

Uppföljande tillsyn över Polismyndighetens



- ärende- och brottssamordning,
- tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning, samt
- ärendebalansen i utredningsverksamheten

Tillsynsrapport 2021:8

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli december 2021



Polismyndigheten, tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, 106 75 Stockholm

Dnr: A577.060/2020, Saknr: 128

Omslagsfoto: Maria Hällqvist, Polismyndigheten

Upplaga: Intrapolis, tryckt/kopierad i 300 ex

Datum: December 2021

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortningar	6
1 Uppdrag och genomförande	7
1.1 Tillsynsuppdrag	7
1.2 Genomförande	7
1.3 Rapportens disposition.....	8
2 Pågående utvecklingsarbeten	9
2.1 Bakgrund	9
2.2 Process- och verksamhetsansvar.....	9
2.3 Strategi 2024 och Utredningsstrategin.....	10
2.4 Snabbare lagföring.....	11
2.5 Påföljdläran	11
3 Brottsamordning	13
3.1 Bakgrund	13
3.2 Iakttagelser	13
3.3 Bedömning	14
4 Ärendesamordning	15
4.1 Bakgrund	15
4.2 Iakttagelser	15
4.3 Bedömning	17
5 Nedläggning av förundersökning	18
5.1 Bakgrund	18
5.2 Iakttagelser	19
5.3 Bedömning	21
6 Arbetet mot brottsaktiva	23
6.1 Bakgrund	23
6.2 Iakttagelser	23
6.3 Bedömning	24
7 Utbildning och kompetens	25
7.1 Bakgrund	25
7.2 Iakttagelser	25
7.3 Bedömning	27
8 Ärendebalanser	28
8.1 Bakgrund	28
8.2 Iakttagelser	30
8.3 Bedömning	32
9 Ledning och styrning	33
9.1 Bakgrund	33
9.2 Iakttagelser	33
9.3 Bedömning	35
10 Rekommendationer	37
Bilaga 1	38
Bilaga 2	41

Sammanfattning

Polismyndighetens utredningsverksamhet har varit föremål för tre inspektioner som genomfördes under 2017 fram till mars 2018. Inspektionerna omfattade granskning av Polismyndighetens ärende- och brottsamordning (tillsynsrapport 2018:2), tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning (tillsynsrapport 2018:3) samt ärendebalansen i utredningsverksamheten (tillsynsrapport 2018:4).

Rikspolischefen beslutade den 15 mars 2018 att chefen för nationella operativa avdelningen (Noa), i egenskap av processägare för huvudprocessen utredning och lagföring (UL), ansvarar för att åtgärder vidtas för att förbättra och utveckla utredningsverksamheten i enlighet med de rekommendationer som lagts fram i tillsynsrapporterna. Rikspolischefen beslutade även att en uppföljande tillsyn skulle genomföras senast 2020 för att bedöma i vilken utsträckning som vidtagna åtgärder med anledning av rekommendationerna har utvecklats och förbättrat utredningsverksamheten.

Denna uppföljande tillsyn har omfattat granskning av handlingar och enkäter ställda till processägaren för UL vid Noa och till polisregionerna. Noa och samtliga polisregioner har varit föremål för tillsynen.

Under tillsynen har framkommit att flera åtgärder vidtagits med anledning av de tidigare lämnade rekommendationerna, vilka enligt tillsynsenheten har bidragit till en utvecklad och förbättrad utredningsverksamhet. Till exempel har Noa uppgett att flera nya utbildningar för förundersökningsledare och utredare är under utveckling samt att det medfört en förstärkt ärendesamordning och ett förstärkt arbete mot brottsaktiva. Rekommendationerna har därutöver bidragit till en ökad förståelse för hur brottsbekämpande åtgärder kan uppnås genom användandet av den så kallade påföljds läran för att uppnå bred och tillräcklig lagföring. Vidare har Noa uppgett att rekommendationerna i de tre tidigare tillsynsrapporterna har bidragit bland annat till att Polismyndigheten har tagit fram en utredningsstrategi för att tydliggöra hur utredningsverksamheten ska bedrivas för att vara rättssäker, effektiv och enhetlig. Strategin beslutades under pågående tillsyn och det är därför för tidigt att uttala sig om vilka effekter den har fått, men den är ett viktigt bidrag i arbetet med att skapa en gemensam målbild för utredningsverksamheten.

Några av de rekommendationer som lämnades i tillsynsrapporterna har dock inte omhändertagits av processägaren i enlighet med rikspolischefens beslut och har därför resulterat i förnyade rekommendationer.

Processägaren fick bland annat i uppdrag att revidera Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning (A331.823/2015), vilket inte har skett. Med anledning av vad som framkommit i denna tillsyn rekommenderas processägaren att revidera eller ersätta slutrapporten.

Det har även konstaterats att processägaren inte har tagit fram styrdokument avseende förundersökningsbegränsning i enlighet med den tidigare rekommendationen. Polismyndigheten behöver tillse att styrningen avseende förundersökningsbegränsning förtydligas på lämpligt sätt, till exempel genom egna styrdokument på området.

Tillsynsenheten anser dessutom att processägaren bör tillse att statistik avseende antalet beslutade förundersökningsbegränsningar på misstankenivå kan tas fram, i enlighet med den tidigare lämnade rekommendationen.

Arbetet mot brottsaktiva har utvecklats och uppmärksammats, men processägaren har inte reviderat Polismyndighetens strategi för utredning av brott mot individer med flera brottsmisstankar (A035.678/2016). Mot bakgrund av vad som har framkommit i denna tillsyn rekommenderas processägaren att revidera eller ersätta strategin.

Under tillsynen har det även konstaterats att det inte har införts nationellt enhetliga rutiner för regelbundna ärenderevisioner. Det är angeläget att sådana tas fram och därför lämnas en förnyad rekommendation avseende ärenderevisioner.

Flera av de åtgärder som har vidtagits med anledning av rekommendationerna som lämnades 2018 har nyligen genomförts. Det är därför ännu inte möjligt att uttala sig om hur de kommer påverka utredningsverksamheten, även om de på sikt förväntas bidra till att denna utvecklas och förbättras. Ärendebalanserna har minskat generellt jämfört med tidigare år, men det uppges bland annat bero på en utökad utredningsresurs. Inom ramen för vad som granskats inom denna tillsyn kan de minskade ärendebalanserna inte knytas till några specifika åtgärder som processägaren har vidtagit med anledning av rikspolischefens beslut den 15 mars 2018. Processägaren behöver, som en del i att ytterligare utveckla och förbättra utredningsverksamheten, skapa en tydligare målbild med entydiga styrsignaler. Denna behöver kommuniceras och förankras på ett tydligt sätt i Polismyndigheten. Utredningsstrategin är ett viktigt bidrag till målbildsarbetet, men den är inte ensamt tillräcklig.

Förkortningar

Brå	Brottsförebyggande rådet
Cåbra	Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem
Durtvå	Datoriserad utredningsrutin med tvångsmedelshantering. Polisens it-stöd för brottsutredning och tvångsmedelshantering.
NFC	Nationellt forensiskt centrum
Noa	Nationella operativa avdelningen
Nolg	Nationella operativa ledningsgruppen
Näso	Nationella ärendesamordningsmöten
PKC	Polisens kontaktcenter
RLC	Regionledningscentral
PNU	Polisens nationella utredningsdirektiv
UL	Utredning och lagföring

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Tillsynsuppdrag

Under 2017 fram till mars 2018 genomförde tillsynsenheten tre inspektioner av Polismyndighetens utredningsverksamhet. De avsåg Polismyndighetens ärende- och brottsamordning (tillsynsrapport 2018:2), tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningens begränsning (tillsynsrapport 2018:3) samt ärendebalansen i utredningsverksamheten (tillsynsrapport 2018:4).

Inspektionerna resulterade i ett antal rekommendationer. Enligt beslut av rikspolischefen den 15 mars 2018 ansvarar chefen för nationella operativa avdelningen (Noa), i egenskap av processägare för huvudprocessen utredning och lagföring (UL), för att vidta åtgärder i enlighet med rekommendationerna för att förbättra och utveckla utredningsverksamheten. Rikspolischefen beslutade även att en uppföljande tillsyn skulle genomföras senast 2020 för att bedöma i vilken utsträckning som vidtagna åtgärder med anledning av rekommendationerna har utvecklat och förbättrat utredningsverksamheten.¹

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2020 (PM 2019:43) framgår att tillsynsenheten ska genomföra en uppföljande tillsyn över ovan nämnda tillsynsärenden. Direktivet för tillsynsärendet beslutades den 3 november 2020, bilaga 1. Ett tilläggsdirektiv beslutades den 10 februari 2021, bilaga 2. Tillsynsenheten ska följa upp Polismyndighetens tre beslut från den 15 mars 2018 om åtgärder vidtagna med anledning av lämnade rekommendationer och undersöka i vilken utsträckning som dessa har lett till att utredningsverksamheten har utvecklats och förbättrats.

I Polismyndighetens riktlinjer för tillsynsenhetens verksamhet (PM 2019:33) anges tillsynsrapporternas syfte vara bland annat att bidra till verksamhetens utveckling och ett ökat kunskapsläge.

1.2 Genomförande

Den uppföljande tillsynen har genomförts som en granskning från november 2020 till oktober 2021. Tillsynsledare har varit Åsa Hasth (november 2020 till januari 2021) och Marie Hummer (februari till december 2021) och tillsynshandläggare har varit Bodil Norberg. Lisa Birge vid polisregion Stockholm, Tommy Lindén och Magnus Lundstedt vid polisregion Syd, och Lars Lundmark vid polisregion Nord har deltagit som experter under tillsynen.

Tillsynen har omfattat granskning av handlingar och enkäter ställda till processägaren för UL vid Noa och till polisregionerna. Noa och samtliga polisregioner har varit föremål för tillsynen.

¹ Polismyndighetens beslut dnr A424.132/2017, A495.704/2017 och A160.109/2017.

1.3 Rapportens disposition

I detta inledande kapitel presenteras bakgrunden till och syftet med den uppföljande tillsynen. I kapitel 2 beskrivs pågående utvecklingsarbeten samt process- och verksamhetsansvar. I kapitel 3–9 redovisas uppföljningen av de rekommendationer som lämnades i de tre tidigare tillsynsrapporterna. I inledningen av varje kapitel finns ett kortare bakgrundsavsnitt som redogör för de aktuella rekommendationerna. Därefter redogörs för de iakttagelser som har gjorts utifrån enkätsvar och granskning av handlingar, följt av tillsynsenhetens bedömning.

I kapitel 10 lämnas avslutningsvis ett antal rekommendationer. Dessa avser i huvudsak tidigare lämnade rekommendationer som inte blivit åtgärdade.

2 Pågående utvecklingsarbeten

2.1 Bakgrund

Noa har i sina enkätsvar uppgett att rekommendationerna i de tre tidigare tillsynsrapporterna har bidragit bland annat till att arbetet med framtagande av en utredningsstrategi initierades, att flera nya utbildningar för förundersökningsledare och utredare är under utveckling samt en förstärkt ärendesamordning och ett förstärkt arbete mot brottsaktiva.

2.2 Process- och verksamhetsansvar

Det finns två typer av övergripande ansvar när det gäller ledning och styrning av olika verksamheter inom Polismyndigheten, process- och verksamhetsansvar.²

Processansvar innebär ett nationellt ansvar för en viss process och innefattar bland annat att besluta inom denna, uppdatera och utveckla styrdokument och säkerställa ändamålsenlighet och enhetlighet. Att vara ansvarig för en process innefattar även att säkerställa att resultat uppnås inom verksamheten. Verksamhetsansvar innebär att varje chef inom sin egen verksamhet har ansvar för bland annat att ärenden handläggs rättssäkert och att arbetet bedrivs enligt gällande författningar, avtal och styrdokument.³ Verksamhetsansvariga chefer har personalansvar och får besluta och prioritera hur den egna resursen ska användas och organiseras. En översiktlig ansvarsfördelning mellan process- och verksamhetsansvar finns i Polismyndighetens handbok för processansvar (PM 2019:21).

Det är chefen för Noa som är processägare för huvudprocessen utredning och lagföring. Den som är processägare har processansvar.⁴ Processansvaret kan inte delegeras men processägare kan fördela arbetsuppgifter till en medarbetare, funktion eller organisatorisk enhet inom egen avdelning eller egen polisregion.⁵ Av Noas handläggningsordning framgår att beredningsenheten vid Noa har delegerats arbetsuppgifter inom huvudprocessen UL, däribland ärendesamordning inklusive arbetet mot brottsaktiva. Brottssamordning har delegerats till utredningsenheten vid Noa och utvecklingscentrum Syd har delegerats arbetsuppgifter för polisens nationella utredningsdirektiv (PNU).⁶

Processtyrningen har generellt svårt att få genomslag i Polismyndigheten, vilket har uppmärksammats tidigare och flera interna granskningar pekar på brister och otydligheter.⁷ Statskontorets granskning av Polismyndighetens omorganisation visar också på detta.⁸

² Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten* (PM 2020:26), 3 kap. 1 och 5 §§.

³ Ibid., 3 kap. 3 och 4 §§.

⁴ Ibid., 3 kap. 2 och 4 §§.

⁵ Ibid., 3 kap. 3 § tredje stycket.

⁶ Polismyndigheten. *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* (Noa 2020:01), bilaga 1.

⁷ Se exempelvis Polismyndigheten. *Polisens kontaktcenter* (tillsynsrapport 2020:6) och *Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet* (A058.733/2018).

⁸ Statskontoret. *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet* (2018:18), s. 27.

Även ekonomiavdelningen har i en rapport från 2021 slagit fast att en kulturförändring behöver ske för att tillämpningen av processtyrningen ska utvecklas i önskad riktning. En sådan kulturförändring innebär ett långsiktigt och uthålligt arbete som syftar till att förändra beteenden hos såväl process- som verksamhetsansvariga, bland annat genom att styrdokument anger inriktningen på förändringarna. Den övervägande delen av arbetet handlar dock om att stärka samarbetsformer där utbildning, förändringsledning och kommunikation är centrala delar, för att skapa bland annat gemensam förståelse, engagemang och handling.⁹ För närvarande pågår en reformering av Noa kanslis uppdrag och organisationsstruktur som syftar till att stärka och utveckla Noas, och i förlängningen Polismyndighetens, förmåga till strategisk styrning och samordning.¹⁰ Det pågår också ett arbete vid rikspolischefens kansli för att stärka och förtydliga myndighetens processtyrning.¹¹

2.3 Strategi 2024 och Utredningsstrategin

År 2018 beslutades Polismyndighetens strategi 2024 (PM 2018:23) i vilken myndighetens vision, verksamhetsidé, långsiktiga mål och strategiska initiativ med sikte på 2024 fastställdes. Strategin utgör grunden för Polismyndighetens verksamhetsplan 2019 och Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024 (PM 2021:5).

I Polismyndighetens verksamhetsplan 2019 preciserades framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring som ett av de mest prioriterade långsiktiga målen för myndigheten. I verksamhetsplanen angavs också att ett arbete skulle påbörjas med att ta fram en strategi för polisens utredningsverksamhet i syfte att säkerställa den brottsutredande förmågan, öka uppkläringen och upprätthålla medborgarnas förtroende för polisen.

Även i Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024 anges att framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring är ett av de prioriterade områden inom vilka Polismyndigheten ska öka sin förmåga. Där anges bland annat att de brott som anmäls ska hanteras på ett kvalificerat, korrekt och effektivt sätt, samt att de brott som har förutsättningar att nå lagföring ska utredas. Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning ska tillämpas om det finns förutsättningar för det.

Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten (PM 2021:10), nedan kallad Utredningsstrategin, beslutades den 25 mars 2021. Utredningsstrategin har tagits fram för att tydliggöra hur utredningsverksamheten ska bedrivas för att vara rättssäker, effektiv och enhetlig. Med framgångsrik uppkläring avses att de brottsmisstankar som förväntas leda till lagföring och kan påverka påföljden ska utredas. För den brottsutredande verksamheten innebär det att de brott som anmäls ska bedömas kvalificerat och korrekt i syfte att utredningsresurserna ska kunna fokuseras på de brott som har förutsättningar att nå lagföring och kan påverka påföljden. Strategin ska utgöra plattformen för utredningsverksamheten och det brottsutredande uppdraget. I det dagliga arbetet används metoderna i PNU.

⁹ Polismyndigheten. *Polisens processtyrning – förtydligande av processansvar och processtyrning för ökad helhetssyn och samordning* (A685.424/2020).

¹⁰ Polismyndighetens beslut dnr NOA 32/20, A614.723/2019.

¹¹ Polismyndighetens beslut dnr RPC 10/2021, A685.424/2020.

2.4 Snabbare lagföring

Snabbare lagföring är ett regeringsuppdrag där Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket deltar. Snabbare lagföring inleddes på försök 2018 i tre lokalpolisområden i polisregion Stockholm och utökades från 2020 till hela regionen. Snabbare lagföring har fallit väl ut varför arbetssättet från 2021 även omfattar ett polisområde i samtliga övriga polisregioner. Arbetssättet föreslås att permanent införas i hela landet 2023–2024.¹²

Arbetssättet innebär att polisen direkt i samband med ett brott genomför långtgående utredningsåtgärder, till exempel förhör. Polispersonal i yttre tjänst får stöd via telefon av en jourhavande förundersökningsledare. Syftet är att förbättra kvaliteten och ge stöd och hjälp i utredningsarbetet. Det innebär också att förundersökningsledaren kan ge direktiv i utredningen direkt, till exempel om att förundersökning ska läggas ned eller inte inledas. Därigenom kan resurser som annars hade lagts på utredningen i onödan sparas. I många fall kan utredningen färdigställas direkt på platsen, och den jourhavande förundersökningsledaren ser till att ärendet slutförs och kan redovisas till åklagare. Det leder till att antalet överlämningar minimeras och att färre funktioner behöver sätta sig in i samma förundersökning. Arbetssättet innebär att det går snabbt att utreda och lagföra enklare brott som till exempel trafikbrott, tillgreppsbrott och narkotikabrott. Målet har varit att den misstänkte ska lagföras eller få sin sak prövad inom 2–6 veckor.¹³

Samverkan mellan de involverade myndigheterna har förutom samordning av rutiner och informationsutbyte även omfattat en lärande del med konstruktiv återkoppling.

Kombinationen av arbetssättet och samverkan bedöms ha ökat rättssäkerheten eftersom kvaliteten har legat i fokus. En framgångsfaktor för att nå snabbare lagföring har varit användandet av de verktyg som tagits fram genom tillfälliga författningsändringar, bland annat det nya delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning, som förkortat tiden i domstol.¹⁴

2.5 Påföljdläran

I tillsynsrapport 2018:2 fann tillsynsenheten att det behövdes en ökad förståelse inom polisorganisationen om hur tidsfaktorn avseende misstankar påverkar påföljden i arbetet mot brottsaktiva. Detta gäller särskilt äldre misstankar och brott av enklare beskaffenhet. Det behövdes även en ökad kunskap om vad som krävs för att åklagaren ska pröva förutsättningarna för frihetsberövande, exempelvis recidivhäktning, vid upprepad brottslighet.

Av 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken framgår att domstolen som skäl för fängelse får beakta att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott. Om någon lagförs för brott och därefter gör sig skyldig till brott igen är det fråga om återfall i brott. Om denne istället begår flera brott och därefter döms för fler än ett av dessa brott är det istället en fråga om

¹² SOU 2021:46. *Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål*, s. 117ff och 507.

¹³ Ibid., s. 18ff och 116.

¹⁴ Ibid., s. 85f.

flerfaldig brottslighet. Skillnaden är om det finns en dom mellan brotten eller inte. Det har betydelse för straffbestämningen om det är fråga om återfall eller flerfaldig brottslighet.¹⁵

Enligt 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken ska straff bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. När någon döms för flera brott samtidigt och ett gemensamt straff ska utdömas, ska straffet därför bestämmas med hänsyn till den samlade brottslighetens straffvärde. Utgångspunkten är att den så kallade asperationsprincipen ska tillämpas. Principen innebär att det allvarligaste brottet bedöms till sitt fulla straffvärde, och därefter läggs en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i en fallande skala efter brottens allvarlighetsgrad. I praktiken innebär det att straffet som utmäts vid flerfaldig brottslighet ofta blir betydligt lägre än vad som skulle bli följden av en sammanläggning av straffvärdet för varje enskilt brott.¹⁶

Utredningsresurserna ska användas så effektivt och rationellt som möjligt. Eftersom straffvärdet vid upprepad brottslighet utan mellanliggande dom minskar successivt, betyder det att urvalet av misstankar som utreds och redovisas till åklagare påverkar påföljden och effektiviteten i rättsväsendet.

Reglerna om ärendesamordning och förundersökningsbegränsning utgår bland annat från påföljdssystemet. Syftet med ärendesamordning är främst att ur ett effektivitetsperspektiv utreda och redovisa de samlade brottsmisstankarna mot en och samma person. I detta arbete är reglerna om förundersökningsbegränsning av stor vikt. Det huvudsakliga syftet med förundersökningsbegränsning är processekonomiskt. Samhällets reaktion ska komma i så nära anslutning som möjligt till att brott har begåtts. En minskning av antalet brottsmisstankar som utreds i kombination med att snabbare väcka åtal kan öka möjligheten att avbryta pågående brottslighet. Kortare utredningstider kan leda till att brottsoffer får tidigare upprättelse och bidrar till en mer rättssäker process.¹⁷ Genom att avstå från att lägga resurser där insatserna ger små eller inga effekter på påföljden, kan polisen skapa förutsättningar för att snabbt och med kvalitet utreda mer allvarliga brott.¹⁸

Noa har uppgett att rekommendationerna i de tidigare tillsynsrapporterna har bidragit till en ökad förståelse för hur påföljdläran kan användas för att uppnå bred och tillräcklig lagföring mot brottsaktiva. Med begreppet bred och tillräcklig lagföring menas fällande domar avseende flera olika brottstyper, och tillräckligt antal fällande domar inom varje brottstyp, för att uppnå maximalt straff och skapa förutsättningar för framtida recidivhäktningar. Detta synsätt återspeglas i Utredningsstrategins definition av framgångsrik uppkläring, det vill säga att de brottsmisstankar som förväntas leda till lagföring och kan påverka påföljden ska utredas. I flera polisregioner har initiativ tagits till kompetenshöjande insatser avseende påföljdläran med syfte att uppnå bred lagföring mot personer som är skäligen misstänkta för flera brott (så kallade brottsaktiva).

¹⁵ Se Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* (version 18, JUNO), kommentaren till 30 kap. 4 §.

¹⁶ Se exempelvis NJA 2008 s. 359, NJA 2009 s. 485 och RH 2015:26.

¹⁷ Polismyndigheten. *Polisområde Nordvästra Skånes strategi för ett effektivt arbete med brottsaktiva* (A444.699/2020).

¹⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning* (tillsynsrapport 2018:3).

3 Brottsamordning

3.1 Bakgrund

Brottsamordning är del av utredningsprocessen och PNU. Funktioner för brottsamordning ska vara placerade vid utredningsenheterna på respektive organisatorisk nivå. Brottsamordning innefattar två processer, operativ brottsanalys och forensisk analys. Det innebär systematiska analyser av brottsligheten för att identifiera brottsmönster, tillvägagångssätt och att jämföra spår från brottsplatser i syfte att undersöka om det finns gemensamma faktorer som kan tyda på seriebrottslighet. Exempel på operativ brottsanalys är analyser och samordning av brott med samma modus operandi, identifiering av trender samt identifiering och analys av seriebrott. Forensisk analys är exempelvis sammanställning och jämförelser av spår från olika brottsplatser.¹⁹

Utredningsstrategin anger att det är viktigt med förståelse för brottsamordning. Om samtliga medarbetare gör ett kvalitativt arbete i brottsutredningens olika delar möjliggör det brottsamordning även i ärenden som är nedlagda men som kan återupptas och klaras upp.

I tillsynsrapport 2018:2 rekommenderades att revidera Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning (A331.823/2015) så att den regionala brottsamordningsfunktionen får ett tydligt ansvar och mandat för hanteringen av träffrapporter.

3.2 Iakttagelser

Av Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning framgår hur brottsamordningsfunktionen ska bemannas utifrån de olika organisatoriska nivåerna, och vilka funktioner som tillsammans utgör polisregionens samlade brottsamordningsfunktion. I tillsynsrapport 2018:2 uppmärksammades att de granskade polisregionerna inte var bemannade och organiserade fullt ut i enlighet med arbetsordningen för Polismyndigheten och slutrapporten. Gemensamt för de då inspekterade polisregionerna var att några av de representanter som utgör polisregionens samlade brottsamordningsfunktion, till exempel regionledningscentralen (RLC), polisens kontaktcenter (PKC) och underrättelsetjänsten, inte regelbundet deltog vid de dagliga avstämningsmötena, de så kallade 10-mötena.

Det framgick även i tillsynsrapport 2018:2 att träffrapporter inte hanterades helt i enlighet med Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning och att det rådde en otydlighet i polisregionerna kring vem som hade ansvaret för att registrera, bedöma, analysera och besluta om träffrapporternas vidare hantering i utredningsprocessen.

I tillsynsrapport 2018:2 framfördes därutöver att det fanns otydligheter i dåvarande 3 kap. 13 § arbetsordningen för Polismyndigheten (2017:43), då det inte klart framgick vilket mandat brottsamordningen hade att själv ta initiativ till att fördela ärenden inom organisationen.

¹⁹ Polismyndigheten. *Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning* (A331.823/2015).

I den nu gällande 3 kap. 14 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2020:26) anges att det vid den regionala utredningsenheten ska finnas en funktion för brottsamordning som har behörighet att avgöra till vilket polisområde eller annan organisatorisk enhet i polisregionen som samordning ska ske. Funktionen ska också ha behörighet att inom regionen samordna brott från andra polisregioner och från nationella operativa avdelningen.

Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning har karaktären av en rapport. Den presenterades av en projektgrupp med uppdrag att ta fram förslag till beslut för hur brottsamordning skulle införas i Polismyndigheten, och har beslutats som en strategi. Slutrapporten innehåller både styrande och vägledande skrivningar utan att det tydligt framgår vad som är vad, och innehåller även till exempel metodsavsnitt och nulägesbeskrivningar. Enligt 7 kap. 13 § arbetsordningen för Polismyndigheten ska en strategi övergripande beskriva tillvägagångssättet för att nå Polismyndighetens långsiktiga mål. Antalet strategier ska vara begränsat.

Noa uppger att Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning inte har reviderats, men att det finns ett protokoll från nationella operativa ledningsgruppen (Nolg) av vilket framgår att brottsamordningens inriktning har utökats från åldringsbrott och inbrott i bostad till att avse all seriebrottslighet. Det protokoll som hänvisas till innehåller inte någon sådan skrivning.

Samtliga polisregioner uppger att de idag har rutiner för hanteringen av träffrapporter, samt att de har brottsamordningsfunktioner i enlighet med arbetsordningen. Dock varierar tillsättning och upprätthållande både vad avser bemanningen av brottsamordningsfunktionen och vilka representanter som deltar vid 10-mötena i regionerna. Några av dem uppger att möten för brottsamordning genomförs i enlighet med slutrapporten men med viss modifiering.

3.3 Bedömning

Brottsamordningsfunktionen har fått ett tydligare ansvar och mandat i och med de ändringar som har gjorts i Polismyndighetens arbetsordning. Därtill har samtliga polisregioner numera en funktion för brottsamordning på regional- och polisområdesnivå, även om dessa fortfarande inte alltid är bemannade med den kompetens som anges i slutrapporten. De verksamhetsansvariga bör tillse att de representanter som ska närvara vid 10-mötena inom brottsamordning deltar vid dessa möten i enlighet med slutrapporten.

Processägaren har inte reviderat Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning i enlighet med det beslut som rikspolischefen fattade 2018. Det är även en brist att det inte går att klargöra vilka beslut som har fattats och är styrande på området. Det är dessutom problematiskt att slutrapportens utformning är en blandning av olika typer av styrande och vägledande dokument. Processägaren behöver därför revidera eller ersätta Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning.

4 Ärendesamordning

4.1 Bakgrund

Syftet med ärendesamordning är främst att ur ett effektivitetsperspektiv utreda de samlade brottsmisstankarna mot en och samma person i ett sammanhang, och samlat redovisa de misstankar som ska ligga till grund för lagföring.²⁰ Ärendesamordning är en kontinuerlig process som påbörjas i så nära anslutning som möjligt till att ärendet inkommit och pågår tills att ärendet avslutats.²¹

Ärendesamordning ska ske när det främjar effektiviteten i handläggningen. Det är inte ett självändamål att samtliga brottsmisstankar mot en viss person handläggs vid samma polisområde eller åklagarkammare. Det är viktigt att samråd och en bedömning av samordningsbehovet och lämpligheten i en fullständig eller delvis samordning sker vid relevanta tidpunkter. Onödigt arbete och dubbelarbete ska undvikas.²² Utredningsstrategin anger att framgångsrik uppkläring för den brottsutredande verksamheten innebär att de brott som anmäls ska bedömas kvalificerat och korrekt i syfte att utredningsresurserna ska kunna fokuseras på de brott som har förutsättningar att nå lagföring och kan påverka påföljden. Ett viktigt instrument i detta arbete är förundersökningsbegränsning vars syfte är processekonomiskt, det vill säga att utredningsresurserna ska användas så effektivt och rationellt som möjligt. Utredningsresurser bör normalt inte användas för att utreda brott som inte bedöms påverka påföljden.²³

I tillsynsrapport 2018:2 rekommenderades att införa en funktion i Durtvå som i samband med redovisning av ett ärende uppmärksammar om att den misstänkte förekommer i andra ärenden, och som frågar om redovisning trots det ska ske av aktuellt ärende.

4.2 Iakttagelser

I tillsynsrapport 2018:2 konstaterades att det vid två av de tre inspekterade polisregionerna saknades en regional ärendesamordningsfunktion. Tillsynsenheten fann även att ordalydelsen i 3 kap. 13 § arbetsordningen för Polismyndigheten (2017:43) som reglerade ärende- och brottsamordning på regional nivå borde ses över, eftersom den dåvarande skrivningen gav utrymme för olika tolkningar av de två funktionernas ansvar, jämför kapitel 3 om brottsamordning.

I den nu gällande 3 kap. 12 § arbetsordningen för Polismyndigheten (PM 2020:26) anges att det i varje polisregion ska finnas en funktion för ärendesamordning som har behörighet att avgöra vilket polisområde eller annan organisatorisk enhet i polisregionen som ska samordna ärendena. Funktionen ska också ha behörighet att inom polisregionen samordna ärenden från andra polisregioner och från Noa.

²⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens ärende- och brottsamordning* (tillsynsrapport 2018:2).

²¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ärendesamordning* (PM 2019:6).

²² Ibid.

²³ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. *Överenskommelse om ärendesamordning mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten* (A166.718/2016).

Samtliga polisregioner uppger att de numera har ärendesamordningsfunktioner på regional- och polisområdesnivå i enlighet med arbetsordningen, med undantag av en av dem som uppger att den regionala ärendesamordningsfunktionen ännu inte är tillsatt.

I överenskommelsen om ärendesamordning mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (A166.718/2016) anges att lokala utredningsåtgärder ska vara vidtagna innan ett ärende samordnas till annan enhet eller polisregion. I tillsynsrapport 2018:2 framkom vid intervjuer att det fanns en otydlighet kring vilka åtgärder det innebär. En ökad kommunikation om vilka lokala åtgärder som ska vidtas innan överlämning bedömdes kunna bidra till en mer effektiv samordning. Det skulle leda till en större acceptans för att ta emot samordningsärenden som annars kunde upplevas som en belastning och merarbete.

Sedan den tidigare tillsynsrapporten har Polismyndighetens riktlinjer för ärendesamordning (PM 2019:6) tagits fram. Enligt riktlinjerna ska lokala utredningsåtgärder vara vidtagna innan ett ärende överlämnas till en annan enhet eller polisregion. Lokala utredningsåtgärder definieras som de utredningsåtgärder, inklusive tvångsåtgärder, som ur ett effektivitetsperspektiv bör utföras av den överlämnande enheten. Exempel som räknas upp är att säkra digital information, förhör med målsäganden och vittnen samt platsundersökningar.

Några av polisregionerna uppger att ärendesamordningen i allt väsentligt fungerar bra inom deras egen region, men att det finns vissa svårigheter vid ärendesamordning mellan polisregionerna. Vad som utgör lokala utredningsåtgärder anges som ett utvecklingsområde. Ett exempel som flera av regionerna tar upp är huruvida telefonförhör ska anses vara en lokal utredningsåtgärd eller inte. En polisregion anger att en anledning till de olika tolkningarna kan vara att utredningsåtgärder som tidigare krävde utförande på plats idag i allt större utsträckning utförs via digitala lösningar och därför lika väl kan genomföras på distans. En annan polisregion uttrycker att de lokala utredningsåtgärderna tenderar att vara mer långtgående för den mottagande polisregionen, än för den överlämnande. Därutöver har det framförts att det finns en risk att lokala utredningsåtgärder utförs i onödan i ärenden som därefter förundersökningsbegränsas av den mottagande polisregionen.

Noa uppger att frågan om lokala utredningsåtgärder diskuteras fortlöpande vid nationella ärendesamordningsmöten (Näso) där alla polisregioner och Åklagarmyndigheten är representerade.

Enligt Noa har önskemål framställts till it-avdelningen om utveckling av en funktion i Durtvå som ska synliggöra för handläggaren om den misstänkte förekommer i andra öppna ärenden. Denna kommer att finnas i ärendeöversikten och i loggen för Durtvå.

En klar majoritet av polisregionerna uppger att det finns ett behov av en sådan funktion och lyfter att det är viktigt att en misstänkts samtliga brottsmisstankar uppmärksammas så tidigt som möjligt i utredningskedjan.

I september 2020 infördes en ny funktion i Durtvå som kallas förenklad samordning. I granskningsfönstret finns numera ett val som ger möjlighet att kontrollera om en misstänkt person förekommer i andra öppna ärenden. Funktionen är dock inte tvingande. Ärenden som är åtkomstskyddade visas inte i träfflistan.

4.3 Bedömning

Ärendesamordningsfunktionen har fått ett tydligare ansvar och mandat i och med de ändringar som har gjorts i Polismyndighetens arbetsordning. Det framgår även att samtliga polisregioner numera har inrättat ärendesamordningsfunktioner på regional- och polisområdesnivå.

Innan ärendesamordning sker behöver en bedömning göras i det enskilda fallet och det är viktigt att ärendesamordning görs i samråd mellan överlämnande och mottagande enhet. Det finns en definition av vad som utgör lokala utredningsåtgärder, men det saknas en enhetlig tolkning av vilka utredningsåtgärder som ska utföras av överlämnande respektive mottagande polisregion. Processägaren behöver tillsammans med verksamhetsansvariga förtydliga var det är mest effektivt och ändamålsenligt att olika utredningsåtgärder utförs vid ärendesamordning.

Processägaren har krävställt till it-avdelningen om utveckling av en funktion i Durtvå som i ärendeöversikten och loggen uppmärksammar användaren på om den misstänkte förekommer i andra öppna ärenden, men den har ännu inte införts. Behovet av funktionen kvarstår därför fortfarande och att det är angeläget att funktionen införs.

5 Nedläggning av förundersökning

5.1 Bakgrund

Ett beslut att lägga ned en förundersökning ska vara formulerat så att det är tydligt vad beslutet innebär, särskilt för målsäganden. Det finns däremot inte någon författningsreglerad skyldighet att motivera beslut om att lägga ned en förundersökning, men det har i praxis utvecklats ett antal standardiserade beslutsmotiveringar som används av polis och åklagare. Ett beslut om att lägga ned en förundersökning registreras i polisens ärendehanteringssystem, Durtvå, där det finns olika förvalsbara beslut, skäl och motiveringar att välja mellan.²⁴

Förundersökningsbegränsning innebär i praktiken ett beslut att lägga ned eller att inte inleda en förundersökning. Det innefattar att beslutsfattaren gör en påföljdsprognos, men kräver inte att skuldfrågan är klarlagd. Eftersom skuldfrågan inte måste utredas kan de brottsutredande myndigheterna i ett tidigt skede avbryta utredningsarbetet med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. Dess främsta syfte är att öka effektiviteten, och är därför viktig ur processekonomisk synpunkt. Genom att avstå från att lägga resurser där insatserna ger små eller inga effekter på påföljden, kan polisen skapa förutsättningar för att göra strategiska prioriteringar av vilka brott som ska utredas. Även om ett beslut om förundersökningsbegränsning kan fattas när som helst under en pågående förundersökning, är det viktigt att det sker så snart som möjligt för att spara resurser. Det är angeläget att de brottsutredande myndigheterna hanterar den samlade brottsligheten strategiskt genom ändamålsenliga prioriteringar.²⁵

I tillsynsrapport 2018:3 rekommenderades att

- se över de förvalsbara nedläggningsgrunderna i Durtvå och om fritextfält ska tillföras respektive nedläggningsgrund
- ta fram styrdokument om polisens tillämpning av reglerna om förundersökningsbegränsning
- säkerställa att Durtvå tillförs en funktion som gör beslut om förundersökningsbegränsningar synliga för Åklagarmyndigheten i samband med digital överföring av ärenden, och att Åklagarmyndighetens framtida beslut i överförda ärenden på samma sätt bör göras synliga för Polismyndigheten
- ta fram statistik avseende antalet beslutade förundersökningsbegränsningar nedbruten till lokalpolisområdesnivå.

²⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning* (tillsynsrapport 2018:3).

²⁵ Ibid.

5.2 Iakttagelser

I tillsynsrapport 2018:3 framkom att fältet ”fritext” relativt ofta användes för att motivera beslut om nedläggning. Anledningen var att det antingen inte fanns en passande motivering till beslutet bland de förvalsbara motiveringstexterna, eller att den automatgenererade motiveringen inte gav en fullgod beskrivning av anledningen till att förundersökningen lades ner. De intervjuade förundersökningsledarna framförde önskemål om att det borde öppnas upp fritextfält kopplade till de förvalsbara motiveringstexterna i Durtvå, för att skapa möjlighet att uttrycka sig nyanserat och på ett enklare sätt förklara varför förundersökningen har lagts ner. En nackdel ur uppföljningssynpunkt med att använda fritextfältet är att motiveringen till varför förundersökningen lagts ned inte blir lika enkel att följa upp. Så länge både förvalsbart skäl och motivering väljs finns förutsättningar att ta fram jämförbar statistik.

Enligt uppgift från it-avdelningen har vissa ändringar gjorts i förvalsbara skäl- och motiveringstexter sedan tillsynsrapport 2018:3, både i september 2019 och i juni 2020. Ett nedläggningsbeslut registreras i tre steg. Först registreras beslutet, sedan anges skäl och därefter motivering. Det finns fyra förvalsbara skäl²⁶ till beslutet att lägga ned en förundersökning, och till dessa skäl finns flertalet förvalsbara motiveringar eller möjligheten att välja fritextfält.

Majoriteten av polisregionerna anser att de förändringar som genomförts är bra, men de flesta av dem anser att det finns behov av ytterligare utveckling på området. Som exempel föreslås att lättförståeliga och fylliga motiveringstexter tas fram så att dessa används istället för fritextfältet. Ett annat förslag är att göra både skäl- och motiveringstext tvingande och att möjliggöra fritextfältet som komplettering om det finns behov för en förklarande text.

I tillsynsrapport 2018:3 konstaterades att det saknades riktlinjer inom polisen om hur nedläggningsgrunderna ska tillämpas, och därmed uppstår en risk för att de förvalsbara besluten, skälen och motiveringarna tolkas på olika sätt. För en rättvisande uppföljning är det en förutsättning att registreringen i Durtvå sker på ett enhetligt sätt. Tillsynsenheten ansåg därför att Polismyndigheten borde överväga att reglera tillämpningen genom styrdokument för att säkerställa en enhetlig hantering av nedläggningsgrunderna.

I betänkandet av utredningen om förundersökningsbegränsning, SOU 2010:43, föreslogs att dåvarande Rikspolisstyrelsen skulle utfärda föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsbegränsning för det fall polisen skulle ges möjlighet att fatta sådana beslut, som i relevanta delar skulle överensstämma med Riksåklagarens riktlinjer på området. Samma förslag framfördes även i proposition 2011/12:10 om ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning. Även i senare rapporter har Polismyndigheten uppmanats att skapa styrdokument för hanteringen av förundersökningsbegränsning. Tillsynsenheten fann i tillsynsrapport 2018:3 att det var anmärkningsvärt att Polismyndigheten fem år efter det att reglerna blev tillämpliga inte hade tagit fram styrdokument på området.

Noa uppger att det inte är lämpligt med styrdokument avseende förundersökningsbegränsning eftersom det bygger på lagstiftningens förarbeten. Utifrån den bedömningen

²⁶ Se 23 kap. 4 och 4a §§ rättegångsbalken.

har Noa inte inlett något arbete med ta fram ett styrdokument för Polismyndighetens metoder, rutiner och uppföljning av tillämpningen av förundersökningsbegränsning. Detsamma gäller för beslut att lägga ned förundersökningar. Samtidigt uppger Noa att kompetensen att kunna tillämpa olika nedläggningsbeslut, och specifikt förundersökningsbegränsning, behöver förstärkas inom Polismyndigheten, vilket uppges tillgodoses genom de nya förundersökningsledarutbildningarna (se kapitel 7).

Samtliga polisregioner uppger att det finns behov av nationella styrdokument avseende förundersökningsbegränsning. En majoritet av polisregionerna använder sig av Riksåklagarens riktlinjer²⁷ i avsaknad av egna styrdokument. Vad avser nedläggningsbeslut och de förvalsbara skälen och motiveringarna, uppger de flesta polisregioner att det finns behov av nationella styrdokument för att åstadkomma en enhetlig användning av dessa.

I tillsynsrapport 2018:3 fann tillsynsenheten att det rådde osäkerhet kring hur polisiära förundersökningsledare, i samband med ärenderedovisning, skulle meddela åklagare att beslut om förundersökningsbegränsning fattats i ärenden. För att kunna göra en korrekt bedömning är det viktigt att åklagaren har en komplett bild av den misstänktes samlade brottslighet. Enligt Nationella riktlinjer avseende dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning (A008.697/2013) ska polisiära beslut om förundersökningsbegränsning noteras i en tjänsteanteckning och följas med redovisade ärenden till Åklagarmyndigheten. Riktlinjen hade vid den tidigare tillsynen inte fått genomslag i Polismyndigheten och gick inte heller att hitta via Intrapolis²⁸. Tillsynsenheten fann att överlämningen avsevärt skulle underlättas om den gjordes digitalt möjligt via Durtvå.

En funktion som gör beslut om förundersökningsbegränsningar synliga för Åklagarmyndigheten i samband med digital överföring av ärenden finns inte idag, men Noa uppger att krav har ställts på utveckling av stöd för dokumentation av förundersökningsbegränsning med automatisk överföring från Durtvå till Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra.

Samtliga polisregioner uttrycker att det finns behov av denna funktion. Flera av dem lyfter även att det borde göras möjligt för polisiära förundersökningsledare att på ett enklare sätt se om ett beslut om förundersökningsbegränsning har fattats. Idag är det nödvändigt att gå in i varje enskilt ärende.

Noa uppger att Nationella riktlinjer avseende dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning är gällande, men uppger att tillämpningen av riktlinjerna är bristfällig. En anledning anges vara otillräcklig kunskap om varför det är viktigt att åklagaren får information om vilka misstankar som har förundersökningsbegränsats vid Polismyndigheten, vilket ska omhändertas genom de nya utbildningarna för förundersökningsledare. Ytterligare en anledning anges vara brist på stöd i Durtvå för sammanställning av förundersökningsbegränsade misstankar vid överföring till Cåbra, vilket i sin tur leder till begränsade möjligheter att följa upp vilka polisiära förundersökningsledare som har kunskap om och tillämpar förundersökningsbegränsning.

²⁷ Åklagarmyndigheten. *Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse* (Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2021:1, ersätter RÅR 2008:2 från och med den 1 oktober 2021).

²⁸ Polismyndighetens intranät.

Nationella riktlinjer avseende dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning är fortfarande inte sökbara på Intrapolis, vilket även flera av polisregionerna har framfört i sina enkätsvar.

Samtliga polisregioner uppger att de nationella riktlinjerna inte fått tillräcklig spridning i polisregionen eller att det finns problem med tillämpningen av dem, bland annat för att det saknas systemstöd för att dokumentera beslut om förundersökningsbegränsning på ett bra sätt.

I tillsynen har inte framkommit att Noa har drivit frågan om att åklagares beslut i ärenden ska överföras till Durtvå. En majoritet av polisregionerna ser detta som en viktig och värdefull funktion för återkoppling och kompetensutveckling.

I tillsynsrapport 2018:3 fann tillsynsenheten att statistik avseende förundersökningsbegränsningar skulle tas fram dels som ett incitament för att öka antalet beslut om förundersökningsbegränsning, dels för att tillsammans med övrig uppföljning skapa en mer rättvisande bild av det faktiska utredningsresultatet.

Noa uppger att möjligheten att statistiskt följa upp antalet beslut om förundersökningsbegränsningar nedbruten på samtliga organisatoriska nivåer har funnits sedan en längre tid tillbaka inom Polismyndigheten. Uppföljningen av denna statistik uppfattas däremot av Noa som otillräcklig, vilket anges kunna bero på bland annat bristande kunskap om hur uppföljningen kan användas för att öka användandet av förundersökningsbegränsning som ett verktyg för bred och tillräcklig lagföring.

Polismyndigheten fattar beslut om förundersökningsbegränsning för enskilda misstankar. Om ett ärende innehåller flera misstankar och ett beslut om förundersökningsbegränsning avser till exempel endast en av dessa misstankar, så registreras inte ärendet som förundersökningsbegränsat. Den faktiska användningen av förundersökningsbegränsning är därför sannolikt högre än vad som redovisas.²⁹ Åklagarmyndigheten redovisar, till skillnad från Polismyndigheten, antal förundersökningsbegränsningar på misstankenivå.

5.3 Bedömning

Det har skett förändringar i de förvalsbara skäl- och motiveringstexterna sedan det tidigare tillsynsärendet. Dock kvarstår problemet att den förvalsbara motiveringen försvinner om fritextfältet väljs, vilket leder till att det inte är möjligt att ta fram jämförbar statistik och uppföljning försvåras. Det finns behov av att vidareutveckla möjligheten att koppla fritextfält till de förvalsbara skäl- och motiveringstexterna och samtidigt se till att det finns möjlighet att ta fram statistik för en ändamålsenlig uppföljning, till exempel genom att göra de förvalsbara texterna obligatoriska och använda fritextsfältet som ett komplement.

Tillsynsenheten konstaterar att processägaren fortfarande inte har åstadkommit styrdokument avseende förundersökningsbegränsning i enlighet med det beslut som rikspolischefen fattade 2018. Polismyndigheten behöver ta fram egna styrdokument på

²⁹ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. *Gemensam årsrapport utredning och lagföring 2019* (A646.332/2018), s. 12.

området, som överensstämmer med Riksåklagarens riktlinjer. Processägaren bör därför tillse att styrdokument avseende förundersökningsbegränsning snarast tas fram. För att säkerställa en enhetlig hantering av nedläggningsbesluten bör processägaren även reglera tillämpningen av dessa genom styrdokument.

Det är positivt att processägaren har kravställt gentemot it-avdelningen att Durtvå ska tillföras en funktion som gör beslut om förundersökningsbegränsningar synliga för Åklagarmyndigheten i samband med digital överföring av ärenden. Funktionen har dock ännu inte införts. Det är angeläget att det sker så snart som möjligt. Det finns även behov av att beslut om förundersökningsbegränsning görs synliga för polisiära förundersökningsledare utan att denne behöver gå in i varje enskilt ärende. I avvaktan på en sådan funktion i Durtvå bör de nationella riktlinjerna om dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning förtydligas för att kunna tillämpas. De behöver även göras kända i verksamheten och sökbara på Intrapolis.

Tillsynsenheten anser att den rekommendation som lämnades i tillsynsrapport 2018:3 att ta fram statistik avseende antalet beslutade förundersökningsbegränsningar innebär statistik avseende antalet misstankar som har förundersökningsbegränsats. Polismyndigheten bör därför ta fram statistik avseende antalet beslutade förundersökningsbegränsningar på misstankenivå. Det skapar tillsammans med övrig uppföljning en mer rättvisande bild av det faktiska utredningsresultatet samt att den statistik som redovisas tillsammans med Åklagarmyndigheten i den gemensamma årsrapporten blir jämförbar.

6 Arbetet mot brottsaktiva

6.1 Bakgrund

Brottsaktiva utgör en liten andel av alla som begår brott, men står för en betydande andel av den sammanlagda brottsligheten. En förutsättning för ett tidigt polisingripande är att Polismyndigheten har rutiner för systematisk informationsinhämtning som identifierar brottstrender och de individer som genererar misstankar. Brottsaktiva är ofta välkända i sin närmiljö och individens samlade misstankar är en indikator som är av betydelse för att bedöma behovet av ingripande.³⁰

En aktiv tillämpning av ärendesamordning, förundersökningsbegränsning och strategier mot brottsaktiva syftar till att öka lagföringen genom att skapa en mer effektiv rättskedja.³¹ I Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024 anges att Polismyndigheten tillsammans med Åklagarmyndigheten ska genomföra regelbundna samordnade insatser mot de mest brottsaktiva. Syftet är att skapa trygghet, förebygga brottslighet, avbryta pågående brottslighet samt inhämta underrättelsebaserad information.

I tillsynsrapport 2018:2 lämnades rekommendationen att revidera Polismyndighetens strategi för utredning av brott mot individer med flera brottsmisstankar (A035.678/2016), införa en enhetlig definition av begreppet, samt ange vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en person ska betraktas som brottsaktiv och hur arbetet ska följas upp.

6.2 Iakttagelser

Tillsynsenheten framförde i tillsynsrapport 2018:2 att det fanns behov av att öka det strategiska arbetet mot brottsaktiva, samt att öka förståelsen för arbetet mot brottsaktiva inom organisationen.

Enligt Noa är definitionen av en brottsaktiv en person som förekommer i två eller fler öppna ärenden med minst nio aktiva misstankar. Definitionen framgår inte i något styrdokument men utgör en internt överenskommen definition som används i olika forum, till exempel Näso och Nolg, och vid uppföljning. Noa uppger att det har bedrivits en nationell pilot kring förstärkt ärendesamordning och brottsaktiva under maj 2020–januari 2021. Erfarenheterna från piloten kommer att omhändertas och överförs till linjeverksamheten, bland annat genom förändrade rutiner, arbetssätt och styrning. I februari 2021 driftsattes en applikation i Status för uppföljning av brottsaktiva.

Polisregionerna bedriver ett aktivt arbete mot brottsaktiva och det finns regionala styrdokument på området. Samtliga polisregioner uppger att en brottsaktiv definieras med minst två öppna ärenden med sammanlagt minst nio misstankar. Arbetet mot brottsaktiva har utvecklats det senaste året och engagemanget för arbetet mot brottsaktiva, ärendesamordning och strategisk lagföring är stort. Av enkätsvaren framgår att arbetet mot

³⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi för utredning av brott mot individer med flera brottsmisstankar* (A035.678/2016).

³¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens ärende- och brottsamordning* (tillsynsrapport 2018:2).

brottsaktiva behöver länkas ihop med polisens uppdrag som helhet, till exempel lokala lägesbilder, aktivitetsplanering och underrättelsearbete. Det uppföljningsverktyg som har tagits fram i Status är efterfrågat, och det förväntas skapa bättre förutsättningar att kunna följa arbetet och utvecklingen avseende brottsaktiva.

I Polismyndighetens strategi för utredning av brott mot individer med flera brottsmisstankar anges en definition av brottsaktiva, där individer med flera misstankar delas in i vaneförbrytare och fokusindivider. Den överensstämmer inte med den nya definitionen av brottsaktiva som används i till exempel Polismyndighetens verksamhetsplan 2019 och Polismyndighetens årsredovisningar för 2019 och 2020. Därtill uppger Noa att strategin inte utgör ett styrdokument, utan endast är ett dokument som har fått spridning i verksamheten. Tillsynsenheten konstaterar att den nationellt framtagna strategin, som skulle ha reviderats enligt rikspolischefens beslut, återfinns på Intrapolis under fliken Generella metodstöd – PNU, Brottsaktiva. Den saknar dock ett korrekt PM-nummer och verkar inte vara beslutad.

Enligt Polismyndighetens årsredovisning 2020 bedrevs under hösten 2020 ett förstärkt arbete kring brottsaktiva och ärendesamordning. Ambitionen anges bland annat vara att alla brottsmisstankar ska omhändertas, vilket innebär att respektive individs ärenden och misstankar i största möjliga utsträckning ska redovisas och slutföras.³²

6.3 Bedömning

Sedan den tidigare tillsynen har begreppet ”individ med flera brottsmisstankar” ersatts av brottsaktiv. Det finns en ny enhetlig definition av brottsaktiva som är individer med minst nio öppna brottsmisstankar i minst två ärenden. Definitionen är vedertagen och välkänd i verksamheten. Det strategiska arbetet mot brottsaktiva har ökat och förståelsen för nyttan med arbetssättet har nått ut till verksamheten.

Arbetet mot brottsaktiva måste ses som en del av helheten. För att på ett framgångsrikt sätt uppnå en bred och tillräcklig lagföring, kopplat till bland annat påföljds läran, är det viktigt att arbetet bedrivs tillsammans med ärendesamordning och att förundersökningsbegränsning används. Mot den bakgrunden är det inte konsekvent att det i årsredovisningen anges att brottsaktivas alla misstankar i största möjliga utsträckning ska redovisas och slutföras, när det för helhetsperspektivet och ur processekonomisk synvinkel är av vikt att prioritera vilka misstankar som utreds (se kapitel 5). Det stämmer inte heller överens med den definition av framgångsrik upplösning som anges i Utredningsstrategin, det vill säga att utredningsresurserna ska styras mot de brott som har förutsättningar att nå lagföring och kan påverka påföljden.

Trots att arbetet med brottsaktiva har utvecklats och uppmärksammas, har processägaren inte reviderat Polismyndighetens strategi för utredning av brott mot individer med flera brottsmisstankar, i enlighet med rikspolischefens beslut. Den definition av brottsaktiva som finns i strategin stämmer därtill inte längre överens med den definition som numera används. Mot bakgrund av det som kommit fram i tillsynen bör processägaren revidera eller ersätta den nuvarande strategin.

³² Polismyndigheten. *Årsredovisning 2020* (A163.246/2020), s. 71.

7 Utbildning och kompetens

7.1 Bakgrund

För att Polismyndigheten ska nå sina mål och utveckla verksamheten är ett väl fungerande och enhetligt arbetssätt med kompetensförsörjning som utgår från verksamhetens identifierade behov en förutsättning. Utbildning och andra former av kompetensutveckling är en viktig del av den strategiska kompetensförsörjningen.³³

De rekommendationer avseende utbildning och kompetens som lämnades i tillsynsrapporterna från 2018 var att

- den nationella förundersökningsledarutbildningen skulle innefatta praktiska inslag avseende förundersökningsbegränsning
- den nationella förundersökningsledarutbildningen skulle innefatta utbildning i ärendesamordningssystemet Status och i Polismyndighetens strategi för utredning av brott mot individer med flera brottsmisstankar
- utvidga utbildningen för civila utredare till att omfatta obligatorisk introduktion på arbetsplatsen som bland annat ska innefatta praktikbesök inom andra delar av verksamheten
- ta fram utbildningsmaterial avseende förundersökningsbegränsning
- säkerställa att såväl medarbetare som chefer har möjlighet att återkommande diskutera, byta erfarenheter och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring och på så sätt säkerställa att kompetensutveckling äger rum.

7.2 Iakttagelser

Noa uppger att det finns en kravställan för tre nya utbildningar för förundersökningsledare (Förundersökningsledning begränsat förordnande, Förundersökningsledning grund och Förundersökningsledning fördjupad). I kravställan ingår praktiska moment, bland annat avseende nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning. Ett utbildningsmaterial avseende förundersökningsbegränsning ingår i den kravställan som har gjorts. Utbildningarna ska bland annat innehålla metoder för ärendesamordning, tillämpning av förundersökningsbegränsning av misstankar, och nedläggning av ärenden inom ramen för samordnade misstankar med målet att nå en bred och tillräcklig lagföring. De nya utbildningarna är under framtagande av HR-avdelningen. En pilot har genomförts under 2021 för Förundersökningsledning begränsat förordnande och Förundersökningsledning grund. Ett nationellt införande för alla tre nivåer är planerat till 2022, när även Polismyndighetens handbok för förordnande av förundersökningsledare (PM 2020:23) börjar gälla.

³³ Polismyndigheten. *Strategisk verksamhetsplan 2020–2024* (PM 2021:5), s. 22f.

En majoritet av polisregionerna uppger att det finns behov av utbildning avseende förundersökningsbegränsning, arbetet mot brottsaktiva och användningen av Status. Det finns önskemål om en utbildning som bygger på att skapa en djupare förståelse för hur de olika delarna hänger samman, för att därigenom skapa bättre förutsättningar för en mer enhetlig och effektiv utredningsprocess. Det har även framförts att verksamheten upplever sig sakna ett interaktivt it-stöd för att på ett effektivt och strukturerat sätt arbeta med kompetenshöjande insatser på regional nivå.

Noa anser att det är särskilt viktigt att applikationen Status är känd och används i ärendesamordningsfunktionerna på polisregions- och polisområdesnivå. Därför ska de nya förundersökningsledarutbildningarna innehålla övergripande kunskap om applikationen för ärendesamordning. Sedan våren 2020 finns det även en digital utbildning i ärendesamordning i Status.

Vidare uppger Noa att ett arbete med att ta fram och fastställa en kompetenstrappa i tre steg för utredare har inletts inom Polismyndigheten. I kravställan ska obligatorisk introduktion på arbetsplatsen ingå, som bland annat ska innefatta praktikbesök inom andra delar av verksamheten.

En majoritet av polisregionerna uppger att de inte ser ett behov av att utvidga civilanställdas introduktion med obligatoriska moment, eftersom regionerna har lokalt anpassade introduktioner för civilanställda.

HR-avdelningen har under det gångna året tagit fram en myndighetsgemensam introduktion för nya medarbetare. Materialet innefattar bland annat filmer och checklistor som finns samlat på Intrapolis under flikarna Att introducera nyanställda och Introduktion ny medarbetare. HR-avdelningen har den 2 september 2021 tagit fram promemorian Polismyndighetens process för introduktion av nya medarbetare och chefer, i vilken anges att den myndighetsgemensamma introduktionen bidrar till att samtliga medarbetare inom polisen får en övergripande och likvärdig introduktion i början av sin anställning. Introduktionens omfattning kan variera beroende på ett flertal faktorer såsom situation eller sammanhang, medarbetarens bakgrund och kompetens, kommande arbetsuppgifter samt anställningsform. Vissa delar i introduktionen är myndighetsgemensamma och andra är region- och avdelningsspecifika eller lokala.

Rekommendationer har tidigare lämnats med innebörden att skapa en nationell struktur för UL-forum för att därigenom uppnå en mer enhetlig och rättssäker utredningsverksamhet, där både medarbetare och chefer har möjlighet att återkommande diskutera, byta erfarenheter och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring i kompetensutvecklande syfte.³⁴ I nuläget saknas en nationell struktur för UL-forum för säkerställande och utveckling av utredningsverksamhetens samlade och övergripande förmåga.

Noa uppger att det finns behov av ett nationellt UL-forum samt motsvarande forum på regional- och polisområdesnivå för samordning och beredning av frågor som rör utredningsverksamheten. I dessa kan frågor hanteras på olika nivåer (lokalt, regionalt eller

³⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens kontaktcenter* (tillsynsrapport 2020:6) och *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning* (tillsynsrapport 2018:3).

nationellt) utifrån den enskilda frågans art. En nationell struktur för UL-forum behövs för att Noa tillsammans med polisregionerna ska kunna fånga upp verksamhetsbehov samt säkerställa och utveckla förmågorna i utredningsverksamheten utifrån bland annat uppföljningen av belastning, produktion och resultat. Under våren 2021 bjöd Noa in till ett första möte för ett nationellt UL-forum som riktade sig till chefer på Noa och nationellt forensiskt centrum (NFC), polisområdeschefer och chefer för de regionala utredningsenheterna.

Sex av sju polisregioner uppger att det finns olika forum för omhändertagande av UL-frågor i respektive polisregion. De ser olika ut avseende till exempel benämningar och vilka frågor som behandlas. I början av 2021 inrättades ett nationellt UL-nätverk på regionalt initiativ där samtliga polisregioner och NFC medverkar. Syftet med nätverket är att upprätthålla den nationella dialogen kring UL.

7.3 Bedömning

Rekommendationerna som lämnades i de tidigare tillsynsrapporterna avseende utbildning bedöms vara omhändertagna.

Den nya myndighetsgemensamma introduktionen för nya medarbetare och chefer ger goda förutsättningar för att polisanställda effektivt och med en god kvalitet ska kunna utföra sina uppdrag och nå uppsatta mål. Tillsynsenheten bedömer att rekommendationen avseende introduktion på arbetsplatsen är omhändertagen.

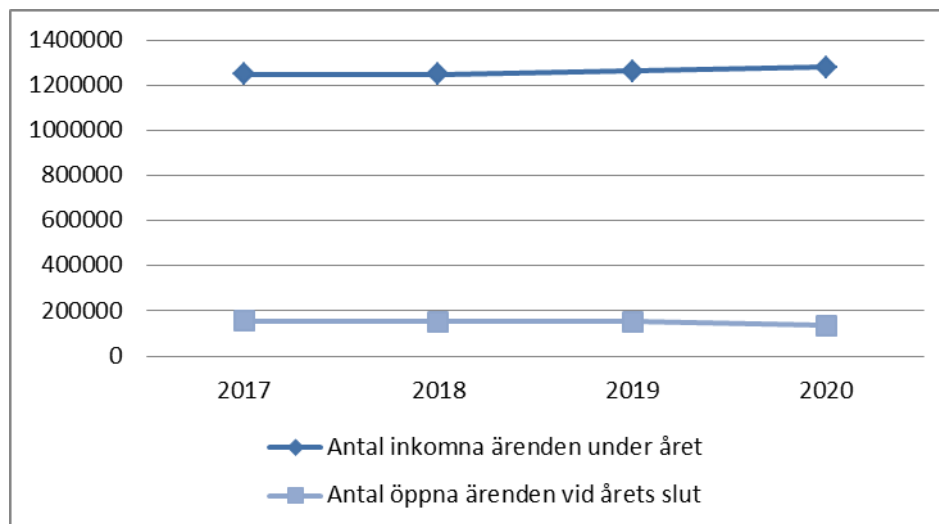
Tillsynsenheten anser att det fortfarande finns ett behov av att inrätta en nationell struktur för UL-forum vid sidan av den etablerade nationella ledningsstrukturen, där processägaren och verksamheten kan lyfta till exempel tolkningsfrågor och behov av processförändringar.

8 Ärendebalanser

8.1 Bakgrund

Polismyndigheten hanterar årligen mycket stora ärendevolymer. Varje år inkommer och avslutas drygt 1,2 miljoner ärenden om brott.³⁵ I tillsynsrapport 2018:4 redovisades den granskning som inspektionsgruppen gjort av ärendebalanserna i fyra polisområden för åren 2015–2017. Granskningen begränsades då till ärenden äldre än tolv månader inom brottsområde 1 (brott mot person samt skadegörelse- och tillgreppsbrott) och var i övrigt avgränsad till kategorin våldsbrott.

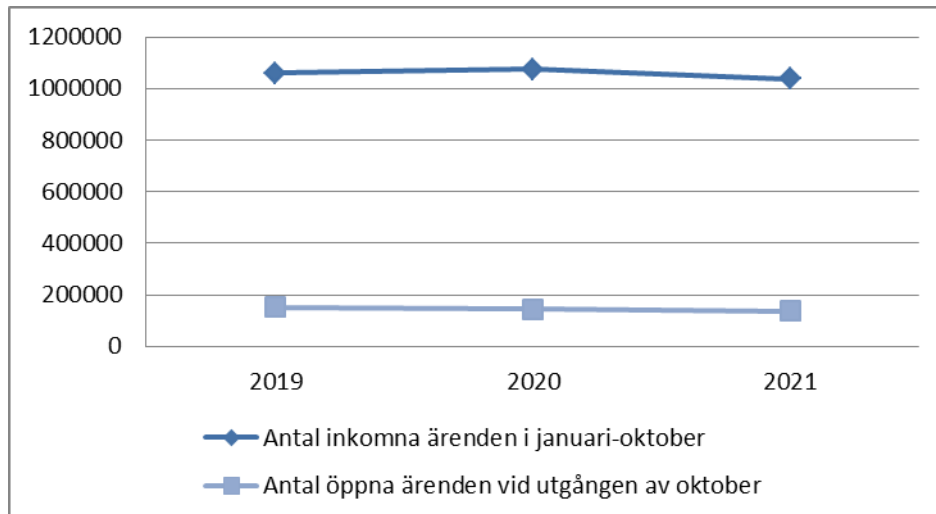
Nedan visas ärendebalansen för hela Polismyndigheten åren 2017–2020 (figur 1), samt för perioden januari–oktober åren 2019–2021 (figur 2). Antalet öppna ärenden över tolv månader redovisas för åren 2017–2020 (figur 3).



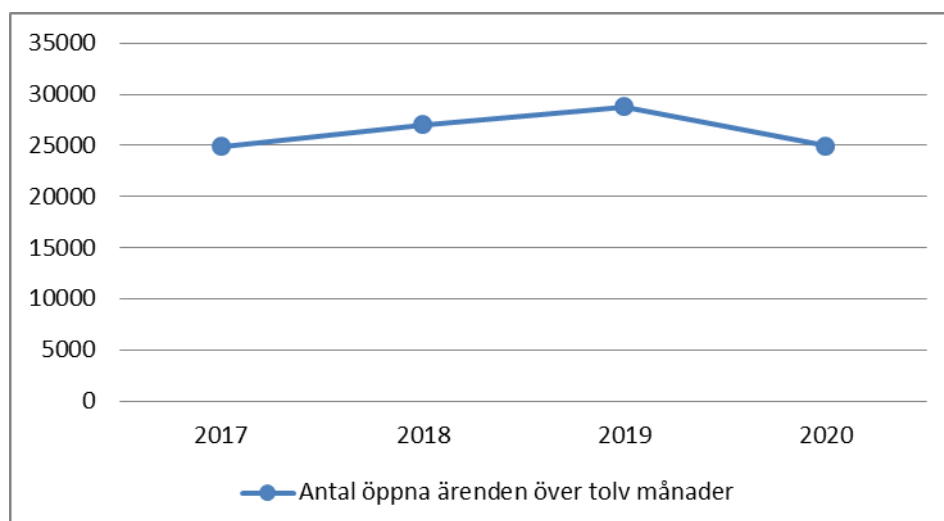
Figur 1. Antal inkomna ärenden till Polismyndigheten under året samt antal öppna ärenden vid årets slut, för åren 2017–2020.³⁶

³⁵ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2020* (A163.246/2020), s. 61.

³⁶ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2019* (A089.236/2019), bilaga 8, och *Årsredovisning 2020* (A163.246/2020), bilaga 8.



Figur 2. Antal inkomna ärenden till Polismyndigheten under januari–oktober samt antal öppna ärenden vid utgången av oktober, för åren 2019–2021.³⁷



Figur 3. Antal öppna ärenden äldre än tolv månader, för åren 2017–2020.³⁸

Resultatet för utredning och lagföring utvecklades försiktigt positivt under 2019 jämfört med 2018, till exempel kortades tiden från det att ett ärende kom in till dess att det redovisades till åklagare. Däremot hade antalet öppna ärenden äldre än tolv månader en negativ utveckling.³⁹

³⁷ Polismyndigheten. *Utredningsstatistik januari-oktober 2019-2021*. Data hämtad från VUP, Verksamhetsuppföljning, den 8 november 2021.

³⁸ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2019* (A089.236/2019), bilaga 8, och *Årsredovisning 2020* (A163.246/2020), bilaga 8.

³⁹ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2019* (A089.236/2019), s. 37.

Under 2020 utvecklades resultatet för utredning och lagföring positivt jämfört med 2019, bland annat ökade antalet ärenden redovisade till åklagare och antal öppna ärenden minskade. Tiden från det att ett ärende kom in till dess det redovisades till åklagare var oförändrad mot föregående år.⁴⁰

Trots att antalet inkomna ärenden under 2020 ökade jämfört med 2019 minskade belastningen på utredningsverksamheten både totalt och i samtliga polisregioner. Det beror på att den tillgängliga resursen i polisregionernas organisatoriska utredningsenheter ökade med 10,3 procent under 2020. Den ökade utredningsresursen bidrog till att generellt minska ärendebalanserna inom Polismyndigheten.⁴¹

Antalet inkomna ärenden har under 2021 minskat jämfört med 2020 och var i september lägre än motsvarande månad både 2019 och 2020. Antalet öppna ärenden totalt var i september 2021 på en klart lägre nivå än vid samma månad 2020. Även öppna ärenden över tolv månader har minskat under det senaste året och antalet var vid utgången av september knappt 10 procent färre än vid motsvarande tid 2020.⁴²

I tillsynsrapport 2018:4 rekommenderades att

- tillse att byte av förundersökningsledare och utredare i pågående förundersökningar sker i mindre utsträckning
- införa en standardiserad mall i Durtvå för loggföring så att tjänsteanteckningar över åtgärder som vidtas i ärendet förs på samma sätt av alla användare
- införa en funktion i de nationella statistiksystemen som gör uppgifter om frist-ärenden enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och förundersökningskungörelsen (1947:948) sökbara i samma utsträckning som övriga ärenden och som gör det möjligt att följa upp överskridna frister
- tillse att rutiner för regelbundna ärenderevisioner införs i hela Polismyndigheten och utförs på lägsta möjliga organisatoriska enhet.

8.2 Iakttagelser

I tillsynsrapport 2018:4 framkom att antalet befattningshavare som varit registrerade som utredare eller förundersökningsledare i ärendena varit påfallande många. I flera av ärendena hade det under långa perioder inte vidtagits några andra åtgärder än byte av ansvariga befattningshavare.

Noa uppger att förundersökningsledarnas ansvar för sina ärenden förtydligas genom Utredningsstrategin. En del av införandet handlar om att identifiera och minska antalet onödiga överlämningar.

⁴⁰ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2020* (A163.246/2020), s. 61.

⁴¹ Ibid., s. 68f.

⁴² Polismyndigheten. *Nationell månadsuppföljning – September 2021*.

I Utredningsstrategin anges att överlämning av ärenden endast ska ske om det gagnar ärendets vidare utredning, krävs med hänsyn till fördelningen enligt den nationella brottskatalogen eller motiveras av ärende- eller brottsamordning.

De flesta polisregionerna uppger att de arbetar aktivt med olika sätt att minska antalet onödiga överlämningar, till exempel genom att enklare ärenden slutförs redan i jourmiljö. En av regionerna har också inrättat ett så kallat snabbspår för enklare ärenden. Det uppges ha bidragit till att minska antalet överlämningar och därigenom kortat genomströmningstiderna.

I tillsynsrapport 2018:4 framkom också att det i många av de granskade ärendena var svårt att på ett lättöverskådligt sätt följa vilka utredningsåtgärder som vidtagits för att driva ärendet framåt. Av Polismyndighetens riktlinjer för dokumentation i Durtvå (PM 2017:40) framgår att anteckningar som visar på vidtagna utredningsåtgärder i ett ärende ska läggas in som tjänsteanteckning i Durtvå, men avsaknaden av en standardiserad mall för sådan loggföring medför att anteckningar förs på olika sätt.

Noa uppger att en arbetslogg i Durtvå som möjliggör fördelning av och återkoppling på utredningsåtgärder i ärendet har införts under 2021. Denna arbetslogg är införd i Durtvå plus, vilket ännu inte används av en majoritet av användarna.

Utredningsstrategin anger att beslut och direktiv ska dokumenteras och sparas digitalt i utredningssystemet för att öka och förbättra spårbarheten.

Under arbetet med tillsynsrapport 2018:4 upptäcktes även att det inte var möjligt att på ett effektivt sätt få uppgifter om fristärenden, till exempel i hur många ärenden inom en viss organisatorisk enhet som lagstadgade frister överskridits. Mot denna bakgrund beslutades att en sådan funktion skulle införas i de nationella statistiksystemen för att på ett enhetligt och lättillgängligt sätt kunna följa upp verksamheten och jämföra resultat över tid.

Enligt Noa har frågan om en bättre överblick och bättre bevakning av tidsfrister prioriterats. I oktober 2021 infördes denna funktion på översiktssidan i Durtvå.

Rikspolischefen beslutade 2018 att processägaren i enlighet med tillsynsenhetens rekommendation skulle tillse att rutiner för regelbundna ärenderevisioner införs på lägsta organisatoriska enhet i hela Polismyndigheten.

Enligt Noas enkätsvar ligger ansvaret för en förundersökning på förundersökningsledaren, vilket förtydligas i Utredningsstrategin. Noa uppger att det inom ramen för förundersökningsledarrollen ingår att genomföra ärenderevisioner som en metod för förnyade bedömningar avseende beslut om utredningsåtgärder, uppföljning av beslutade åtgärder samt nedläggning eller redovisning.

I Utredningsstrategin anges att det krävs att relevanta åtgärder vidtas i samtliga ärenden för att upprätthålla rättssäkerheten. För ärenden i balans ska det finnas rutiner som möjliggör kontinuerlig egenkontroll. Uppföljningen ska vara transparent och genomföras på samtliga nivåer.

Samtliga polisregioner uppger att ärenderevisioner genomförs, men en majoritet av dem saknar rutiner för hur det ska gå till.

8.3 Bedömning

Det finns en medvetenhet i verksamheten om problematiken med att det ofta sker byte av utredningspersonal i ärenden och polisregionerna arbetar på olika sätt för att minska antalet onödiga överlämningar. Det framgår av Utredningsstrategin i vilka fall som överlämning av ärenden ska ske, och processägaren har därigenom verkat för att byte av förundersökningsledare och handläggare i pågående förundersökningar ska ske i mindre utsträckning. Det är viktigt att processägaren fortsätter att arbeta för att överlämningarna ska minska.

Tillsynsenheten bedömer att processägaren har omhändertagit de rekommendationer som avsåg förbättringsåtgärder kopplade till it-stöd, i och med att en arbetslogg har införts i Durtvå plus, och en funktion för bättre överblick och bättre bevakning av tidsfrister har införts på översiktssidan i Durtvå.

Däremot konstaterar tillsynsenheten att det inte har införts nationellt enhetliga rutiner för regelbundna ärenderevisioner, i enlighet med rikspolischefens beslut. Ett stort ansvar läggs istället genom Utredningsstrategin på den enskilda förundersökningsledaren. Noa har i sina enkätsvar i stor utsträckning hänvisat till Utredningsstrategin som en lösning på de utvecklingsområden som har beskrivits i de tidigare tillsynsärendena. Även om Utredningsstrategin tydliggör i vilka situationer byte av förundersökningsledare ska ske och att ärenderevisioner ska genomföras, har processägaren ett ansvar att skapa de förutsättningar som behövs för att förundersökningsledarna ska kunna utföra ett bra arbete. Det kan göras till exempel genom att tillse att tydliga och ändamålsenliga rutiner kommer på plats. Processägaren behöver ta fram nationellt enhetliga rutiner för regelbundna ärenderevisioner i Polismyndigheten. De ska utföras på lägsta möjliga organisatoriska nivå.

Även om de åtgärder som har vidtagits med anledning av rekommendationerna som lämnades 2018 kan förväntas bidra till att utredningsverksamheten på sikt utvecklas och förbättras, har många av dem nyligen genomförts. Det är därför för tidigt att uttala sig om hur de kommer påverka till exempel ärendebalanserna. Inom ramen för vad som granskats inom denna tillsyn kan de minskade ärendebalanserna inte knytas till några specifika åtgärder som processägaren har vidtagit med anledning av rikspolischefens beslut den 15 mars 2018.

9 Ledning och styrning

9.1 Bakgrund

I de tre tidigare tillsynsrapporterna lämnades rekommendationer som hör till ledning och styrning av utredningsverksamheten. Dessa var att

- påbörja ett arbete vad avser resurstillsättning inom utredningsverksamheten för att göra resurstillsättning- och fördelning mer förutsebar och transparent
- verka för en aktiv och effektiv ärendesamordning och förundersökningsbegränsning i jourmiljö
- verka för att erfarna och kompetenta förundersökningsledare med förmåga att fatta rätt beslut finns så tidigt som möjligt i utredningskedjan.

Tillsynsenheten lämnade även rekommendationer med målet att öka den operativa samverkan med Åklagarmyndigheten i syfte att ta fram utrednings- och redovisningsstrategier i arbetet mot företrädevis brottsaktiva samt i frågor som gäller bevisvärdering, och att fortsätta samarbetet inom ramen för regeringsbeslut av den 2 februari 2017.

9.2 Iakttagelser

Tillsynsenheten fann i tillsynsrapport 2018:4 att tre av fyra inspekterade polisområden saknade en tydlig modell för resursberäkning, vilket kan leda till en godtycklig och ryckig resursallokering som i sin tur kan påverka utredningsverksamhetens effektivitet.

Polismyndigheten beslutade den 18 juni 2020 att rapporterna Modell för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna och Metodik för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna (A603.400/2018) ska användas som underlag för att fördela budgetramar och beräkningar i kommande budgetprocesser från och med budget för år 2021.⁴³ Modellen och metodiken kommer löpande att utvärderas. Rapporten Modell för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna anger att Polismyndighetens tillväxt kräver en transparent modell som utgår från resursbehov utifrån belastning och som även tar hänsyn till medborgarperspektivet. Fördelningsmodellen ska vara transparent, baserad på fakta, och så enkel som möjligt. Den består av tre delar; (1) grundfördelning baserad på belastning enligt den så kallade 50/50-modellen, (2) särskilda faktorer och (3) särskilda beslut, åtaganden och strategiska satsningar. Den största delen av budgeten för polisregionerna baseras på 50/50-modellen, som innebär att 50 procent av medlen fördelas i förhållande till andel invånare och 50 procent av medlen fördelas i förhållande till andel anmälda brott inom brottsområdena 1 och 3. De särskilda faktorer som har identifierats och som beräknas i modellen är huvudstadsfaktor, avståndsfaktor och gränsfaktor.

Samtliga regioner uppger att de har regionala resursfördelningsplaner, och flera av dem kopplar dessa till den nationella fördelningsplanen.

⁴³ Polismyndighetens beslut dnr RPC 106/2020, A280.102/2020.

I tillsynsrapport 2018:3 framkom att de förundersökningsledare som är minst erfarna i sin funktion ofta är placerade först i utredningskedjan, det vill säga i jourmiljö. Liknande iakttagelser har också gjorts i andra tillsynsärenden.⁴⁴ Förundersökningsledare med lång erfarenhet och hög kompetens avseende bland annat förundersökningsbegränsning bör finnas redan i jourmiljö och i PKC i så stor utsträckning som möjligt. En effektiv utredningsprocess förutsätter att rätt kompetens finns tidigt i utredningskedjan.

Noa uppger att åtgärder för att verka för att erfarna och kompetenta förundersökningsledare finns så tidigt som möjligt i utredningskedjan ingår i Utredningsstrategin. Även inom ramen för arbetssättet Snabbare lagföring ställs krav på kvalificerade förundersökningsledare i jourutredningsverksamheten.

I Utredningsstrategin anges att det ska finnas förundersökningsledare med erfarenhet och rätt kompetens tillgängliga i jourmiljö och tidigt i utredningskedjan för att kunna ge tydliga direktiv och ta nödvändiga och rättssäkra beslut.

En majoritet av polisregionerna uppger att det finns svårigheter att rekrytera erfarna jourförundersökningsledare, bland annat med anledning av skiftarbete. De arbetar med denna utmaning på olika sätt, till exempel genom att samverka mellan flera polisområden för att hålla nere nattjänstgöring, erbjuda den nationella förundersökningsledarutbildningen och utbytestjänstgöring, samt satsningar på lön.

Ett sätt att stärka operativ samverkan med Åklagarmyndigheten är enligt Noa genom olika forum som Central samverkan, Central forensisk samverkan och Nolg. Regional strategisk, taktisk och operativ samverkan sker mellan polisregionerna, polisområdena och lokalpolisområdena med motsvarande nivåer inom Åklagarmyndigheten. Samtliga polisregioner uppger att den operativa samverkan på de olika organisatoriska nivåerna fungerar väl.

Av enkätsvaren framgår att Noa ser ett behov av att målbilden för Polismyndighetens utredningsverksamhet förtydligas. Införandet av Utredningsstrategin och framtagande av mål för utredningsverksamheten på olika organisatoriska nivåer bidrar till en tydligare målbild. Därtill ska arbetssättet Snabbare lagföring successivt införas vid samtliga polisområden, och en översyn av PNU kommer genomföras för att bland annat omhänderta behovet av stöd inom den dagliga styrningen av utredningsverksamheten. Även de nya utbildningarna för förundersökningsledare och utredare kommer att vara en del i att tydliggöra målbilden. Målbilden uppges ha kommunicerats till verksamheten främst genom ledningsgrupper på olika nivåer och forum, till exempel forum för it-utveckling, forum för forensisk samverkan under ledning av NFC, samt forum för metodutveckling med Noas enheter och utvecklingscentrum.

Samtliga av polisregionerna arbetar med den regionala målbilden för utredningsverksamheten, och flera av dem kopplar arbetet till myndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024 och Strategi 2024. En majoritet av polisregionerna anser att den regionala målbilden stämmer överens med Noas målbild, även fast de regionala målbilderna ser olika ut. En av polisregionerna uppger att de nationella styrsignalerna inte är enhetliga, till exempel att alla ärenden med god lagföringsprognos ska utredas, vilket inte

⁴⁴ Polismyndigheten. *Utredning under icke kontorstid* (tillsynsrapport 2018:6) och *Polisens kontaktcenter* (tillsynsrapport 2020:6).

överensstämmer med regionens uppfattning av målbilden, som till stor del är baserad på påföljdsläran.

Ett av de långsiktiga målen enligt Strategi 2024 är en framgångsrik brottsbekämpning och upplärning. Utredningsstrategin har tagits fram för att tydliggöra hur utredningsverksamheten ska bedrivas för att vara rättssäker, effektiv och enhetlig. I strategin förtydligas att med framgångsrik upplärning avses att de brottsmisstankar som förväntas leda till lagföring och kan påverka påföljden ska utredas. För den brottsutredande verksamheten innebär det att de brott som anmäls ska bedömas kvalificerat och korrekt i syfte att utredningsresurserna ska kunna fokuseras på de brott som har förutsättningar att nå lagföring och kan påverka påföljden. Där anges även att syftet med ärendesamordning är att alla ärenden och misstankar mot en och samma gärningsman ska kunna redovisas i ett sammanhang till åklagare, vilket kan få effekter för både påföljdsval och straffmätning. Beslut om förundersökningsbegränsning i ärenden med flera brottsmisstankar mot samma person ger en möjlighet att fokusera på de brott som, vid en samlad bedömning, kan påverka påföljden. Strategin anger att alla medarbetare i det brottsutredande uppdraget ska ha översiktlig kunskap om vad förundersökningsbegränsning innebär för att beslut ska kunna fattas så tidigt som möjligt i processen. Trots detta anges i Polismyndighetens årsredovisning att brottsaktivas alla misstankar i största möjliga utsträckning ska redovisas och slutföras (se kapitel 6). Det har även framförts av flera polisregioner att uppföljningen av UL behöver harmoniseras mot Utredningsstrategin, så att uppföljningen stödjer att de misstankar som påverkar påföljden utreds, snarare än att utreda så många misstankar som möjligt.

9.3 Bedömning

Ett av de problem som uppmärksammades 2018 var att det saknades en tydlig modell för resursberäkning- och allokering. De rapporter som har tagits fram och som ska användas som underlag för att fördela budgetramar och beräkningar i budgetprocesser i hela Polismyndigheten stödjer nu en förutsebar och transparent resursfördelning.

Utmaningen med att attrahera erfarna och kompetenta förundersökningsledare till tjänster tidigt i utredningskedjan kvarstår. Det är positivt att polisregionerna på olika sätt verkar för att öka attraktiviteten för att arbeta i jourmiljö.

Noa har i sina enkätsvar i stor utsträckning hänvisat till Utredningsstrategin som både en målbild och en lösning på de utvecklingsområden som har beskrivits i de tidigare tillsynsärendena. Strategin beslutades 2021 under pågående tillsyn och det är därför ännu inte möjligt att uttala sig om vilka effekter den har fått på utredningsverksamheten, även om den bidrar till en gemensam målbild för utredningsverksamheten. Processägaren har dock, som tidigare nämnts, ett ansvar att tillhandahålla verktyg för att skapa de förutsättningar som behövs för att förundersökningsledarna ska kunna utföra ett bra arbete.

Processägaren och flera av polisregionerna utgår i sitt målbildsarbete för utredningsverksamheten från den strategiska verksamhetsplanen 2020–2024, där till exempel förundersökningsbegränsning och påföljdsläran kan ses som metoder för att nå en framgångsrik upplärning. Polisregionerna har inte en helt samstämmig bild av vad som utgör framgångsrik brottsbekämpning och upplärning. Processägarens brist på tydlighet avseende målbilden leder till bristande enhetlighet i verksamheten och medför otidlig

styrning. Det är till exempel skillnad på att redovisa så många ärenden och misstankar som möjligt, jämfört med bred och tillräcklig lagföring. Processägaren behöver, som en del i att ytterligare utveckla och förbättra utredningsverksamheten, skapa en tydligare målbild med entydiga styrsignaler och en uppföljning som är utformad för att stödja denna. Målbilden behöver kommuniceras och förankras på ett tydligt sätt i myndigheten, för att bidra till en bättre förståelse för denna och hur den ska uppnås. För att åstadkomma detta har både process- och verksamhetsansvariga ett särskilt ansvar. Utredningsstrategin är ett viktigt bidrag till detta arbete, men den är inte ensamt tillräcklig.

10 Rekommendationer

- Revidera eller ersätt Slutrapport - En nationell modell för brottsamordning (A331.823/2015).
- Tillse att styrningen avseende förundersökningsbegränsning förtydligas på lämpligt sätt.
- Revidera eller ersätt Polismyndighetens strategi för utredning av brott mot individer med flera brottsmisstankar (A035.678/2016).
- Ta fram nationellt enhetliga rutiner för regelbundna ärenderevisioner i Polismyndigheten och tillse att dessa utförs på lägsta möjliga organisatoriska nivå.
- Tillse att statistik kan tas fram avseende antalet beslutade förundersökningsbegränsningar på misstankenivå.

Bilaga 1



Polisen

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten
Bodil Norberg

DIREKTIV

1 (3)

Datum
2020-11-03

Diariernr (åberopas) Saknr
A.577.060/2020 128

Direktiv till uppföljande tillsyn av tre tidigare tillsynsärenden inom Polismyndighetens utredningsverksamhet

Bakgrund

Under 2017 fram till mars 2018 genomförde tillsynsenheten tre inspektioner av Polismyndighetens utredningsverksamhet.

- Polismyndighetens ärende- och brottsamordning. Tillsynsrapport 2018:2.
- Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning. Tillsynsrapport 2018:3.
- Tillsyn över ärendebalansen i utredningsverksamheten. Tillsynsrapport 2018:4.

Inspektionerna resulterade i ett antal iakttagelser, bedömningar och rekommendationer.

Rikspolischefen beslutade den 15 mars 2018¹ att chefen för nationella operativa avdelningen, i egenskap av processägare för huvudprocessen utredning och lagföring, ansvarar för att åtgärder vidtas för att förbättra och utveckla utredningsverksamheten i enlighet med de ovan nämnda tillsynsrapporternas rekommendationer.

Rikspolischefen beslutade den 18 december 2019 om Polismyndighetens tillsynsplan för 2020 (PM 2019:43). Av planen framgår bl.a. att det under 2020 ska genomföras uppföljande tillsyn över Polismyndighetens ärende- och brottsamordning, Polismyndighetens tillämpning av reglerna om nedläggning av förundersökningar och förundersökningsbegränsningar samt ärendebalansen i utredningsverksamheten.

¹ Polismyndigheten, *Beslutsprotokoll 2018-03-15. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten Polismyndighetens ärende- och brottsamordning (2018:2)*. Dnr A424.132/2017. *Beslutsprotokoll 2018-03-15. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning (2018:3)*. Dnr A495.704/2017. *Beslutsprotokoll 2018-03-15. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten Tillsyn över ärendebalansen i utredningsverksamheten (2018:4)*. Dnr A160.109/2017.

Postadress Polismyndigheten Box 12256 102 26 Stockholm	Besöksadress Poihemsgatan 30 Stockholm	Telefon 114 14	Webbplats polisen.se	E-post registrator.kansli@polisen.se
-----------------------------------------------------------------	----------------------------------------------	-------------------	-------------------------	-----------------------------------------

Syftet med tillsynsärendet

Tillsynsenheten ska följa upp Polismyndighetens tre beslut från den 15 mars 2018 om åtgärder med anledning av lämnade rekommendationer och undersöka i vilken utsträckning som vidtagna åtgärder har lett till att utredningsverksamheten har utvecklats och förbättrats.

Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är i detta ärende föremål för tillsyn:

- nationella operativa avdelningen
- samtliga polisregioner.

Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en utredning på verksamhets- och processansvarsnivå genom granskning av handlingar, enkäter ställda till processägaren och respektive polisregion, samt vid behov kompletterande intervjuer med enskilda befattningshavare. Därtill kan information eventuellt komma att inhämtas av andra berörda processägare.

Genomförande

Juristen Åsa Hasth uppdras att som tillsynsledare genomföra tillsynen. Juristen Bodil Norberg uppdras att vara tillsynshandläggare. Övriga resurser för att genomföra uppdraget fastställs genom särskilt beslut.

Tillsynsledaren ansvarar för att en genomförandeplan upprättas där bl.a. sammanträdesdagar och redovisningstillfällen framgår.

Redovisning

Tillsynsärendet ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna ytterligare rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av lämnade rekommendationer i tillsynsrapporten.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med granskningen, såsom rese- och logikostnader. Tillsynsärendet ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Lönekostnader för tillsynsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad.

Kostnadsställe	90000006
Insats/projektкод	601000242

Polismyndigheten

2020-11-03

A577.060/2020

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Kontaktpersoner i ärendet är Åsa Hasth och Bodil Norberg.


Johan Östenson
Tillsynschef


Åsa Hasth
Tillsynsledare

Bilaga 2



Polisen

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten
Bodil Norberg

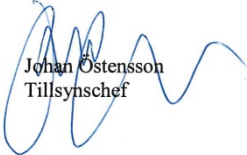
DIREKTIV

1 (1)

Datum
2021-02-10
Diariernr (åberopas)
A.577.060/2020

Tilläggsdirektiv till uppföljande tillsyn av tre tidigare tillsyns- ärenden inom Polismyndighetens utredningsverksamhet

Enligt direktivet från den 3 november 2020 för den uppföljande tillsynen av tre tidigare tillsynsärenden inom Polismyndighetens utredningsverksamhet uppdrogs Åsa Hasth att som tillsynsledare genomföra tillsynen. Genom detta tilläggsdirektiv ersätts Åsa Hasth som tillsynsledare av Marie Hummer från och med den 1 februari 2020.


Johan Östensson
Tillsynschef

Postadress Polismyndigheten Box 12256 102 26 Stockholm	Besöksadress Polhemsgatan 30 Stockholm	Telefon 114 14	Webbplats polisen.se	E-post registrator.kansli@polisen.se
------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------	--------------------------	--------------------------------	------------------------------------------------