

Sampatrullering i Tornedalen

En komparativ studie av propositionerna som styr polisens planerade sampatrullering i Tornedalen

Jarko Räisänen

12/2017

Referat

Författare	Examen	
Jarko Räisänen	Polis (YH)	
Publikationens namn	Offentlighetsgrad	
Sampatrullering i Tornedalen — En komparativ studie av propositionerna som styr polisen planerade sampatrullering i Tornedalen	Offentlig	
Handledare	Lärdomsprovets form	
Kjell Nylund	Undersökande lärdomsprov	
<p>Polisorganisationerna i Finland och Sverige har under flera år samarbetat vid den gemensamma gränsen i Tornedalen. Samarbetet har hittills varit informellt till sin natur och den har genomförts vid behov, t.ex. vid specifika brott som berört båda länderna. Planer på att utveckla och fördjupa samarbetet har funnits under en lång tid, och ett konkret steg i denna riktning togs i och med att det s.k. ISEC-projektet startade 2014. I det EU-finansierade projektet utbildades poliser från båda länderna i sampatrullering, vilket innebär en gemensam polispatrull, med en medlem från vardera landet sköter polisuppgifter i gränstrakten i både Finland och Sverige. Länderna har uttryckt en vilja att i framtiden ha reguljära polisiära sampatruller i gränstrakten, och för att detta ska kunna vara möjligt har det gjorts ändringar i de lagar som reglerar polisiärt samarbete. Lagändringarna baserar sig på lagpropositioner som givits av ländernas regeringar.</p> <p>Det huvudsakliga målet med den här undersökningen är att studera om ländernas propositioner har klart definierade orsaker och målsättningar till det utökade polisiära samarbetet. Det underliggande syftet är att hitta skillnader och likheter i ländernas propositioner gällande målsättningarna med sampatrulleringen i Tornedalen.</p> <p>Tidigare forskning i strategi ger en klar bild av vad som förutsätts av ett företag eller en organisation för att dessa ska lyckas i formuleringen av strategi, samt vad som menas med en dåligt uppbyggd strategi. Psykologi på gruppnivå i sin tur berättar vilka utmaningar som finns i nybildade grupper och vilka risker som finns i dem ifall ledarskapet och det strategiska arbetet misslyckats.</p> <p>Resultatet från undersökningen är att länderna till viss del har definierat vilka målsättningar de har med internationellt polisiärt samarbete. Gränsöverskridande brottslighet och terrorism kan enligt dem bekämpas med hjälp av denna samarbetsform. Båda länderna anser att sampatrullering är ett sätt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Sverige anser att sampatrulleringen kan ha en besparande ekonomisk effekt, medan Finland anser att sampatrulleringen kommer att leda till ökade polisiära kostnader.</p>		
Sidantal	Månad och år då granskningen skett	Lärdomsprovets kod (OPS)
27	December 2017	eHYH2017/LDP
Nyckelord		
Strategi, psykologi, samarbete, sampatrullering		

Tiivistelmä

Tekijä Jarko Räisänen	Tutkinto Poliisi (AMK)	
Julkaisun nimi Sampatrullering i Tornedalen — En komparativ studie av propositionerna som styr polisen planerade sampatrullering i Tornedalen	Julkisuusaste Julkinen	
Ohjaaja Kjell Nylund	Opinnäytetyön muoto Tutkimuksellinen opinnäytetyö	
<p>Suomen ja Ruotsin poliisiorganisaatioilla on pitkä historia yhteistyöstä yhteisellä valtakunnan rajalla Tornionlaaksossa. Yhteistyö on tähän asti ollut luonteeltaan epävirallista, ja sitä on tehty tarvittaessa, esim. rikoksissa, joilla on kytköksiä molempiin maihin. Yhteistyön kehittämistä ja syventämistä on ollut suunnitelmia jo pitkän aikaa, ja ensimmäiset konkreettiset askeleet tähän suuntaan otettiin niin sanotun ISEC-projektin käynnistyessä vuonna 2014. EU-rahoitetussa projektissa koulutettiin poliiseja molemmista maista niin kutsuttuun yhteispartiointiin. Koulutuksen myötä poliiseilla on valmius toimia työpareina molemmiin puolin rajaa Tornionlaaksossa. Molemmat maat ovat ilmaisseet halukkuutensa pysyvään yhteispartiointiin tulevaisuudessa, ja mahdollistaakseen tämän on tehty lakimuutoksia kansainvälistä avun antamista ja vastaanottamista säätelevään lainsäädäntöön. Lakimuutokset perustuvat molemmissa maissa hallitusten esityksiin.</p> <p>Työn päätarkoituksena on selvittää onko hallitusten esityksissä selvästi määritellyt syyt ja tavoitteet kansainvälisen yhteistyön lisäämiseen. Lisäksi on myös ollut tarkoitus selvittää onko maiden tavoitteissa ja syissä yhtäläisyyksiä tai eroavaisuuksia.</p> <p>Aikaisempi tutkimus antaa hyvän kuvan vaatimuksista, jotka täytyy täytyä strategisesta näkökulmasta, jotta yritys tai organisaatio menestyy tehtävässään, sekä mitä huono strategia tarkoittaa. Ryhmätason psykologia taas kertoo vastamuodostettujen ryhmien haasteista ja vaikeuksista, ja mihin huono johtajuus ja strategia voi johtaa.</p> <p>Tutkimuksen tulos osoittaa, että mailla on osittain määritellyt syyt ja tavoitteet kansainvälisen poliisiyhteistyön lisäämiseen. Rajat ylittävää rikollisuutta ja terrorismia voidaan maiden mukaan ehkäistä yhteistyön avulla. Molemmat maat ovat yksimielisiä siitä, että yhteispartiointi on tapa ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Ruotsin mukaan yhteispartioinnilla voi olla kustannuksia vähentävä vaikutus, kun Suomi taas on sitä mieltä, että yhteispartiointi tulee lisäämään poliisin kustannuksia.</p>		
Sivumäärä 27	Tarkastuskuukausi ja vuosi Joulukuu 2017	Opinnäytetyökoodi (OPS) Amk2017/ONT
Avainsanat Strategia, psykologia, yhteistyö, yhteispartiointi		

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
2 Bakgrund och teori.....	3
2.1 Whittingtons strategiska huvudteorier	4
2.2 Rumelts bra och dålig strategi	6
2.3 Granér och Granér samt personalgruppens psykologi	8
2.4 Granér och Granér och förändringsprocesser.....	10
3 Metod	11
3.1 Val av metod	12
3.2 För- och nackdelar med den valda metoden	13
3.3 Analysmaterial	14
3.4 Analysprocess.....	15
4 Resultat	15
4.1 Resultat från den finska propositionen.....	15
4.2 Resultat från den svenska propositionen.....	19
4.3 Sammanfattning av resultat från båda länderna	21
5 Diskussion	23
Referenser	

1 Inledning

Polismyndigheterna i Sverige och Finland har en lång tradition av samarbete i gränstrakten mellan länderna i Tornedalen. Gränsen mellan städerna Haparanda och Torneå kallas ofta för ”världens fredligaste gräns”, vilket syftar på att människor kan röra sig relativt fritt mellan länderna utan någon egentlig gränskontroll eller -övervakning. Detta har medfört att även brottslingar utnyttjar gränsen för att undvika kontakt med polisen och andra myndigheter.

Traditionellt har samarbetet mellan polisen i Haparanda och Torneå varit informellt, och kontakter och samarbete har skett vid behov, t.ex. vid utredning av brott där personer från båda länderna varit inblandade. Dock har man under en längre tid diskuterat och planerat ett fördjupat samarbete, men några konkreta åtgärder har inte vidtagits förrän för några år sedan då det så kallade Isec¹-projektet startades. Projektet var ett EU-finansierat utbildningsprojekt, i vilken 150 finska och svenska poliser utbildades för att i framtiden kunna delta i sampatrullering. Idén med sampatrulleringen är att en polis från vardera land ska sitta i samma polisbil. Denna polispatrull skall kunna ta emot och genomföra polisuppgifter i både Finland och Sverige. Patrullen skall enligt planerna ha fulla befogenheter och kunna sköta all slags polisuppdrag i de båda deltagande länderna. Planen är att den första sampatrullen skall vara i arbete, så fort nödvändiga lagändringar gjorts i båda länderna. (Spiik, 2016, 19 februari.) Lagändringarna, som skall vara genomförda 2017–2018, baserar sig på lagförslag i vilka sampatrulleringsarbetet behandlas (Spiik, 2016, 19 februari). Vissa av de planerade lagändringarna har redan genomförts. Bland annat så har Sverige stiftat nya lagar och gjort ändringar i lagar för att förbättra internationellt polisiärt samarbete (Sveriges Riksdag, 2017, 17 maj). Finland har gjort ändringar i sin polislag i samma syfte (Finlands riksdag, 2017, 28 juni).

Beslutet om starta sampatrulleringsprojektet har tagits på hög nivå inom polisorganisationerna i Finland och Sverige, och "fotfolket" d.v.s. poliserna som i framtiden ska genomföra själva arbetet har inte blivit hörda i saken. Sampatrulleringen kan därför anses som en uppifrån-och-ned -förändringsprocess i polisorganisation (se Granér & Granér, 2016). Perso-

¹ ISEC är ett EU-finansierat program med en budget på 600 miljoner euro årligen. ISEC är en fransk förkortning och på engelska kallas programmet ”Prevention and fight against crime”

nalen har dock redan fått utbildning av sampatrulleringen, fast lagändringarna inte ännu är helt färdiga. Jag har själv blivit utbildad att i framtiden sampatrullera, och är positivt inställd till att ländernas polismyndigheter samarbetar. I utbildningen framgick dock inte klart vilken nytta polisen kommer att ha av sampatrulleringen. Det kändes mer som om att polisen ingår i ett samarbete för att det är ett självändamål. Syftet, strategin och målsättningar med samarbetet behandlades fåordigt och övergripande, vilket gav en bild av att man nödvändigtvis inte reflekterat över orsaken till varför man beslutat sig för att genomdriva projektet. Målbilderna verkar oklara för de som i framtiden skall arbeta med sampatrullering (Mårtensson, 2015, 4 februari). Enligt studier så misslyckas 70 % av nysammansatta arbetsgrupper (Robbins & Finley, 2000), och en av anledningarna är att man inte planerar och diskuterar målsättningar med grupperna (Eisele, 2007, s. 18). Dessutom, berättade utbildarna under Isec-utbildningen att sampatrulleringen i praktiken kommer att omfatta ett visst antal poliser i båda länderna. Alla som deltog i utbildningen har fulla befogenheter att sampatrullera, men på grund av praktiska skäl (språkkunskap, tjänsteplats o.s.v.) kommer inte alla utbildade att tjänstgöra i sampatrull. I praktiken kommer det att vara fråga om ett mindre antal poliser som slutligen får vara med och sampatrullera. Detta lyfter fram mer frågor om samarbetets planering och målsättning – hur ska man garantera att sampatrulleringen blir ett nytt arbetssätt vid gränsen, om inte alla kommer att delta i den?

För att få en klarare bild av ländernas orsaker till att vara med i sampatrulleringsprojektet blev jag intresserad av att studera om dessa orsaker och syften finns skrivna i dokumenten som styr det kommande arbetet. Min studie kan tänkas vara till nytta för polisorganisationen, då den kan lyfta fram bra aspekter i planeringen av sampatrulleringen, och även aspekter som kanske behöver utvecklas. Samtidigt har samhället en nytta av en effektiv polisorganisation i vilken ingår fungerande samarbete med utländska aktörer.

1.1 Syfte

Det huvudsakliga syftet med min studie är att göra en teoribaserad jämförelse mellan Finland och Sveriges lagpropositioner gällande lagändringar som behandlar internationellt polisiärt samarbete, för att ta reda på om länderna har klart definierade strategier, syften och målsättningar i propositionerna, och vilka orsakerna till samarbetet är. Mitt underliggande syfte är att hitta eventuella likheter och även skillnader mellan ländernas syften och

målsättningar, och därigenom lyfta fram problemområden och sådant som behöver utvecklas för att samarbetet ska kunna bli lyckat. Min huvudhypotes är att man förbisett det strategiska tänkandet i samarbetet, speciellt gällande sampatrulleringen i Tornedalen och att man inte vet varför man inleder denna typ av samarbete, och att man egentligen inte är insatt i vilken nytta länderna kommer att ha av sampatrulleringen. Min underliggande hypotes är att de flesta länder vill utöka internationellt polisiärt samarbete med andra länder främst för att kunna lösa krissituationer och att öka beredskapen mot brott i terroryfte, inte för att sköta normala, vardagliga polisuppgifter.

Med min studie önskar jag att få svar på följande frågeställningar:

1. Vad vill Finland och Sverige uppnå med sampatrulleringen i Tornedalen enligt lagpropositionerna i båda länderna?
2. Är ländernas målsättningar med sampatrulleringen i propositionerna likadana, eller finns det skillnader mellan dem?

2 Bakgrund och teori

Den här studien har sin bakgrund i den tidigare forskningen av sådana begrepp som *strategi*, *personalgruppens psykologi* och *förändringsarbete*. Strategin innehåller beskrivningar om syften och målsättningar, vilka jag är intresserad av i lagpropositionerna både i Finland och i Sverige. Strategi i sig som begrepp och vetenskap är något som forskarna inte är speciellt eniga om. Flera ansedda forskare har olika uppfattningar och perspektiv om termens innebörd. Till exempel Michael Porter ställer sig osäker till frågan om vad strategi egentligen innebär (Whittington, 2001, s. 8).

För att nå syftet i den här studien och för att kunna analysera lagpropositionerna anser jag, att de viktigaste teoretikerna inom strategiforskningsområde är Richard Whittington (2001) och Richard Rumelt (2011). Deras forskning i de strategiska forskningsområdena förklarar hurdan en klar och tydlig strategi är och varför den är viktigt för ett fungerande samarbete. Den här studien är ju särskilt intresserad av vilken roll klara strategier, målsättningar och syften har för att ett samarbete ska vara produktivt. Först presenterar jag i det här kapitlet

en kort summering av de fyra huvudsakliga strategiska teorierna enligt Whittington (se kapitel 2.1), och sedan förklaras vad Richard P. Rumelt (se kapitel 2.2) anser en god strategi består av. Jag tar också fram vad en bra/ dålig strategi är och hur en dålig strategi kan påverka på en gruppnivå (se kapitel 2.3). Jag går in i förändringsprocesser i organisationer (2.4), som sampatrulleringen kan anses vara, med hjälp av Rolf Granér och Simon Granér (2016). Den tidigare forskningen reflekteras också från sampatrulleringsarbetets perspektiv.

Till sist presenterar jag både Finlands och Sveriges lagpropositioner (kapitel 2.5 och 2.6) och speglar deras innehåll till de begrepp som är relevanta för den här studien. Dessa lagförslag är en förutsättning för att Sverige och Finland ska kunna genomföra sampatrullering i framtiden (Lehikoinen-Stedt, 2014, 23 september).

2.1 Whittingtons strategiska huvudteorier

Richard Whittington är professor på universitetet i Oxford, och hans forskning är främst inriktad på frågor kring praktisk strategi, organisationsförändringar och strategisk planering. Whittington har publicerat ett flertal artiklar i ämnet och två böcker som båda haft stort genomslag i det strategiska forskningsområdet: *Exploring Strategy* (Johnson, Whittington, Regner Scholes & Angwin, 2017) har sålt i över en miljon exemplar och *What is Strategy—and Does it matter?* (Whittington, 2008) har vunnit pris för bästa ledarskapbok, då den först utgavs 1993. Den senare boken är även översatt till svenska år 2001 och har namngivits *Vad är strategi – och spelar den någon roll*. I boken tar Whittington (2001) upp fyra grundläggande synsätt inom strategisk teori. Till största delen koncentrerar sig Whittington (2001) till att ta upp exempel ur näringslivet, men som teori och vetenskap kan dessa även direkt tillämpas på den offentliga sektorn.

Det första perspektivet, som Whittington (2001) tar upp, är *det evolutionistiska perspektivet*. Detta perspektiv hävdar att strategi är en sorts utveckling som kan jämföras med den biologiska evolutionella utvecklingen av mänskligt liv. Enligt denna skola spelar det ingen roll vilken strategi t.ex. ett företag har i dagens föränderliga värld på lång sikt, utan det som till sist avgör om en aktör ska lyckas och överleva på marknaden, är hur väl den lyckas med sin vinstmaximering. De så kallade konkurrensprocesserna kommer att se till att

endast de starka och duktiga överlever i denna hårda värld. (Whittington, 2001, s. 9.) Som strategiperspektiv är denna variant inte direkt den mest passande att applicera på den offentliga sektorn och myndighetssamarbete, vilket är fallet i min studie. I denna teori förekommer orden *marknad*, *företag* och *vinst* frekvent, vilket gör det till en strategiteori för den privata sektorn. Direkt applicerad på sampatrulleringsarbetet skulle denna strategiteori påstå att den överlever och fungerar om den är tillräckligt bra. Om så inte är fallet, dör samarbetet ut eller ersätts med ett bättre alternativ.

Utifrån det andra, *det processinriktade perspektivet*, anses det att en strategi i praktiken utformas av en process av misstag, lärande och kompromisser, mer än av rationella beslut och stora steg framåt (Mintzberg, 1994). Även i detta perspektiv finns det ett synsätt, enligt vilken marknaden är den styrande faktorn i strategiprocessen, liksom i den evolutionella skolan, men skillnaden är att processualisterna lägger en liten vikt vid planering och ett medvetet val av strategi vilken formas av nämnda process, varpå de som lyckas bäst, överlever. Även detta perspektiv passar bäst in i kontexter som innehåller termer såsom *konkurrens* och *marknad*, d.v.s. näringslivet. (Whittington, 2001, s. 10-11.) Därför anser jag inte det här perspektivet passa till kontexten i den här studien.

Det tredje perspektivet som Whittington (2001) tar upp är det *systemteoretiska*, vilket lägger en stor tyngd i de specifika sociala system där strategin görs och utformas. Enligt teorin finns det andra anledningar och målsättningar med en strategi än endast överlevnad och maximerad vinst. Professionell stolthet, makt i företaget och nationell patriotism är exempel på sådana andra anledningar. Systemteoretikerna håller fast vid sin tro om att det är till nytta att planera och lägga upp strategier, vilket de två föregående synsättens företrädare i större grad anser vara onödigt. Sociala relationer kan ses som nätverk som inbegriper familj, stat, utbildning och yrkestillhörighet, inverkar på ett företags, organisations eller stats strategi. Eftersom det finns skillnader mellan olika länders sociala system, är systemteoretikerna intresserade av strategin ur denna synvinkel. (ibid., s. 36.) Eftersom min studie handlar om två olika länders polisorganisationers samarbete, är denna teoretiska synvinkel av högsta intresse.

Slutligen finns det *ett klassiskt* synsätt på vad strategi egentligen är. Den klassiska skolan teoretiserades och lades fram på 1960-talet, men den har sina grunder och huvudprinciper från antikens Grekland (Whittington, 2001, s. 19). De första läroböckerna i strategisk led-

ning skrevs av Igor Ansoff (1965), bl.a. *Corporate Strategy*, och de baserades mycket på Ansoffs studier och tolkning av Alfred Sloans teser om företagsledning. Sloan var under lång tid under början av 1900-talet president för världens största företag General Motors. Sloan förnyade sättet att leda företaget, från att ha varit intuitivt, till att en stor vikt lades till att ledningen ansvarade för policy och strategisk ledning. Den högsta ledningen skulle inte enligt Sloan göra taktiska eller operativa beslut, då dessa kan tas hand om lägre ledningsnivåer. Sloan gav sin syn på hur ett företag skall ledas strategiskt i sin självbiografi *My years with General Motors* publicerad 1964. Resultatet som man eftersträvade med denna klassiska syn på strategi, kommer direkt från företagsvärlden, och är vinstmaximering. Den klassiska skolan har påverkats mycket av militär strategi, där en stor, och ibland en avgörande, roll getts åt den ”stora generalen” (t.ex. Alexander den Store och Rommel) som utformats planer och strategier för hur ett slag eller krig ska vinnas. Människans rationalitet och långsiktig planering är ofta förekommande termer i denna strategiteori. (Whittington, 2001, s. 19-24.) Den klassiska synen har vissa gemensamma drag med mitt studerade område. Om man ser på länders regeringar som den högsta ledningen för polisväsendet, så ansvarar de enligt denna teori för strategiskt ledning. Min studerade empiri, propositionerna om polisiärt samarbetet, kan ses som planeringen för hur man vill lyckas med sampatrulleringssamarbetet, vilket i sin tur kan ses som en analogi för vinstmaximeringen som den klassiska skolan företrädare vill uppnå.

2.2 Rumelts bra och dålig strategi

Richard P. Rumelt är professor i ledarskap och strategi på UCLA i Kalifornien. Hans mest kända publikationer är bl.a. *Strategy, Structure and Economic Performance*, utgiven av Harvard Business School Press 1974 och *Diversity and Profitability*, utgiven av Strategic Management Journal 1982. Rumelts bok *Good Strategy Bad Strategy: The Difference and why it matters*, utgavs 2011. Boken förklarar på ett pedagogiskt sätt hur flertalet av dagens organisationer misslyckats med sitt strategiska tänkande, på grund av att de inte förstått vad termen egentligen innebär. Den ger ett flertal exempel på vad skillnaden mellan bra och dålig strategi är.

Enligt Rumelt (2011, s. 77–78) har en god strategi alltid en kärndel som består av tre elementära saker. För det första ska en god strategi bestå av en analys av vad utmaningen är

och vad man egentligen vill åstadkomma. Då det ofta handlar om väldigt komplexa situationer i företagsvärlden eller inom den offentliga sektorn, är det av fördel om man i klarspråk kunnat identifiera de kritiska delarna av utmaningen. Som exempel nämner Rumelt (2011) en läkare som har till uppgift att tyda ett stort antal tecken och symptom. Läkaren gör sedan en diagnos, där hen namnger sjukdomen på basis av sin analys. Detta är själva utmaningen för läkaren. För det andra ska det finnas en övergripande policy, eller tillvägagångssätt hur man ska lösa de problem man identifierat i sin analys, och för att uppnå det önskade resultatet. I fallet med läkaren handlar denna policy om att läkaren gör en vårdplan för att bota patienten. Slutligen är Rumelt (2011) av den åsikten att en god strategi måste innehålla ett antal sammanhängande åtgärder, som är utformade för att utföra policyn, och uppnå det man vill åstadkomma. Läkaren specifika föreskrifter om läkemedel, kost och terapi är exempel på dessa åtgärder. (ibid.)

Fyra aspekter utmärker dålig strategi, och det är viktigt att kunna identifiera dessa för att kunna undvika dem och lyckas med att bygga en bra och lyckad strategi. Dålig strategi har sitt ursprung i dåligt ledarskap och en spridd missuppfattning om vad strategi egentligen innebär. För det första så innehåller dålig strategi ofta fina ord som man försöker maskera till att vara strategi. Genom användandet av dessa ord, som Rumelt (2011) kallar ”fluff”, så vill företag och organisationer ge en bild av att man är smarta och tänker på en hög nivå, även om det ofta är fråga om det direkt motsatta. En annan sak som utmärker dålig strategi är att man misslyckats med att definiera vad som är den egentliga utmaningen. Om detta skett så kan det vara omöjligt att utvärdera eller att förbättra den valda strategin. För det tredje så innehåller dålig strategi ofta endast målsättningar. Att säga vad man vill uppnå, utan att ha en detaljerad plan för hur man vill komma dit är en vanlig fallgrop i uppbyggandet av en strategi. Slutligen finns det en risk att man har valt fel målsättningar som inte löser de verkliga och kritiska utmaningarna som ett företag eller organisation behöver lösa för att bli bättre, eller att målsättningarna är omöjliga att uppnå. (Rumelt, 2011, s. 32.)

Om man reflekterar sampatrulleringsarbetet från Rumelts (2011) synpunkter på en god/dålig strategi, kan man påstå, att man i båda länderna måste identifiera de kritiska delarna som kan förhindra sampatrulleringens lyckande, det måste i båda länderna finnas en jämlik övergripande policy och man ska ha sammanhängande åtgärder för hur samarbetet ska förverkligas. Annars har man inte bra utgångspunkter för ett fungerande och produktivt samarbete.

2.3 Granér och Granér samt personalgruppens psykologi

I boken *Personalgruppens psykologi* ger författarna Granér och Granér (2016) en översikt över de psykologiska processer som kännetecknar en personalgrupp. Enligt Granér och Granér (2016) består en grupp av ”två eller flera människor som är medvetna om, samspekar och gemensamt påverkar varandra, har ett eller flera mer eller mindre uttalade syften, samt utvecklar en social struktur i termer av bl.a. sociala roller och normer.” (Granér & Granér, 2016, s. 14). Grundläggande teori om personalgruppens funktion varvas med praktiska exempel och övningar som behandlar konstruktiva och destruktiva gruppprocesser. Generellt påverkar osäkerhet, ovisshet, stress och andra liknande negativa känslor på att en grupps beteende övergår till att vara destruktivt. Om man vill undvika detta så är det enligt Granér och Granér (2016) viktigt att gruppen har klart definierade uppgifter och regler som är tydliga och samstämmiga. Gruppen ska ha en klar målbild som de gemensamt arbetar emot. Om man lyckas med detta kommer gruppen ha ett mycket mer produktivt arbetssätt och även andan och tillhörigheten inom gruppen stärks. (ibid., s.47–54.)

Den här studien är koncentrerad till de förhållanden som gäller nybildade grupper, som sampatrulleringsgrupper i ett initialt skede kommer att vara, och krav som ställs på dem ur psykologiskt synvinkel för att grupperna ska kunna fungera på ett bra sätt. I nybildade grupper finns det enligt Susan Wheelan (2017) fyra olika stadier, vilka alla grupper går igenom: *orienterings-, konflikt-, tillit och struktur - samt arbete och produktivitet -faserna*. Hennes modell kallas ”Integrated modell of group development” (IMGD). Granér och Granér (2016, s. 136) påpekar att alla grupper behöver gå igenom dessa stadier, och lösa de problem och grundläggande uppgifter som hör till fasen. Annars kommer gruppen att upplösas eller att stagnera. I min studie är jag mest intresserad av de två första stadierna orienterings- och konfliktfasen, vilka pågår först i en nybildad grupp. De två senare stadierna *tillit och struktur* samt *arbete och produktivitet* kommer tidsmässigt då gruppen har arbetat tillsammans i flera år. Då sampatrulleringsarbetet fortfarande är i sin linda och gruppen som kommer att utföra det praktiska arbetet inte ännu är bildad, är det inte ännu aktuellt att gå in på de faser som kommer sent i en gruppbildning. Det kanske finns anledning att återkomma till detta i en senare studie.

Orienteringsfasen startar så fort en ny arbetsgrupp, eller vilken grupp som helst för den delen, bildats. Medlemmarna i gruppen försöker hitta sin identitet och ställer sig själva frågor som: Får jag eller vill jag vara med i gruppen? Duger gruppen för mig, och vice versa? Fasen kan liknas vid en smekmånad, då medlemmarna kan vara välvilliga och entusiastiska. Även om de bakomliggande känslorna hos dem tyder på osäkerhet och försiktighet, så vill medlemmarna visa sig själva ur sin bästa sida då de har med nya samarbetspartners att göra. Kommunikationen inom gruppen är ofta vänlig men samtidigt ytlig, och man förlitar sig så långt som möjligt på chefer och andra auktoriteter inom gruppen. Granér och Granér (2016) ger vissa tips på hur stadiets olika utmaningar lättast ska kommas igenom. Bland annat är en tydlig struktur för arbetet viktigt då man i ett initialt skede av en grupp måste ha klart för sig vad ens egen, och även andras uppgifter är. Att man bekantar sig med gruppens medlemmar i miljöer och situationer utanför arbetet, är ett sätt att snabbare och bättre komma över osäkerhetskänslor och det stora behovet av trygghet i sin egen grupproll. Gemensamma fester, där gruppmedlemmarna står för förberedelserna, är exempel på sådana ihopsvetsande aktiviteter. (ibid., s. 153.)

När gruppmedlemmarna så småningom hittat sin roll i gruppen och känner sig trygga i den, övergår de till att hävda sig själva och sin egen roll och uppgift, vilket kan leda till konflikt mellan vissa av gruppmedlemmarna. Då övergår fasen till att vara en konfliktfas. Konflikten kan handla om konkurrens om arbetsuppgifter, sociala roller eller sociala revir. Det finns en risk för gruppbildningar inom gruppen, där medlemmarna tvingas välja sida, om klimatet blir för inflammerat av konflikten. Fasen kan liknas vid en tonårings behov av individualitet. Från att ha haft en vilja att visa sig från sin bästa sida i orienteringsfasen, övergår man i denna fas lätt till att stärka sin egen roll och självständighet. I denna fas kommer en process igång där man klargör sina egna och även gruppens målsättningar och syften. Denna fas den kritiska fasen i en nybildad grupp. Om konflikterna blir för stora och svårhanterliga finns det en risk att gruppen splittras eller att arbetet och utvecklingen stagnerar. (ibid., s. 145–146, 157.)

Granér och Granér (2016) ger flera åtgärder och tips på hur man kan undvika ett alltför konfliktfyllt beteende i denna fas. En öppen och tillåtande anda där man har rätt att diskutera gruppens målsättningar, regler, arbetssätt och även ledning kommer att stärka gruppens identitet, och leda till att gruppen snabbare kan övergå till nästa utvecklingsfas som anses vara mer produktiv och positiv till andan. Varje gruppmedlem ska ha en möjlighet att

ventilera sina åsikter och även möjliga stora konflikter gruppmedlemmar emellan ska kunna tas till diskussion under kontrollerade former. På detta vis undviker man att konflikterna förpassas till det dolda, vilket enligt Granér och Granér (2016) kan leda till att gruppmedlemmar undviker varandra, vilket har en skadlig effekt på arbetet. Omvänt kan deltagarna även vända konflikterna inåt, vilket leder till att de blir osäkra och oengagerade. Regelbundna personalmöten, där man lägger vikt vid att skilja på sak- och personfrågor och ger alla medlemmar utrymme att uttrycka sig själva, är ytterligare en form av konfliktminskande aktivitet. Slutligen nämns planerings- och utvecklingssamtalen mellan chef och medarbetare som en viktig del av denna fas. Medarbetaren ska i dessa ha en möjlighet att om frågor som gjorts upp i förväg, och som t.ex. kan behandla dennes personliga och sociala situation, arbetssituation eller förväntningar på framtiden. (ibid., s. 157–158.)

Om man reflekterar över Granér och Granérs (2016) forskning om personalgruppens psykologi och faserna som nybildade grupper måste gå igenom för att fungera på ett bra sätt ur synvinkeln hur sampatrullering har presenterats till personalen, kan man ifrågasätta om sampatrulleringen blir en konstruktiv process (se kapitel 1). Det verkar som att när man har börjat utbilda personalen, har man inte haft ett klart och tydligt syfte med patrulleringen (se kapitel 1, se också Mårtensson, 2015, 4 februari). Innehållet i lagpropositionerna och hur dessa presenteras till personalen har därför en stor vikt när personalen i framtiden börjar arbeta i de nybildade sampatrulleringsgrupperna. Dessutom måste det garanteras att personalen har möjligheter att ventilera och ha en öppen diskussion när konflikter uppstår. Att man saknar ett gemensamt språk, måste också tänkas igenom i förhand.

2.4 Granér och Granér och förändringsprocesser

Som man har redan tagit fram i ledningen har beslutet om starta sampatrulleringsprojektet har tagits på hög nivå inom polisorganisationerna i Finland och Sverige, och poliserna som ska genomföra sampatrulleringen har inte blivit hörda. Sampatrulleringen är därför en ”uppifrån-och-ned-förändring” (Granér & Granér, 2016). I denna typ av förändringsprocess har beslutet om en förändring, t.ex. bildande av en ny arbetsenhet med en helt ny uppgift, kommit från riksdagen, kommunledningen, koncernledningen eller företagsledningen. Det är alltså fråga om att beslutaren har ett långt avstånd till ”fotfolket” som kommer att vara med i själva förändringen. Granér och Granér (2016) ser detta som en stor risk, då

besluten ofta är dåligt förankrade hos arbetarna. Misstänksamhet och låg motivation är möjliga följder för dessa typer av förändringsprocesser, då besluten ofta upplevs som påtvingade. Förändringen uppstår i den formella organisationen men har inte stöd i den informella. Med informell organisation menas hur den ser ut i verkligheten med avseende på arbetssätt, ledarskap och kultur. Den formella sidan är det som finns officiellt på ”pappret”. (ibid., s. 55-58, 202–204.)

Det finns en tendens bland politiker och ledare inom organisationer och företag att se på arbetare som ”spelbrickor” i ett pussel. I förändringsprocesser där man t.ex. bildar nya arbetsenheter eller grupper med nya uppgifter kan denna tendens visa sig i att dessa ”spelbrickor” flyttas runt endast i syfte att maximera resultat och vinster. Detta kan leda till en negativ anda bland arbetarna, speciellt om ledningen inte lyckats med att förankra målbilden och syften med förändringarna. Ofta kommer cheferna med invändningen att personalen ska göra sitt jobb och som de blir tillsagda, det är det de får betalt för. Det finns dock många andra behov som behöver tillgodoses i en förändringsprocess. Behov av tillhörighet, kontroll och sammanhållning måste också tillgodoses för att en person ska trivas på sitt arbete. (Granér och Granér, 2016, s. 202–204.)

Ett framgångsrikt förändringsarbete kräver att de inblandade medverkar i planeringen och uppläggningsen av den. På så vis kan de bidra med den djupt förankrade kunskapen och erfarenheten som de besitter, men som ofta är svår att formulera i skrift. Om de inblandade är införstådda med förändringens syfte och vilka möjliga problem som den avser att lösa, finns det en större möjlighet för att förändringsprocessen ska bli lyckad. (Granér och Granér, 2016, s. 213–215.) I den här studien kommer jag att analysera lagpropositionernas innehåll om sampatrullering också från den här synvinkeln samt att reflektera dess påverkan på personalen.

3 Metod

Både Finlands och Sveriges lagändringar baserar sig på en proposition i vardera landet, och för att denna studies syften är det de propositionerna jag kommer att jämföra med varandra från den teoretiska bakgrunden, som beskrivits i kapitel 2. Lagpropositionerna

fungerar alltså som analysmaterial för sampatrulleringens strategiska linjedragningar i de båda länderna. I de följande kapitlen kommer jag beskriva mitt val av metod, analysmaterialet samt analysprocessen.

3.1 Val av metod

Jag har valt att använda en juridisk komparativ metod för att försöka få svar på mina forskningsfrågor i min studie. En komparativ rättsvetenskaplig metod är en ändamålsenlig utgångspunkt för att jämföra anvisningar, lagtexter och strategidokument mellan olika länder (Sommardahl, 2017). Komparativa metoder används ofta då syftet är att jämföra olika länders rättssystem för att finna likheter eller skillnader i dessa (Bogdan, 2003, s. 18). Enligt Strömholm (1972) så är den komparativa metoden ett sätt att få svar på en viss typ av frågor, genom att rationellt eller åtminstone likformigt sätt behandla ett visst material. En beskrivning av den komparativa metoden är att man rationellt, åtminstone i princip lagbundet eller åtminstone likformigt sätt, behandlar ett visst material för att få svar på en viss typ av frågor (Strömholm, 1972, s. 456). Ole Lando (1966) däremot definierar den komparativa metoden som en teknik att insamla uppgifter om utländsk rätt, sättet att framställa utländsk rätt på samt jämförelse av rättssystem. Enligt Bogdan (2003) ska en komparativ studie innehålla en förklaring av likheter och skillnader av de studerade rättssystemen. Bland annat påverkar ekonomiska, politiska, ideologiska och religiösa aspekter på rättssystemens struktur, utveckling och innehåll. Dessa faktorer kan i sig förklara olikheter inom de studerade rättssystemen.

I den här studien är materialet relativt avgränsat och består endast av Finlands och Sveriges regeringars propositioner gällande förslag till lagändringar gällande mottagande och lämnande av internationellt bistånd. På grund av denna begränsning, kan min studie klassificeras också som en fokuserad studie (Denk, 2001, s. 42) En fokuserad bilateral komparativ studie är enligt Denk (2001) en studie där två länder jämförs, ifråga om endast en studerad aspekt. I min studie är det fråga om två nordiska grannländer, som är väldigt liknande gällande alla de nämnda faktorerna. Därför har jag valt att avgränsa min studie och endast ge en ytlig förklaring om dessa faktorer. Studiens fokus kommer att ligga på att hitta likheter och skillnader i den valda empirin. I min komparativa jämförelse av lagarnas förarbeten klassificerar och kategoriserar jag begrepp, ord och uttryck som behandlar strategiska val

och beskrivningar av målsättningar och syften, för att utröna vad länderna har för motiv till internationellt polisiärt samarbete. Dessa motiv kan sedan sättas in i ett perspektiv som gäller det planerade sampatrulleringssamarbetet i Tornedalen.

3.2 För- och nackdelar med den valda metoden

Mina studerade källor är aktuella originalkällor, vilket är viktigt för att en komparativ studie ska vara relevant. Så kallade primärkällor, d.v.s. lagar och prejudikat, antas vara det bästa källmaterialet vid en komparativ studie (Bogdan, 2003, s. 41–42). Däremot, enligt Finlands Riksdag (Eduskunta, 2017) så framkommer lagstiftarens motiv och syften med lagarna ”*bäst av lagförarbeten såsom kommittébetänkanden, arbetsgruppsrapporter, regeringspropositioner och riksdagens utskottsbetänkanden.*” Johan Rosens (1996), artikel *De svenska lagförarbetenas vara eller inte vara som rättskälla – effekter av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen* så är svensk lagtext i sig allmänhållen och intetsägande. För att ta reda på vad lagstiftaren avser med sin lag och vilka motiv som finns bakom, så måste man studera förarbeten till lagar. Av dessa anledningar kommer jag inte att fokusera min studie på själva lagarna som reglerar det polisiära samarbetet, då dessa troligen innehåller relativt lite information om målsättningar och syften.

Källornas ursprungsland har liknande rättssystem, vilket gör att de är jämförbara sinsemellan, och väldigt lite tolkning behöver göras. Likaså har mina studerade rättskällor identiska syften och drag, då de är avsedda att ändra på lagstiftningen om internationellt samarbetet myndigheter emellan. Detta gör i sig att det så typiska jämförbarhetsproblemet som Bogdan (2003, s. 44–59) tar upp, inte är någon stor faktor i min studie. Båda ländernas propositioner finns skrivna på svenska, vilket innebär att det inte blir några översättningsproblem eller missuppfattningar, vilket ofta är ett problem i komparativa studier (ibid., s. 48–49).

Forskare är av olika åsikt om vad en komparativ metod egentligen är. Kritikerna anser att den komparativa rätten inte har någon egen analysmetod, och att det endast handlar om att man jämför två, eller flera aspekter med varandra. Likaså anser de att det är en ”lekstuga” för juridiska teoretiker, då ”metoden” har väldigt lite begränsningar, och att man i metoden har för fria händer. (Bogdan, 2003, s. 21–27.) Denna syn på metoden innebär att jag måste

vara noggrann med min objektivitet och att jag utförligt beskriver hur jag har gjort min jämförelse i praktiken och hur jag kommit fram till mina resultat.

Enligt Bogdan (2003) ska en komparativ studie alltid utgå ifrån att en utländsk rättsordning studeras i sin helhet. Detta är ett krav som ställs på en komparativ studie, p.g.a. att man ska få en helhetssyn på det studerade området, och samtidigt inkludera alla rättskällor som inverkar på det studerade ämnet. I min egen studie innebär detta att det kan finnas andra rättskällor och material som inverkar på det studerade ämnet, förutom de jag själv valt som empiri. Dock så är min studie så fokuserad, och berör endast en liten detalj inom ländernas rättsystem, att den inte har en stor inverkan på studiens resultat.

3.3 Analysmaterial

Finlands regering gav propositionen *RP 107/2016 rd* till Finlands riksdag den 22.06.2016. Propositionens fullständiga namn är *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd*. Lagpropositionen innehåller 104 sidor, varav 25 sidor upptas av bilagorna. Den här studien är särskilt intresserad av delarna i lagpropositionen, som handlar om strategi och genomförande på gruppnivå. Kapitlet 3 *Målsättning och de viktigaste förslagen*, är den mest essentiella i min studie, då orsaker, syften och målsättningar beskrivs i detta kapitel. Följande kapitel, *Propositionens konsekvenser* och *Beredning av propositionen* är också till viss del intressanta, då de förklarar vad lagändringarna kommer att eventuellt leda till, samt att beredningen berättar vad de olika remissinstanserna har för åsikter om lagändringarna. Efter dessa kapitel kommer detaljbekrivningar om de olika lagparagraferna som avses ändras, och propositionen avslutas med bilagorna, som i sin helhet är så kallad parallelltext. Detta innebär att man i lagtexten presenterar gällande lydelse och parallellt vid sidan av denna skrivit ut den föreslagna lagtexten.

Sveriges riksdag överlämnade propositionen 2016/17:139 till Sveriges riksdag 16.03.2017. Propositionens fullständiga namn är *Nya möjligheter till operativt samarbete med andra stater*. Propositionen innehåller totalt 265 sidor, av vilka 152 sidor ingår i de tio bilagorna som propositionen innehåller. De intressanta kapitlen i min studie är de som behandlar

strategi och dess påverkan av förändringsprocessen på gruppnivå i genomförandet: orsaker, syften och målsättningar i det polisiära samarbetet, d.v.s. inledningen som beskriver propositionens huvudsakliga innehåll, kapitlen 3–7 där de nuvarande och planerade samarbetsformerna beskrivs och kapitel 13 där konsekvenser tas fram. Av bilagorna är den tredje bilagan av intresse. I bilagan finns en sammanfattning av betänkandet om *Utökat polis-samarbete i Norden och EU* (SOU 2011:25) där uppdraget för utredningen varit att utreda de frågor som aktualiseras vid internationellt polisiärt samarbete.

3.4 Analysprocess

I min analys av de två propositionerna har jag först noggrant läst igenom dem flera gånger och granskat hur man presenterar och motiverar sampatrulleringen i de delar av propositionerna som jag i denna studie är särskilt intresserad av (se kapitel 3.3). Sedan har jag sökt efter ord som har med strategi, orsaker, syften och konsekvenser att göra, för att säkerställa att studien är heltäckande gällande dessa teman och att de syften som denna studie har, nås. Sökorden som använts i min studie är *strategi, orsak, syfte, konsekvens, sampatrull och målsättning*. Alla dessa ord har framkommit i den tidigare forskningen och de kan anses vara relevanta för den här studien eftersom de har att göra med hur sampatrulleringen som förändringsarbete ska lyckas i framtiden (se kapitel 2). Sökningen har gjorts i olika böjningsformer av sökorden. Efter ordsökningen har jag analyserat ordens mening och den kontexten där orden tas fram och sökt efter kopplingar med studies teoribakgrund.

4 Resultat

Först kommer jag att presentera resultatet av analysen av de båda propositionerna. Sedan, i kapitel 4.3, kommer jag att sammanfatta de fynd jag gjort i min komparativa jämförelse av ländernas propositioner. I detta samband reflekterar jag över mina fynd från det teoretiska perspektivet av studien.

4.1 Resultat från den finska propositionen

I propositionens början beskrivs dess huvudsakliga innehåll. Propositionen föreslår ett flertal lagändringar i olika lagar ”särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet”. I inledningen finns en allmän motivering till propositionen. Säkerhetsläget i Finland och dess omgivning beskrivs som snabbt föränderlig, och grannländernas situation som ostabil. Nya, mångfacetterade hot har enligt propositionen uppstått under de senaste åren, bl.a. hybridhot, vilket innebär att olika aktörer försöker störa samhällets funktionsförmåga. För att upprätthålla den interna säkerheten, behöver myndigheterna, enligt propositionens inledning, bedriva samarbete med andra stater, organisationer och EU.

Sökning med ordet *strategi* gav tre träffar i den finska propositionen, och dessa träffar har inte med strategin över det polisiära samarbetet att göra, utan är kopplade till EU:s interna säkerhetsstrategi. Internationellt samarbete lyfts upp särskilt i inledningen, men också på andra ställen i propositionen. I inledning tas fram, att brottsbekämpande myndigheter och polismyndigheter ska samarbeta ”i syfte att bekämpa terrorism och gränsöverskridande brottslighet”. Ordet *målsättning* förekommer endast i den här delen av propositionen, totalt fyra gånger. Det vill säga, att inga andra målsättningar för behovet av samarbetet för att bekämpa mot externa hot beskrivs i propositionen. Även detsamma gäller sökordet *orsak*, som gav upphov till 35 träffar i hela dokumentet. Alla träffar behandlar skador och dylikt som ”orsakats” av någon. Någon orsak till det polisiära samarbetet kunde inte hittas med detta sökord. Inte heller med sökordet *sampatrull*, som gav upphov till tio träffar, kunde hittas nya målsättningar eller orsaker till polisiärt samarbete. Inte heller i det andra kapitlet, där nuläget beskrivs, framkommer orsaker eller målsättningar med lagändringarna gällande polisiärt samarbete eller sampatrulleringen.

Kapitel 3 i propositionen är namngivet *Målsättning och de viktigaste förslagen*. Målsättningen med propositionen var att göra de nödvändiga lagändringarna så att Finland till fullo kan lämna och begära internationellt bistånd. I hela propositionen gav sökordet *syfte* 35 träffar, därav alla träffar som behandlar syften med internationellt polisiärt samarbete har behandlats i den här delen av propositionen, i stycket 3.1.1 (de övriga träffarna avser syften med t.ex. specifika lagparagrafer, och dessa beskriver inte syftet med samarbetet i stort). Målsättningen med biståndet förklaras inte i detta kapitel. I stycket 3.2 *De viktigaste förslagen* ska de aktuella lagarna preciseras och kompletteras så att Finland kan delta ef-

fektivt i det internationella polissamarbetet. Andra avsnitt som beskriver målsättningar med samarbetet kunde inte hittas i detta kapitel.

Propositionens konsekvenser beskrivs i det fjärde kapitlet. I själva verket förekommer ordet *konsekvens* endast i den här delen av propositionen, totalt 17 gånger. Man tar upp ekonomiska konsekvenser samt konsekvenser för samhället. De ekonomiska konsekvenserna för det ökade samarbetet bedöms som små, och det anges att själva lagändringarna inte påverkar budgeten. I detta kapitel nämns även ISEC-projektet. Projektet beskrivs som ett utbildningsprojekt där polismän i Finland och Sverige utbildats i det andra landets lagstiftning och förfaranden gällande upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Utbildningsprojektet är enligt propositionen delvis finansierat av EU, och även framtida projekt har möjlighet att få liknande finansiering. Själva sampatrulleringen i Tornedalen nämns inte i detta kapitel. Lagändringarnas konsekvenser för samhället är enligt propositionen att Finland får en bättre möjlighet att delta i internationellt samarbete och övningsverksamhet.

Det femte kapitlet beskriver beredningen av propositionen samt remissyttrandena. Finansministeriet har i sitt remissyttrande angående de ekonomiska konsekvenserna framhåvt att lagändringarna i sig inte förbättrar möjligheterna att delta i internationellt samarbete då de krävda resurserna fattas. Därför bör inrikesministeriets budgetbehov också bedömas i och med lagändringarna. Även andra remissinstanser, såsom t.ex. Polisstyrelsen och Löntagarorganisationen Pardia rf ansåg i sina yttranden att tilläggsfinansiering bör anvisas för de ökade kostnaderna som lagförslagen föranleder. De övriga remissyttrandena behandlar frågor som beslutsfattande, assistans vid samarbete och tjänstemäns rättigheter och skyldigheter.

Kapitlet *Detaljmotivering* beskriver varje förslag till ändrad eller tillagd lagparagraf i detalj. Jag har i min studie endast analyserat de detaljmotiveringar som gäller polisens verksamhetsområde. Bland annat så motiveras lagparagrafändringar i detta kapitel med att ändringen ska ge Finland en möjlighet att delta i internationellt samarbete ”i så stor utsträckning som möjligt”. I kapitlet nämns sampatrulleringen i Lappland. Den beskrivs som en ”gemensam insats”, där tjänstemän från andra länder kan delta som patrullmedlem tillsammans med en finsk tjänsteman. Sampatrulleringen beskrivs i detta textstycke som gemensamma patruller i gränsområden, gemensamma insatser i samband med storevene-

mang, sampatrullering för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten, eller åtgärder i brottsbekämpning eller vägtrafiksäkerheten.

4.2 Resultat från den svenska propositionen

Propositionen börjar med en kort inledning, där det finns ett stycke som kort förklarar propositionens huvudsakliga innehåll. Där anges den ökade rörligheten över gränserna och behovet av skydd mot terroristattentat och annan grov brottlighet som anledningar till behovet av ett utökat samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i olika stater. I de inledande kapitlen framkommer det att man har för avsikt att fördjupa samarbetet från att vara informationsutbyte och direktkontakter i brottsutredningar, till att vara ett mera operativt samarbete i framtiden. Kapitlen 3-7 beskrivs ärendets beredning, de nuvarande samarbetsformerna och det planerade utökade samarbetsformerna.

Även om man i många olika delar av propositionen beskriver samarbetsformer, beskriver man inte tydligt orsakerna till samarbetet. Detta kan påstås, eftersom sökordet *orsak*, som kunde hittas 26 gånger, inte används i betydelsen ”orsaken till att något görs” i propositionen. Det mest frekventa användandet av ordet är då man diskuterar skador som kan tänkas orsakas i de olika samarbetsformerna som propositionen behandlar. Ett exempel på ett sådant användande är sidan 32 i propositionen, där det står, *”Beträffande skadestånd gäller att den svenska staten ska ersätta personer som har orsakats skada i Sverige av en utländsk tjänsteman”*. På samma sätt, beskriver man inte vilka mål samarbetet har. I ordsökningen kunde man inte hitta ordet målsättning eller ordet mål, i samma betydelse, en enda gång i hela propositionen.

I det fjärde kapitlet, som behandlar operativt samarbete, beskrivs vad som krävs från staten innan man kan börja internationellt samarbete. Ordet ”syfte” används i den åttonde paragrafen, där regleras vissa detaljer för polisärt samarbete. Bland annat står det att det särskilda syftet med samarbetet skall framgå klart i överenskommelse med den andra staten. Det vill säga, att både Finland och Sverige måste överenskomma med syften i sampatrulleringen innan den kan påbörjas. Annars använder man ordet ”syfte” totalt 126 gånger, i andra sammanhang, till exempel när man talar om Schengen-samarbetet eller med samarbetet med USA – alltså i sammanhang som inte har med denna studie att göra.

I kapitel 6.1 beskrivs hur ärendet bedömts i remissinstanserna. Rikspolisstyrelsen har bland annat yttrat att ett utökat samarbete kan stärka den svenska polisen uthållighet i särskilt

krävande situationer, stärka den polisiära närvaron i glesbefolkade områden och ge bättre tillgång till särskild kompetens. Det svenska brottsförebyggande rådet och Polisförbundet anser att saken inte utretts tillräckligt noggrant och att det saknas tillräckliga skäl till ett utökat samarbete. I regeringens svar till remissinstanserna står det bland annat att sampatrullering och spaning med utländska myndigheter i gränsområden skulle vara till hjälp till den svenska polisen.

I kapitel 7 under rubriken *Bistånd ska få begäras när det är lämpligt*, hittades följande textavsnitt, ”*Den svenska polisen ska..., som huvudregel klara av sitt uppdrag på egen hand.*” Möjligheten att samarbeta med utländska myndigheter ses utav regeringen som ett komplement som ska användas i situationer där internationell samverkan gör att polisen kan utföra sitt uppdrag på ett bättre sätt. I slutet av samma stycke fastslår regeringen att bistånd i polisiärt operativt samarbete får begäras för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Därpå följer förslagen till de nya lagtexterna och i nästa kapitel beskrivs hur ärendet beretts. Propositionen avslutas med ett kapitel om vilka konsekvenser lagändringarna kan tänkas leda till och en författningskommentar.

13. Kapitlet behandlar endast konsekvenser med propositionen och ordet ”konsekvens” hittas 14 gånger. Man lyfter upp ekonomiska konsekvenser, som gäller alla föreslagna lagförändringar och all polisärt samarbete, inte endast sampatrulleringen. Regeringen anser, att de kostnader som förslagen kan ge upphov till, kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

I bilaga 3 *Sammanfattning av betänkandet om Utökat polissamarbete I Norden och EU* (SOU 2011:25) tas ett utökat internationellt polisiärt samarbete upp. Detta är enligt betänkandet ett sätt att arbeta brottsförebyggande och brottsbekämpande mot gränsöverskridande brottslighet. Ett fördjupat operativt samarbete beskrivs också som ett sätt för polisen att arbeta mer kostnadseffektivt, genom att utnyttja resurser gemensamt med andra länder. Polisen kan på det viset dimensionera sin verksamhet, till att kringgå den överkapacitet som krävs för att hantera varje tänkbar situation. Enligt utredningen får inte rättssäkerheten eller kvaliteten på myndighetsutövningen försämrans på grund av samarbetet. Utredningen föreslår att gemensamma patruller är en samarbetsform, som har till syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott. Utredningen föreslår att Rikspolissty-

relsen ska träffa en överenskommelse vid varje enskild samverkansinsats, där insatsen konkretiseras och planeras i detalj.

Sökordet *strategi* förekommer 24 gånger i propositionen, och alla hittades i bilagorna, och de flesta har med Europols strategiska analysfunktion att göra. Ordet förekommer inte i samband med textavsnitt som behandlar sampatrullering. Ordet *sampatrull* förekommer en gång i propositionen, i bilaga 3. *Sammanfattning av betänkandet Utökat polissamarbete i Norden och EU* (SOU 2011:25) i ett stycke som har rubriken ”Behovet av samarbete”: ”*Löpande samarbete avser samverkan som är av mera fortlöpande karaktär, mera utsträckt i tiden och ofta även avser ett större geografiskt område. Det kan t.ex. röra sig om en sampatrullering längs gränsen till Danmark, Finland eller Norge*”.

4.3 Sammanfattning av resultat från båda länderna

Båda ländernas propositioner har vissa liknande drag gällande orsakerna till att de vill utöka det internationella polisiära samarbetet. I båda propositionerna nämns gränsöverskridande brottslighet, grov brottslighet och terrorism som orsaker till att utveckla och fördjupa samarbetet på ett allmänt plan. Båda länderna anser att sampatrullering i gränstrakter är ett sätt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I den svenska propositionen nämns att en stat i första hand ska kunna sköta sin inre säkerhet på egen hand, och att ett internationellt polisiärt samarbete endast får vara ett komplement till detta arbete. Finlands proposition tar inte upp detta. I den svenska propositionen framkom det att det polisiära samarbetet kan ha en besparande effekt, då resurser kan användas mer kostnadseffektivt. Finland däremot är av den åsikten att ett utökat samarbete kommer att kräva mera resurser och en större budgetering för polisen.

	Strategi	Orsak	Målsättning	Konsekvens	Syfte	Sampatrull
Fin	EU:s säkerhetsstrategi	Skador och dylikt orsakats av någon	Behov av internationellt samarbete	Ekonomiska, konsekvenser för samhället kopplat till internationellt samarbete	Internationellt samarbete	Det finns inga målsättningar eller orsaker kopplade till sampatrulleringen
Sve	Euro-polsanalysstrategi	Skador orsakats av någon	Finns inte i propositionen	Ekonomiska	Internationellt samarbete	Nämns en gång i en bilaga

Tabell 1. Sammanfattning av ordsökning

I Tabell 1. har resultat från ordsökningen sammanfattats. Från det systemteoretiska och klassiska perspektivet (Whittington, 2001), som anses relevanta i den här studien och för att sampatrulleringens ska lyckas (se kapitel 2.1), är ordet strategi av högsta intresse. I båda ländernas propositioner har man dock inte tagit fram strategi ur sociala aspekter och inte heller har man dragit riktlinjer för hur man vill lyckas med sampatrulleringen. Brister i förklaringar av orsaker och mål med samarbetet och begränsade förklaringar av syften och konsekvenser av själva patrulleringen ger slutsatsen, att propositionerna innehåller en dålig strategi, som Rumelt (2011) har beskrivits den. Inga åtgärder finns beskrivna för hur man ska åstadkomma det som man vill uppnå (se Rumelt, 2011). Strategi i propositionerna behandlar endast EU:s strategi samt Europols analysstrategi.

Rumelt (2011) ser ovan nämnda faktorer som en allvarlig brist i strategin, att man försöker presentera någonting annat än det som egentligen borde presenteras. Samtidigt får man en känsla av att man inte vet vad som egentligen krävs av sampatrulleringen. Brister i beskrivningar av målsättning och syfte tyder på detsamma. Detta är vanligt i en sådan här

förändringsprocess, som är uppifrån-ned, eftersom man inte har haft en dialog med personalen i polisfältet om hur de anser samarbetet skulle kunna fungera eller planeras (se Granér & Granér, 2016).

Resultat visar att propositionerna inte innehåller en klar målbild för dem som ska arbeta i sampatrulleringsgrupper. Risken att hamna i konflikter och destruktivt samarbete är därför stor, dock kan dessa alltid uppstå när man startar en ny grupp (se Granér & Granér, 2016).

5 Diskussion

Min studie hade för avsikt att hitta orsakerna till att Finland och Sverige vill börja samarbeta i form av sampatrullering i Tornedalen. Den huvudsakliga frågan var om ländernas målsättningar med samarbetet är klart definierade i propositionerna som reglerar den. Den andra frågan som ville besvaras med studien var, om ländernas strategier, orsaker och syftet med sampatrulleringen är liknande, eller om det finns skillnader mellan dem. Som empiri valdes båda ländernas propositioner, av den anledningen att propositioner ger en bild av lagstiftarens bakomliggande målsättningar med en stiftad lag (se kapitel 3.2). Som metod för studien valdes den komparativa, jämförande metoden, då den kan anses vara en naturlig metod då man jämför två förarbeten till lagar som behandlar samma sak. Båda forskningsfrågorna kan bedömas ha fått ett svar i studien. Båda länderna vill upprätthålla allmän ordning och säkerhet med hjälp av sampatruller, och är av den åsikten att samarbete är ett sätt att handskas med gränsöversridande brottslighet. Den största skillnaden mellan länderna är att Sverige anser att sampatrullering kan vara ett sätt att spara pengar och resurser i glesbefolkade områden, medan Finland anser att polisiärt samarbete alltid ger upphov till större kostnader.

I teorikapitlet beskrevs vad strategi är i stort, och vad som krävs för att en strategi ska vara bra. Teorier om vad som krävs för att ett samarbete ska ha förutsättningar att lyckas ur ett grupp psykologiskt perspektiv presenterades också. Sett ur den presenterade teoretiska synvinkeln uppfyller varken Finlands eller Sveriges propositioner kraven för en god strategi. Propositionerna talar om vikten om ett fördjupat och utökat samarbete, men det framgår aldrig ur propositionerna hur detta ska motverka gränsöverskridande brottslighet,

terrorism, eller hur sampatrullering ska kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet. En finsk polispatrull på Finska sidan av gränsen, och en svensk på Svenska sidan kan tänkas utföra samma arbete minst lika bra som en eller två sampatruller som arbetar på båda sidor av gränsen. Det framgår inte av propositionerna vad som gör sampatrullen till något speciellt som är till större nytta i arbetet än en vanlig nationell patrull. Om strategin och målsättningarna med sampatrulleringen är oklara finns det en risk för att de negativa gruppsykologiska processerna tar vid, och att personalen som ska utföra själva arbetet går in i en djup konfliktfas.

Det kan finnas flera anledningar till att propositionerna inte behandlar frågor ur en djupare strategisk synvinkel. Regeringarna kan tänkas undvika att detaljstyra frågor i alltför stor utsträckning, dels för att man inte har tid och resurser att bygga strategier för varje enskild fråga som behandlas, och för att inte binda beslutsfattares händer på en lägre nivå. Polismyndigheterna i båda länderna kan tänkas ha tillräcklig kompetens att bygga en detaljerad strategi för samarbetet, utan att regeringarna blandar sig i denna fråga.

Jag anser att min studie har en hög reliabilitet, då jag läst igenom propositionerna flera gånger och med hjälp av dator sökt efter ord som har med de studerade termerna att göra. Felmarginalen i denna fråga är knappast stor. Validiteten däremot är en något komplicerad fråga. Å ena sidan kan studien tänkas ha en hög validitet då den studerar de aspekter som enligt min valda teori säger något om lagstiftarens målsättningar och orsaker till en stiftad lag, men å andra sidan så tror jag att en intervjustudie, där samma frågor ställts till högt ställda beslutsfattare inom till exempel polismyndigheterna, kanske hade gett en helt annan bild av vilka målsättningarna med det internationella polissamarbetet är. Frågan om rätt sak studerats, för att få svar på studiens forskningsfrågor, är därför ännu delvis obesvarad. Denna fråga bör tas upp i en ny, framtida studie.

Under sensommaren 2017 beslutade Rikspolisstyrelsen i Sverige att de redan gjorda lagändringarna gällande internationellt polisiärt samarbete inte är tillräckliga för att börja sampatrullera med Finland. Rikspolisstyrelsen anser att det behövs mer detaljerade avtal länderna emellan som reglerar samarbetet. Sverige har bildat en arbetsgrupp för att planera saken. Sett ur strategisk och gruppsykologisk synvinkel är detta en positiv sak. Flera frågetecken och oklarheter bör redas ut innan länderna kan börja sampatrullera. Det kommande

avtalet bör innehålla en klar strategi, som förklarar målsättningarna med samarbetet. Inte minst för den deltagande personalens skull.

Referenser

- Bogdan, M. (1993). *Komparativ rättskunskap*. Norstedts Juridik.
- Denk, T. (2002). *Komparativ metod – förståelse genom jämförelse*. Studentlitteratur.
- Eisele, P. (2007). *Att använda arbetsgrupper effektivt – verktyg för utveckling av lag*. Liber.
- Finlands riksdag. *Allmänt om rättskällor och juridisk information*. Hämtad från https://www.eduskunta.fi/SV/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sidor/Yleista-oikeuslahteista-ja-oikeudellisesta-informaatiosta.aspx. Den 13 juli 2017.
- Finlands Prop. RP 107/2016 rd. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd*. Tillgänglig: https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_107+2016.pdf
- Granér, R. & Granér S. (2016). *Personalgruppens psykologi*. Studentlitteratur.
- Lando, O. (1966). *Komparativ ret som emne for forskning och undervisning*. FJFT.
- Lehikoinen-Stedt, K. (2014, 23 september). *Ökat polissamarbete vid gränsen*. Hämtad från <https://www.svt.se/nyheter/utiset/svenska/okat-polissamarbete-vid-gransen>. Den 24 juli 2017.
- Mårtensson, F. (2015, 4 februari). *Språkstudier del av svensk-finskt projekt*. Polistidningen. Hämtad från <http://polistidningen.se>. Den 19 juni 2017.
- Robbins, H. & Finley, M. (2000). *The new why teams don't work – What goes wrong and how to make it right*. Berrett-Koehler Publishers.
- Rosén, J. (1996). *De svenska lagförarbetenas vara eller inte vara som rättskälla — effekter av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen*. Svenska juristtidningen. Hämtad från <http://svjt.se/1996/244>. Den 17 augusti 2017.
- Rumelt, R. P. (2011). *Good strategy, bad strategy: The difference and why it matters*. New York: Crown Business.
- Spiik, E. (2016, 19 februari). *Lagändring på gång för polissamarbete*. Haparandabladet. Hämtad från <http://hbwebben.se>. Den 28 juni 2017.

Strömholm, S. (1972). *Har den komparativa rätten någon metod?* Hämtad från <http://svjt.se/svjt/1972/456>. Den 7 juli 2017.

Sveriges Prop. 2016/17:139 *Nya möjligheter till operativt samarbete med andra stater*
Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/72789013-95EF-40AC-93C0-F79F2DD52D94>

Whittington, Richard (2008). *Vad är strategi - och spelar den någon roll*. Liber AB.