategisk nivå när det gäller uppgiften för Huvudprocessforum.<sup>21</sup> Internrevisionen ser en risk i att taktiska- och strategiska chefer på regional nivå har en ofullständig bild av hur it- frågor omhändertas och prioriteras.

Det pågår flera it-utvecklingsarbeten och internrevisionen anser att dessa behöver prioriteras, fullföljas och komma på plats för att hantera de utmaningar som beskrivs under iakttagelser.

---

<sup>18</sup> I VIS finns personer som har en Schengenvisering. Med hjälp av informationen där och med ledning av stämplarna i personens pass kan man se om personen har rätt att vistas här. I SIS finns information om efterlysta personer, borttappade och stulna dokument m.m. Borttappade och stulna dokument används ofta då en person ljuger om sin identitet Schengens informationssystem. <https://intrapolis.polisen.se/bekampa-brott/funktioner-specialiserad-verksamhet1/granspolisverksamhet/nytt-om-inre-utlanningskontroll/steg-for-steg>

<sup>19</sup> EES (Entry/Exit System) är ett nytt system för lagring av biometri gällande tredjelandsmedborgare.

<sup>20</sup> ETIAS är en EU-gemensam databas som skapas inom ramen för ett större arbete med att knyta samman existerande databaser och skapa nya databaser och funktionaliteter i syfte att stärka den inre säkerheten inom EU.

<sup>21</sup> <https://intrapolis.polisen.se/polismyndigheten/utvecklingsarbete/samarbetsmodellen---medarbetardriven-it-utveckling>

### 4.3.3 *Rekommendation*

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att:

- Noa tillsammans med polisregionerna och it- avdelningen säkerställer och stärker gränspolisverksamhetens behov av kort- och långsiktiga it- stöd för yttre gränskontroll.
- Noa i samverkan med it- avdelningen prioriterar och implementerar systemstöd för biometrisk hantering vid gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.
- Noa i samverkan med it- avdelningen säkerställer en driftsäker systemkommunikation mellan Polismyndigheten och Migrationsverket.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att strategiskt prioriterade behov av it- stöd inte kommer på plats i tid vilket får till följd att risken för en rättsosäker och ineffektiv hantering av resehandlingar kvarstår. Detta kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten och leda till att individer fortsätter att vistas i landet trots att de saknar skäl för det.

## 4.4 *Oegentligheter och otillåten påverkan*

### 4.4.1 *Iakttagelser*

I intervjuer framförs att det förekommit oegentligheter<sup>22</sup> i verksamheten för yttre gränskontroll. Exempel som nämns är att anställda har kopplingar (t.ex. bekanta eller släkt) till grövre kriminella miljöer, i anställningsförfarandet uppgivit felaktigt namn och genomfört felaktiga slagningar i systemen under tjänste- och fritid. Något fall av otillåten påverkan<sup>23</sup> nämns också. Vid intervjuerna framkommer även att delar av personalen vid yttre gränskontroll ännu inte är placerade i säkerhetsklass 2.

Flera intervjuade redovisar olika förebyggande åtgärder (rotera personal och arbetsledning, utvecklad egenkontroll, säkerhetssamtal) för att förebygga oegentligheter och otillåten påverkan. Överlag uppger de intervjuade att de har ett bra samarbete med Säkerhetsavdelningen vid rekryteringar och säkerhetssamtal.

### 4.4.2 *Bedömning*

Av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020 - 2024 framgår det bl.a. att kunskap om hur migration och brottslighet kan komma att utvecklas på lång sikt behöver öka. En förutsättning för att möta detta är en väl fungerande intern samverkan och informationsutbyte samt samverkan med andra aktörer, såväl nationellt som internationellt<sup>24</sup>. Internrevisionen bedömer mot bakgrund av detta att den yttre gränskontrollen måste ha en god kunskap och förmåga att identifiera och ingripa mot oegentligheter och otillåten påverkan.

<sup>22</sup> Polismyndighetens etiska policy, PM 2020:47

<sup>23</sup> Polismyndighetens riktlinjer för medarbetarskydd, PM 2021:8

<sup>24</sup> Strategisk verksamhetsplan 2020-2024 PM2021:5



Internrevisionen bedömer att det pågår ett medvetet och aktivt förebyggande arbete för att hantera oegentligheter och otillåten påverkan vid yttre gränskontrollen. Detta arbete behöver utvecklas i samarbete med polisregioner och avdelningar för att på så sätt omhänderta och dela vunna erfarenheter kontinuerligt. Formerna för hur erfarenhetsutbytet ska omhändertas behöver ses över och eventuellt stärkas.

#### 4.4.3 *Rekommendation*

##### **Gul – Mindre väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att

- Noa och polisregionerna systematiskt omhändertar erfarenheter rörande otillåten påverkan och oegentligheter inom gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll för erfarenhetsutbyte och gemensam lägesbild.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att felaktiga beteenden vid yttre gränskontroller hanteras enskilt och utan sammanhang. Detta kan leda till att en uppdaterad nationell bild, olika tillvägagångssätt, erfarenhetsutbyten och en samlad hantering går verksamheten förbi.

## 5 Schengenrapportering

### 5.1.1 *Iakttagelse*

Som tidigare nämnts genomförde EU-kommissionen en utvärdering av Sveriges yttre gränskontroll år 2017 med ett återbesök under 2019, utvärderingen 2017 resulterade i 95 rekommendationer. Rekommendationerna berör områdena integrerad gränsförvaltning (IBM), personal och utbildning, nationellt system för kvalitetskontroll, riskanalys, sjögränsövervakning, nationell samordningscentral/Eurosur, besöksrapporter från individuella platser, övergångsställen vid sjögränsen och vid luftgränsen. Polismyndigheten har fått i uppdrag av Regeringskansliet att koordinera arbetet med att åtgärda de rekommendationer som lämnades i samband med EU-kommissionens utvärdering 2017 samt att rapportera status i detta arbete med jämn periodicitet.

Polismyndigheten lämnar varje kvartal en statusrapport till Regeringskansliet gällande hur arbetet med att åtgärda dessa rekommendationer fortskrider. I statusrapporteringen används två alternativa statusmarkeringar för respektive rekommendation och åtgärd dvs ”completed” och ”completed by QX, 202X” (”klart” alternativt ”vilket år och kvartal det ska vara klart”).

Arbetet med att hantera statusrapporteringen inom Polismyndigheten är fördelat till Noa. Inom Noa har den nationella Gränspolissektionen och den strategiska gruppen fått ansvar för det praktiska arbetet inklusive avsändandet till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) som därefter lämnar rapporten vidare till EU-kommissionen.

Sammanställningen av underlagen till statusrapporten sker genom att regionerna varje kvartal bidrar med regionala uppdateringar. Dessa skickas in till Gps strategiska grupp som därefter sammanställer inkomna svar och för in dessa i EU-kommissionens statusrapport. Därefter skickas statusrapporten till Regeringskansliet (Justitiedepartementet). I samband med intervjuer har det framkommit att det i allt väsentligt saknas en dokumenterad kvalitetssäkringsprocess av innehållet i statusrapporteringen. Vidare tillämpas inte någon formell beredningsprocess av den färdigställda statusrapporten innan den skickas till Regeringskansliet.

### 5.1.2 *Bedömning*

Internrevisionens bedömning är att en tydlig och dokumenterad nationell kvalitetssäkringsprocess bör inrättas i syfte att säkerställa kvaliteten i den svenska statusrapporteringen samt att rapporten blir såväl rätt som rättvisande.

Polismyndigheten har ett nationellt koordinerande ansvar för statusrapporteringen gentemot regeringen och EU-kommissionen. I händelse av att Polismyndighetens statusrapporter inte bedöms vara rätt och rättvisande bedömer internrevisionen att det finns en risk för Sverige och Polismyndigheten att drabbas av en förtroendeskada inom EU och inom Schengensamarbetet. I förlängningen finns även en risk för sanktioner från EU riktade mot Sverige som en del av Schengensamarbetet.<sup>25</sup>

### 5.1.3 *Rekommendation*

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att:

- Polismyndigheten etablerar en strukturerad och dokumenterad kvalitetskontroll avseende den svenska statusrapporteringen till Regeringskansliet
- Polismyndigheten etablerar en formell beredningsprocess för den nationella statusrapporteringen till Regeringskansliet

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att Polismyndigheten riskerar att redovisa en statusrapportering som inte är rätt alternativt inte är rättvisande. Sammantaget kan detta leda till en förtroendeskada för Polismyndigheten samt att uppställda mål inte nås och därmed medför detta betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

<sup>25</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399, Kodex om Schengengränserna kap 21 och 29

## Bilaga 1

Denna bilaga går igenom de styrdokument som styr gränspolisverksamheten med tyngdpunkt på Polismyndighetens interna styrdokument.

Regeringens utfärdar varje år ett regleringsbrev för Polismyndigheten som beskriver de övergripande målen och prioriteringarna för polisens verksamhet. I Polismyndighetens regleringsbrev för år 2021 anger regeringen att Polismyndigheten bl.a. ska fortsätta med de åtgärder och prioriteringar som krävs för bedrivandet av en fullt fungerande ordinarie gränskontroll vid yttre gräns under årets samtliga månader.<sup>26</sup> Särskild vikt ska läggas vid de rekommendationer som Schengenuvärderingarna gav från 2017 och 2019.<sup>27</sup>

Polismyndighetens styrdokument innehåller ledningens uttalade viljeriktning. Dessa kan ange mål, prioriteringar och intentioner för verksamheten och dess utveckling samt hur en process eller arbetsuppgift ska eller bör utföras. Polismyndighetens styrdokument består av arbetsordningen och handläggningsordningarna, föreskrifter och allmänna råd, handböcker, planer, policyer, riktlinjer, rättsliga ställningstaganden och strategier.<sup>28</sup>

Styrfilosofin beskriver ledningens syn på hur verksamheten långsiktigt ska styras och utvecklas samt uttrycker ledningens tankesätt. Styrfilosofin utgår från fem punkter, en polismyndighet, helheten före delarna, byggas underifrån och utifrån helheten, ansvar delegeras till medarbetarna och en medarbetardriven utveckling. Den strategiska verksamhetsplanen utgår från styrfilosofin.<sup>29</sup>

### *Nationell ledning och styrning av processen för yttre gränskontroll*

För att möta EU:s krav på ökad enhetlighet i den nationella ledningen och styrningen av gränspolisverksamheten ska processstyrningen av gränspolisverksamheten förtydligas.<sup>30</sup> Nedan beskrivna styrdokument och handbok bildar tillsammans ett ramverk för hur gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll ska bedriva sitt processarbete.

### *Arbetsordningen*

Enligt Polismyndighetens arbetsordning innebär processansvar ett nationellt ansvar för en viss process inom hela myndigheten. Ett viktigt syfte med processen är att säkerställa att resultat uppnås inom verksamheten. Det finns två typer av övergripande ansvar när det gäller ledning och styrning av verksamheten, dels processansvar, dels verksamhetsansvar. Vidare fastställs de sju huvudprocesser som finns inom Polismyndigheten varefter processägarens ansvar definieras. Chefen för Noa är processägare för huvudprocesserna brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service.

### *Föreskrifter och allmänna råd för Polismyndigheten (FAP)*

I PM 2015:27 (FAP 184-1) definieras huvudprocesserna genom att tillhörande delprocesser beskrivs. Här finns inte gränspolisverksamheten beskriven.

<sup>26</sup> Innebörden i denna skrivning har funnits med i regleringsbrevet för åren 2017 - 2021.

<sup>27</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten, Regeringsbeslut 2021-09-02 (Ju2021/03101)

<sup>28</sup> Arbetsordning för Polismyndigheten PM 2020:26

<sup>29</sup> Polismyndighetens styrfilosofi <https://intrapolis.polisen.se/polismyndigheten/styrning-planering-och-uppfoljning/nyheter-om-verksamhetsstyrning/styrmodell-for-polismyndigheten/styrfilosofi/>

<sup>30</sup> Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020 - 2024, PM 2021:5

### *Noa:s handläggningsordning*

I handläggningsordningen anges vad avdelningschefen Noa har beslutat om avseende ledning och organisation, ansvarsfördelning och delegering av beslutanderätt samt formerna i övrigt för verksamheten. Vidare beskriver handläggningsordningen (bilaga 1) hur avdelningschefen Noa har fördelat sitt processägaransvar. Under definierade ansvarsområden för operativa enheten finns bl.a. gränspolisverksamheten omnämnd.

I handläggningsordningen framgår att avdelningschefen tilldelat enhetschefen operativa enheten arbetsuppgifterna:

- att arbeta fram underlag för avdelningschefens beslut om beskrivning av processen och övriga ansvarsområden samt syften och avgränsningar
- att kartlägga beroenden till andra processer och ansvarsområden
- att fatta de beslut om processen och övriga ansvarsområden som inte ska fattas av rikspolischefen eller avdelningschefen i sin egenskap av processägare
- att uppdatera och utveckla förslag till styrdokument
- att säkerställa ändamålsenlig enhetlighet i processen och övriga ansvarsområden
- att stödja verksamhetens arbete i processen och övriga ansvarsområden
- att utveckla processen och övriga ansvarsområden genom att uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete
- att följa upp processen och övriga ansvarsområden, genom att bland annat mäta hur effektiva de är för att nå uppsatta mål
- att ansvara för kravställningen för it- system, utbildning, inköp av varor, tjänster och lokaler.

I handläggningsordningen framgår även att enhetschefen har bemyndigande att fatta alla de beslut som rör processen och ansvarsområden och som inte ska fattas av rikspolischefen eller avdelningschefen, att samråda och dela förslag avseende processen och övriga ansvarsområden, att ta fram lämpliga krav på kompetens för processen och övriga ansvarsområden, att ta fram underlag för beslut om de arbetsmetoder som ska användas, att definiera och följa upp vilka resultat som ska uppnås samt att aktivt följa upp och utvärdera hur processen och övriga ansvarsområden fungerar samt att organisera mottagandet av förbättringsförslag från verksamheten. I arbetsuppgifterna ingår också att ha kontakt med verksamhetsansvariga, att implementera förändringar samt att i samråd med verksamheten ta fram underlag för beslut om lämpliga samverkansformer.

### *Polismyndighetens handbok för processansvar*

Handboken förtydligar på övergripande nivå vad som gäller inom Polismyndigheten för processansvar. Den innehåller en sammanställning av myndighetens styrdokument, arbetsordning, rekommendationer samt viss vägledning. Målgruppen för handboken är alla chefer och medarbetare, dock främst processägare och verksamhetsansvariga.

### *Organisation*

Av handläggningsordningen framgår det att den nationella gränspolissektionen (Gps) ska ansvara för att ge stöd åt polisregionernas gränspolisverksamhet. Vid Gps finns bl.a. en grupp för process- och verksamhetsstöd. Det framgår även att Gps är Sveriges

nationella kontaktpunkt för frågor som rör Schengenutvärdering och för Frontex samt andra länders gräns- och utlänningskontrollerande organisationer.

Det är polisregionernas operativa enheter som har verksamhetsansvaret för gränspolisverksamheten i regionerna. Undantagen är polisregionerna Stockholm och Syd där gränspolisverksamheten bedrivs vid en gränspolisenhet.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Arbetsordning för Polismyndigheten PM 2020:26 och beslutsprotokoll RPC 101/2021, A491.250/2021

Datum 2023-04-24

Informationsklass Öppen

Diariernr, ärende A256.956/2021

Saknr 977

Polismyndigheten

Beslutsprotokoll RPC 64/2023

Beslutande	Rikspolischefen Anders Thornberg
Föredragande	Verksamhetsutvecklaren Johan Gunnarsson
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen	Avdelningschefen Gunilla Hedwall <i>GH</i> Tf. avdelningschefen Christina Weihe <i>CW</i>
Ärende	Beslut med anledning av internrevisionens granskning av nationell ledning och styrning av gränspolisverksamheten
Beslut	Internrevisionen har granskat nationell ledning och styrning av gränspolisverksamheten.  Polismyndigheten beslutar att bilagd åtgärdsplan ska genomföras.
Kostnad	-
Finansiering	-

Vid protokollet

Justeras



Johan Gunnarsson



Anders Thornberg

Sändlista	Kopia till
Samtliga polisregioner och avdelningar	Arbetstagarorganisationer
Internrevisionen	Skyddsorganisationen

Datum

2023-04-17

Diariernr (åberopas)

Saknr

A256.956/2021

Polismyndigheten  
NOA/Operativa enheten, OE kansli

## ÅTGÄRDSPLAN MED ANLEDNING AV INTERNREVISIONENS REKOMMENDATIONER

Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation 3.1.3	
Åtgärder	<p><b>Rekommendation: Noa upprättar alternativt uppdaterar nationella styrdokument avseende gränspolisverksamheten.</b></p> <p>Noa avser omhänderta denna punkt genom att ta fram nya verktyg för att styra. Styrningen ska överensstämja med Polismyndighetens arbetsordning och Polismyndighetens handbok för processansvar (PM 2019:21). Det blir ett omtag i arbetet med processstyrningen i syfte att åstadkomma formell styrning av hela gränspolisverksamheten genom ändamålsenliga styrverktyg t.ex. styrdokument.</p> <p><b>Rekommendation: Noa och polisregionerna formulerar tydliga mål för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll såväl nationellt som regionalt. Dessa mål omfattar både kortsiktiga och långsiktiga mål för verksamheten.</b></p> <p>Noa och polisregionerna bedömer att denna rekommendation i all väsentlighet redan är omhändertagen sedan internrevisionen genomförde sin granskning. Noa och respektive polisregion bryter ner övergripande nationella mål enligt Polismyndighetens styrmodell. Respektive enhetschef och sektionschef tar fram mål för den egna verksamheten. Till detta har gränspolischeferna tagit fram en gemensam nationell strategisk inriktning som ska bidra till en mer enhetlig styrning av hela gränspolisverksamheten. Vidare ska gränspolischeferna årlig uppdatera dokumentet.</p> <p>Noa ska ansvara för att verksamheten följs upp. Detta sker bland annat genom det redan framtagna systemet för kvalitetskontroll och genom uppföljning av statistik. Statistiken sammanställs och ska delas med polisregionerna.</p>
Kommentarer	<p>Chefen för Noa har i egenskap av processägare enligt 5 kap. 19–20 §§ Polismyndighetens arbetsordning inte mandat att besluta om till exempel polisregionernas närmare organisation, ledningen av och ansvarsfördelningen inom polisregionen. Det innebär att</p>

	det finns begränsningar för chefen för Noa när det gäller att fastställa mål för polisregionernas verksamhet. Noa kan dock ansvara för att gränspolischeferna årligen uppdaterar en gemensam inriktning för att på så sätt få en mer likriktad målstyrning.
Ansvarig	Noa och polisregionerna
Tidplan	31 december 2023

### Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation 3.2.3

Åtgärder	<p><b>Rekommendation: Noa och polisregionerna förtydligar och preciserar var gränsen mellan processansvar och verksamhetsansvar går för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.</b></p> <p>I 3 kap. Polismyndighetens arbetsordning definieras process- och verksamhetsansvaret. Rekommendationen omhändertas dels genom framtagande av styrdokument för gränspolisverksamheten, dels genom en gemensam kommunikationsinsats. Det finns många nyanställda chefer och medarbetare inom gränspolisverksamheten. Av det skälet har det identifierats ett behov av en särskild kommunikationsinsats för att tydliggöra de olika ansvaren. Noa ska ta fram underlag så att både Noa och polisregionerna kan genomföra kommunikation inom ramen för ordinarie verksamhet.</p> <p><b>Rekommendation: Noa och polisregionerna stärker samordningen av planeringen och aktiviteter inom gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll. Detta avser såväl nationell samordning som samordning mellan och inom polisregioner.</b></p> <p>Noa bedömer att avdelningen sedan granskningen tar ytterligare ansvar för samordning av verksamheten. Detta genomsyrar såväl den operativa verksamheten där den nationella samordningscentralen, NCC, har ett mandat att samordna som till exempel framtagandet av handlingsplanen med anledning av Schengenutvärderingen.</p> <p><b>Rekommendation: Noa och polisregionerna stärker den interna kommunikationen gällande både kortsiktiga och långsiktiga mål och ambitioner för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.</b></p> <p>Den yttre gränskontrollens regelverk bedöms innebära att fullständig gränskontroll ska genomföras vid varje gränspassage. Gränspolisverksamheten ska följa regelverken. Noa ansvarar för att följa upp verksamheten genom det nationella systemet för kvalitetskontroll samt genom den EU-gemensamma Schengenutvärderingen och sårbarhetsanalyser. Noa ska kommunicera resultaten av dessa.</p>
----------	--



Kommentarer	Rekommendationerna är i stor utsträckning redan omhändertagna, men det krävs tydligare kommunikation. Noa ska ta ett särskilt ansvar för kommunikationen.
Ansvarig	Noa och polisregionerna
Tidplan	31 december 2023

### Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation 3.3.3

Åtgärder	<p><b>Rekommendation: Noa och polisregionerna definierar, tydliggör och kommunicerar processnätverkens och dess ledamöters uppdrag, regionalt och nationellt, avseende gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.</b></p> <p>Noa avser omhänderta denna punkt genom att ta fram nya verktyg för att styra. Styrningen ska överensstämma med Polismyndighetens arbetsordning och Polismyndighetens handbok för processansvar (PM 2019:21). Det blir ett omtag i arbetet med processtyrningen i syfte att åstadkomma formell styrning av hela gränspolisverksamheten genom ändamålsenliga styrverktyg t.ex. styrdokument.</p> <p><b>Rekommendation: Noa och polisregionerna säkerställer att implementeringen av processer vid gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll genomförs i enlighet med gällande processramverk.</b></p> <p>Noa ska, tillsammans med polisregionerna, ta fram processkartor för all verksamhet. Dessa ska uppdateras vid behov. Noa ska vidare följa upp verksamheten, främst genom det nationella systemet för kvalitetskontroll och genom att sammanställa och dela statistik kring verksamheten.</p>
Kommentarer	Att uppdatera processkartor samt att följa upp verksamheten är ett löpande arbete. Tidplanen nedan avser att ta fram nya styrdokument.
Ansvarig	Noa och polisregionerna
Tidplan	31 december 2023

### Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation 4.1.3

Åtgärder	<p><b>Rekommendation: Noa i samverkan med polisregionerna stärker samordning, prioritering och kommunikation av kort- och långsiktiga utbildningsbehov för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.</b></p> <p><b>Noa och HR etablerar samverkansformer för att kontinuerligt kunna följa framdrift och utveckling av det samlade utbildningsbehovet för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.</b></p> <p>Rekommendationen bedöms vara omhändertagen genom att det har etablerats ett utbildningsforum där Noa, polisregionerna och HR-avdelningen ingår. Forumet krävställer ny utbildning och samordnar utbildningsbehoven.</p>
Kommentarer	Det finns fortsatt behov av att vidareutveckla det nationella utbildningssystemet för gränspolisverksamheten, men strukturen för att kunna genomföra detta har etablerats.
Ansvarig	Noa, polisregionerna och HR-avdelningen
Tidplan	Genomförd

### Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation 4.2.3

Åtgärder	<p><b>Rekommendation: Noa och polisregionerna tillsammans definierar och säkerställer begreppet kvalitet som en förutsättning för framtida effektivitet.</b></p> <p><b>Noa och polisregionerna etablerar samverkansformer för att kontinuerligt kunna följa framdriften och utvecklingen av kvalitet och effektivitet för gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.</b></p> <p>Rekommendationen bedöms vara omhändertagen genom att ett nationellt system för kvalitetskontroll har skapats där kvalitet och krav fastställs. Vidare har ett nätverk skapats mellan Noa och polisregionerna avseende kvalitetskontroll och uppföljning.</p>
Kommentarer	Nationella systemet för kvalitetskontroll och uppföljning är i drift sedan 1 januari 2022.
Ansvarig	Noa och polisregionerna
Tidplan	Genomförd

### Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation 4.3.3

Åtgärder	<p><b>Rekommendation: Noa tillsammans med polisregionerna och it-avdelningen säkerställer och stärker gränspolisverksamhetens behov av kort- och långsiktiga it-stöd för yttre gränskontroll.</b></p> <p>Rekommendationen omhändertas genom den etablerade struktur som finns inom it-avdelningen där både Noa och polisregionerna deltar vid BOI-forum. Noa har också inrättat en it-samordningsfunktion samt säkerställt att processledare deltar i BOI-forum.</p> <p><b>Rekommendation: Noa i samverkan med it-avdelningen prioriterar och implementerar systemstöd för biometrisk hantering vid gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll.</b></p> <p>Rekommendationen är åtgärdad genom införandet av den nya gränsklienten.</p> <p><b>Rekommendation: Noa i samverkan med it-avdelningen säkerställer en driftsäker systemkommunikation mellan Polismyndigheten och Migrationsverket.</b></p> <p>Rekommendationen är åtgärdad.</p>
Kommentarer	Rekommendationerna bedöms vara åtgärdade.
Ansvarig	Noa, polisregionerna och it-avdelningen
Tidplan	Genomförd

### Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation 4.4.3

Åtgärder	<p><b>Rekommendation: Noa och polisregionerna systematiskt omhändertar erfarenheter rörande otillåten påverkan och oegentligheter inom gränspolisverksamhetens yttre gränskontroll för erfarenhetsutbyte och gemensam lägesbild.</b></p> <p>Rekommendationen bör främst omhändertas genom Polismyndighetens samlade arbete avseende att motverka otillåten påverkan och oegentligheter. Vidare bedöms att en vidareutveckling av det nationella utbildningssystemet bidrar till att minska riskerna för otillåten påverkan och oegentligheter.</p> <p>Noa och polisregionerna ska i samband med en workshop under hösten 2023 behandla frågan särskilt. Gränspolischeferna ser också behov av att i sina möten kunna behandla frågan och diskutera om ytterligare gemensamma insatser behövs.</p> <p>Respektive chef ska säkerställa att deras medarbetare genomgår den E-kurs i etik och kultur som finns framtagen inom myndigheten.</p>
----------	--

Ansvarig	Noa och polisregionerna
Tidplan	31 december 2023.

### Åtgärder med anledning av internrevisionens rekommendation 5.1.3

Åtgärder	<p><b>Rekommendation: Polismyndigheten etablerar en strukturerad och dokumenterad kvalitetskontroll avseende den svenska statusrapporteringen till Regeringskansliet.</b></p> <p>Noa ska ta fram en strukturerad och dokumenterad kvalitetskontroll avseende statusrapporteringen till Regeringskansliet med anledning av Schengenutvärderingar.</p> <p><b>Rekommendation: Polismyndigheten etablerar en formell beredningsprocess för den nationella statusrapporteringen till Regeringskansliet.</b></p> <p>Noa ska följa den beredningsprocess som följer av Polismyndighetens arbetsordning. Parallellt med detta ska Noa kommunicera med polisregionerna och säkerställa att underlagen bereds med respektive ansvarig chef. Ledningsgruppen vid nationella gränspolissektionen, Noa, ska ta ytterligare ansvar för att granska föreslagna rapportering innan den bereds vidare inom myndigheten.</p>
Ansvarig	Noa
Tidplan	31 december 2023