

Brott mot särskilt utsatta brottsoffer



Polisen

Informationsklass Öppen

Tillsynsrapport 2023:1

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, april 2023



Rikspolischefens kansli, tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A511.226/2022, Saknr: 128
Omslagsfoto: Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex
Datum: 2023-04-24

Innehåll

Sammanfattning	5
Förkortningar.....	9
1 Uppdrag och genomförande	10
1.1 Tillsynsuppdraget.....	10
1.2 Genomförandet	11
1.3 Rapportens disposition.....	12
2 Definitioner och rättslig reglering	13
2.1 Särskilt utsatta brottsoffer	13
2.2 Tidig bevissäkring.....	13
2.3 Författningstext.....	14
2.4 Styrdokument och andra styrande dokument.....	15
3 Omhändertagandet av rikspolischefens beslut	20
3.1 Iakttagelser.....	20
3.2 Bedömningar.....	24
4 Genomförandet av ett utvecklat bästa arbetssätt (EUBA).....	25
4.1 Iakttagelser.....	25
4.2 Bedömningar.....	29
5 Genomförandet av resursförstärkningen	31
5.1 Iakttagelser.....	31
5.2 Bedömningar.....	35
6 Genomförandet av uppföljningen	38
6.1 Iakttagelser.....	38
6.2 Bedömningar.....	41
7 Verksamhetsresultatet.....	42
7.1 Iakttagelser.....	42
7.2 Bedömningar.....	44
8 Resultatet av egenkontrollen	46
8.1 Iakttagelser.....	46
8.2 Bedömningar.....	50
9 Resultatet av ärendegranskningen	52
9.1 Iakttagelser.....	52
9.2 Bedömningar.....	53
10 Kultur	54
10.1 Iakttagelser.....	54
10.2 Bedömningar.....	55
11 Rekommendationer.....	56
Bilaga 1	57

Bilaga 2	60
Bilaga 3	61
Bilaga 4	64
Bilaga 5	72

Sammanfattning

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2022 framgår att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn avseende brott mot särskilt utsatta brottsoffer.

I juni 2019 fattade rikspolischefen (RPC) ett beslut om en särskild satsning för att öka Polismyndighetens förmåga att prioritera och hantera ärenden med särskilt utsatta brottsoffer. Satsningens samverkande åtgärder omfattar användning av metodstödet ett utvecklat bästa arbetssätt (EUBA), tidig bevissäkring och resursförstärkning. Med särskilt utsatta brottsoffer avses målsägande i ärenden inom brottskodsgrupperna brott mot barn, våldtäkt mot vuxen och brott i parrelation.

Av RPC-beslutet från 2019 framgår också att i ett treårigt perspektiv har inflödet av brott avseende särskilt utsatta brottsoffer ökat kraftigt, få förundersökningar medfört åtal och ärendebalanserna har ökat för flera brottskategorier. I beslutet anges att Polismyndigheten ska intensifiera sitt arbete avseende särskilt utsatta brottsoffer. Dessa brottstyper omgärdas ofta av bevissvårigheter och medför krav på enhetliga metoder och arbetssätt för att med bibehållen rättssäkerhet och objektivitet öka lagföringen.

Tillsynsuppdraget brott mot särskilt utsatta brottsoffer utgår från inriktningen i rikspolischefens beslut. Syftet är att granska Polismyndighetens vidtagna åtgärder för att korta handläggningstiderna, öka enhetligheten och höja kvaliteten i handläggningen av brottsärenden med särskilt utsatta brottsoffer.

Den satsning som gjordes av Polismyndigheten 2019 riktat mot arbetet med särskilt utsatta brottsoffer innebar betydande resursförstärkningar. Därför ska organisatoriska lösningar, bemanning och frågor som avser ledning och styrning som skett till följd av de ökade resurserna särskilt beaktas i tillsynen.

Rikspolischefens beslut avser endast utredning och lagföring så det brottsförebyggande arbetet kommer därför inte att ingå i tillsynen. Denna tillsyn kommer inte heller att omfatta frågor om handläggning av kontaktförbud och inte heller brottsofferfrågor. Detsamma gäller polisens arbete mot internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn som utgör ett särskilt tillsynsuppdrag i tillsynsplanen för 2023.

Tillsynen innefattar dessutom inte någon granskning av barnfridsbrottet i 4 kap. 3 § brottsbalken (BrB) då lagstiftningen började gälla den 1 juli 2021.

Mer specifikt har tillsynen inriktats på en granskning av vad som skett med de satsningar som rikspolischefen beslutade om 2019.

Ett utvecklat bästa arbetssätt beskrivs i promemorian om EUBA och avser utredningar av brott mot barn, brott i parrelation och sexualbrott mot vuxna samt tillhörande checklistor. Promemorian som styrande dokument för polis och åklagare är framtagen gemensamt med Åklagarmyndigheten.

Metodstödet utgångspunkter är tidig bevissäkring och att lagstadgade samt överenskomna tidsfrister ska hållas.

Beträffande resursförstärkningen så fördelades enligt beslutet 304,2 miljoner kronor i nivåhöjande budget i de beräknade ramarna för 2020. Det är således medel som polisregioner och avdelningar får varje år i motsats till engångsmedel som enbart tilldelas ett specifikt budgetår. Medlen fördelades till polisregionerna samt till tre nationella avdelningar, se kapitel 5.

Enligt tillsynsenhetens bedömning fanns det ett verksamhetsbehov av att genomföra en särskild satsning inom området. Prioriteringen för dessa brottsområden behövde tydliggöras och resultaten förbättras vilket också stöds av intervjuerna vid avdelningar och polisregioner.

Satsningen har fått en betoning på området utredning och lagföring. Det som saknas är det proaktiva perspektivet som borde ha omhändertagits i beslutet eftersom det ingår i det brottsbekämpande uppdraget och bland annat påverkar antalet inkommande ärenden.

Tillsynsenheten anser att de genomförda verksamhetsbesöken och uppföljningen av metodstödet ett utvecklat bästa arbetssätt i form av egenkontroller varje tertiäl visar att implementeringen av EUBA inte är fullt ut genomförd. De tre besökta polisregionerna har under 2022 tagit initiativ i olika omfattning för att förbättra implementeringsarbetet och det kan finnas skäl för samtliga polisregioner att överväga sådana initiativ om det inte redan är gjort. Metodstödet är i behov av en översyn och revidering och ett sådant arbete pågår vid nationella operativa avdelningen, utvecklingscentrum Väst.

Det finns fördelar med särskilda satsningar inom vissa brottskategorier genom att det blir en större uppmärksamhet och en tydligare prioritering samt i vissa fall även resursförstärkningar. Metodutvecklingsfrågorna kan också bli beaktade i större utsträckning.

Nackdelar med en särskild satsning är dock flera. Det krävs en icke obetydlig administration för att hantera en särskild satsning. För att säkerställa omhändertagandet krävs också en del andra resurser för själva genomförandet. Det som komplicerar en särskild satsning är att det för närvarande saknas enkla uppföljningssystem både nationellt och polisregionalt för att omhänderta och kunna följa denna typ av satsningar

över tid. Tillsynsenheten är tveksam till denna form av satsningar med särskild medelstildelning. Polisregionerna och avdelningarna är så stora organisatoriska enheter att de bör kunna ställa om sin verksamhet och leverera resultat på de omprioriteringar som rikspolischefen beslutar om.

Nedan redovisas resultaten för Polismyndigheten och presentationen har motsvarande indikatorer och uppdelning av brottskategorier som myndighetens månadsuppföljning.

Tabell 1: Brott mot barn.

Indikator	2019	2020	2021	2022	Utveckling 2021 - 2022
Inkomna ärenden	37 890	37 539	37 428	37 073	-1%
Ärenden redovisade till åklagare	4 676	5 340	5 039	4 794	-5%
Utredningsandel %	16,6	18,0	18,0	17,8	-0,2
Öppna ärenden totalt (dec)	8 209	7 230	7 396	7 795	+5%
Öppna ärenden > 12 månader (dec)	484	515	595	681	+14%
Medelgenomströmningstid (jan – dec)	168	175	178	182	+4

Tabell 2: Våldtäkt mot vuxna.

Indikator	2019	2020	2021	2022	Utveckling 2021 - 2022
Inkomna ärenden	3 653	3 764	4 149	3 761	-9%
Ärenden redovisade till åklagare	495	563	544	531	-2%
Utredningsandel %	13,6	14,8	14,2	14,6	+0,5
Öppna ärenden totalt (dec)	1 341	1 236	1 504	1 506	±0%
Öppna ärenden > 12 månader (dec)	187	137	185	226	+22%
Medelgenomströmningstid (jan–dec)	164	168	171	182	+11%

Tabell 3: Brott i parrelation.

Indikator	2020	2021	2022	Utveckling 2021 - 2022
Inkomna ärenden	25 765	26 102	24 236	-7%
Ärenden redovisade till åklagare	3 988	4 381	4 133	-6%
Utredningsandel %	17,7	19,1	19,7	+0,6
Öppna ärenden totalt (dec)	6 251	6 621	7 088	+7%
Öppna ärenden > 12 månader (dec)	578	679	923	+36%
Medelgenomströmningstid (jan – dec)	146	157	164	+8

Tillsynsenheten anser att satsningen hade en positiv påverkan på resultatet under första året. Därefter har resultatet till stora delar avstannat eller haft en negativ utveckling. Uthålligheten i satsningen har således varit begränsad.

Enda undantaget är brott i parrelation som delvis haft en positiv utveckling under perioden. För det området ska dock beaktas osäkerheten till exempel vad avser mörkertalet under pandemiåren.

Vidare bedöms resultatutvecklingen under den tid som satsningen har pågått som svag med hänsyn till resursförstärkningen och målsättningen med den särskilda satsningen.

Särskilt utsatta brottsoffer är ett högt prioriterat verksamhetsområde och det omfattar cirka 40 procent av den totala anmälda våldsbrottsligheten. Det finns skäl för processägaren och polisregionerna att överväga vilka ytterligare åtgärder som behövs för att säkerställa att verksamhetsområdet fortsätter att omhändertas och prioriteras så att resultatet förbättras.

Förkortningar

BF	Brottsförebyggande
Durtvå	Datoriserad utredningsrutin med tvångsmedelshantering. Polisens it-stöd för brottsutredning och tvångsmedelshantering
EUBA	Ett utvecklat bästa arbetssätt
IGV	Ingripandeverksamheten
IR	Internrevisionen
LPO	Lokalpolisområde
Noa	Nationella operativa avdelningen
Nolg	Nationella operativa ledningsgruppen
NSLG	Nationella strategiska ledningsgruppen
PKC	Polisens kontaktcenter
PO	Polisområde
Pug	Polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott
RPC	Rikspolischefen
SUB	Särskilt utsatta brottsoffer
SVP	Strategiska verksamhetsplanen
UC	Utvecklingscentrum
UL	Utredning och lagföring
VEK	Verksamhet ekonomi kompetens
ViCLAS	Violent Crime Linkage System
ÅM	Åklagarmyndigheten
ÅR	Årsredovisningen

1 Uppdrag och genomförande

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2022 framgår att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn avseende brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Direktivet för tillsynsärendet beslutades den 20 september 2022, se bilaga 1.¹

1.1 Tillsynsuppdraget

I juni 2019 fattade rikspolischefen ett beslut om en särskild satsning för att öka Polismyndighetens förmåga att prioritera och hantera ärenden med särskilt utsatta brottsoffer.² Satsningens samverkande åtgärder omfattar användning av metodstöd, tidig bevissäkring och resursförstärkning. Med särskilt utsatta brottsoffer avses målsägande i ärenden inom brottskodsgrupperna brott mot barn, våldtäkt mot vuxen och brott i parrelation. Dessa brottstyper omgärdas ofta av bevissvårigheter och medför krav på enhetliga metoder och arbetssätt för att med bibehållen rättssäkerhet och objektivitet öka lagföringen.

Tillsynsuppdraget brott mot särskilt utsatta brottsoffer utgår från inriktningen i rikspolischefens beslut. Syftet är att granska Polismyndighetens vidtagna åtgärder för att korta handläggningstiderna, öka enhetligheten och höja kvaliteten i handläggningen av brottsärenden med särskilt utsatta brottsoffer. Därtill ska granskning genomföras av omfattningen av initiala utredningsåtgärder, tiden från anmälningstillfälle till åklagarinträde samt i vilken utsträckning lagstadgade och överenskomna handläggningstider hålls.

Av tillsynsplanen framgår vidare att ärendegranskning ska göras för att undersöka att rutiner och förutsättningarna för att brottskoder, brottsmisstankar, brottstider och aktörskopplingar registreras korrekt inför att ärenden lottas till Åklagarmyndigheten. Även de rutiner som tillämpas i samband med att information om målsägandebiträde lämnas till målsägande ska undersökas. Därtill ska de åtgärder som har vidtagits med anledning av de tertiärs kvalitativa uppföljningarna avseende tillämpningen av metodstöden kartläggas och bedömas.

Den satsning som gjordes av Polismyndigheten 2019 riktat mot särskilt utsatta brottsoffer innebar betydande resursförstärkingar. Därav ska

¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2022 (PM 2021:38)*.

² Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-06-14. Polismyndighetens satsning avseende särskilt utsatta brottsoffer. Dnr A299.222/2019.*

organisatoriska lösningar, bemanning och frågor som avser styrning och ledning som skett till följd av de ökade resurserna särskilt beaktas i tillsynen.

Vid genomförandet av tillsynen ska internrevisionens (IR) granskning avseende sexualbrott mot barn beaktas, däri lämnade rekommendationer och rikspolischefens beslut om åtgärder utifrån rekommendationerna.^{3 4}

Rikspolischefens beslut avser endast utredning och lagföring så det brottsförebyggande arbetet kommer därför inte att ingå i tillsynen. Denna tillsyn kommer inte heller att omfatta frågor om handläggning av kontaktförbud och inte heller de brottsofferfrågor som ligger inom ramen för tillsyn av riskbedömningar på individnivå.⁵ Detsamma gäller polisens arbete mot internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn som utgör ett särskilt tillsynsuppdrag i tillsynsplanen för 2023.⁶

Tillsynen innefattar dessutom inte någon granskning av barnfridsbrottet i 4 kap. 3 § brottsbalken (BrB) då lagstiftningen började gälla den 1 juli 2021.

Mer specifikt har tillsynen inriktats på en granskning av vad som skett med de satsningar som rikspolischefen beslutade om 2019.

1.2 Genomförandet

Tillsynen har genomförts från oktober 2022 till och med mars 2023 under ledning av chefen för tillsynsenheten Lena Frylemo och tillsynsledare Krister Sandqvist. Tre experter har deltagit under tillsynen vilka är Elisabet Gladh-Karlsson, Umeå Universitet, polisutbildningen. Marie Karlsson, polisregion Väst, polisområde Fyrbodalen och Malin Nyberg, polisregion Mitt, polisområde Gävleborg, se tilläggsdirektiv bilaga 2.

Tillsynsärendet har genomförts som en inspektion i polisregionerna Bergslagen, Öst och Stockholm, genom besök och intervjuer i verksamheten samt granskningar av styrdokument, handlingar och ärenden.

³ Polismyndigheten. *Rapport. Granskning av polisens arbete avseende sexualbrott mot barn. Internrevisionen 2022-07-08. Dnr A042.475/2020.*

⁴ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2022-07-08. Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens rapport granskning av polisens arbete avseende sexualbrott mot barn. Dnr A042.475/2020.*

⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2022 (PM 2021:38).*

⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2023 (PM 2022:28).*

Beträffande de nationella avdelningarna har tillsynen genomförts i form av samtal samt granskning av styrdokument och andra handlingar.

1.3 Rapportens disposition

Inledningsvis presenteras bakgrund, inriktning och avgränsning av tillsynsärendet i kapitel 1.

Definitioner och den rättsliga regleringen i kapitel 2 innehåller förutom definitioner de centrala lagrummen och styrdokumenterna för tillsynsärendet.

Kapitel 3 - 10 innehåller såväl iakttagelser som bedömningar.

I kapitel 3 görs en genomgång av rikspolischefens beslut avseende satsningen på särskilt utsatta brottsoffer och omhändertagandet av beslutet.

Genomförandet av rikspolischefens beslut har indelats i tre kapitel, ett utvecklat bästa arbetssätt, resursförstärkningen samt uppföljningen och dessa avhandlas i kapitel 4 - 6.

Därefter redogörs för verksamhetsresultatet i kapitel 7 som följs av resultatet av egenkontrollen, kapitel 8.

I kapitel 9 presenteras resultatet av ärendegranskningen. Några kulturfrågor tas upp i kapitel 10.

Rapporten avslutas med ett antal rekommendationer i kapitel 11, baserat på det som denna inspektion lett fram till.

2 Definitioner och rättslig reglering

2.1 Särskilt utsatta brottsoffer

Med särskilt utsatta brottsoffer avses målsägande i ärenden inom brottskodsgrupperna brott mot barn inklusive sexualbrott mot barn, våldtäkt mot vuxen och brott i parrelation. Dessa brottstyper omgärdas ofta av bevissvårigheter och medför krav på enhetliga metoder samt arbetssätt för att med bibehållen rättssäkerhet och objektivitet öka lagföringen.

I RPC-beslutet ⁷anges brott i nära relation istället för parrelation. Brottsförebyggande rådet ändrade brottskodningen 2019 vad avsåg begreppet nära relation till närstående genom parrelation. Skälet till ändringen var att vissa relationer som anses som nära inte ingick i nära relation, exempelvis flick- eller pojkvän. ⁸ Tillsynsenheten har i kapitel 6–9 valt begreppet brott i parrelation eftersom det är utgångspunkten för verksamhetsuppföljningen inom Polismyndigheten.

2.2 Tidig bevissäkring

Begreppet tidig bevissäkring nämns i rikspolischefens beslut om satsning på särskilt utsatta brottsoffer 2019. Av samtal med företrädare för utvecklingscentrum Syd (UC Syd), som har tilldelats arbetsuppgifter inom chefen nationella operativa avdelningen (Noa) processansvar för utredning och lagföring, för mängdbrott och polisens nationella utredningsmetodik, framkommer en bakgrund till begreppet. Begreppet finns numera i polismyndighetens utredningsstrategi och polisens nationella utredningsmetodik. ⁹ ¹⁰ I metodstöd, checklistor och tidigare utredningsdirektiv från 2004 användes begreppet utredningsåtgärder.

Varken begreppet utredningsåtgärder eller bevissäkring har definierats av Polismyndigheten men tillsynsenheten har fått förklaringen av representanter för UC Syd att man i nya styrdokument väljer att använda begreppet

⁷ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-06-14. Polismyndighetens satsning avseende särskilt utsatta brottsoffer. Dnr A299.222/2019.*

⁸ Åklagarmyndigheten. *Rapport maj 2022. EUBA-Ett utvecklat bästa arbetssätt, probleminventering. ÅM2021-834, s 13f.*

⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten (PM 2021:10).*

¹⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för PNU (PM 2022:24).*

bevisssäkring för att tydliggöra att utredningsåtgärder behöver genomföras med en viss kvalitet.¹¹ UC Syds uppfattning är att begreppet åtgärder har en mer kvantitativ innebörd.

Bevisssäkring handlar enligt UC Syd inte bara om att genomföra en åtgärd utan också att utföra inhämtningen enligt vedertagna eller fastställda metoder. Därtill innefattar begreppet bevisssäkring att inhämtade uppgifter värderas för att avgöra vad informationen tillför brottsutredningen.

2.3 Författningstext

Här redovisas ett urval av rättsregler som är centrala för handläggningen av ärenden som rör särskilt utsatta brottsoffer. Rättsreglerna har betydelse för EUBA som behandlas senare i kapitlet.

I 23 kap. 4 § 2 st. rättegångsbalken (RB) finns ett allmänt skyndsamhetskrav för bedrivande av förundersökning. För brott mot barn finns dessutom ett särskilt skyndsamhetskrav. Enligt 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) ska förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år bedrivs särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Vad gäller särskilt utsatta brottsoffer över 18 år finns ingen lagstadgad tidsfrist.

Förundersökningar där målsäganden är under 18 år ska vara avslutade och beslut fattade i åtalsfrågan så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Personalbrist nämns exempelvis inte som ett skäl för att överskrida tidsgränsen. Tremånadersfristen är en borte gräns och beslut i åtalsfrågan ska fattas så snart det är möjligt.

Av 23 kap. 21 b § RB framgår att förhör får dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning. Vid bedömningen av om ett förhör bör dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning ska brottets beskaffenhet, utsagans förväntade betydelse och den hördes personliga förhållanden särskilt beaktas. Genom att videoinspelade förhör från och med 1 juni 2021 kan åberopas som bevis i

¹¹ Polismyndigheten. *Bilaga 1 till Nationella operativa avdelningens handläggningsordning (Noa 2020:01)*.

rättegången enligt 35 kap. 15 § RB har betydelsen av de inspelade förhören ökat.

Nuvarande reglering om bevisupptagning under förundersökning, 23 kap. 15 § RB är begränsad och används sällan. Den 1 januari 2022 vidgades tillämpningsområdet så att förhör inför domstol, med framför allt målsägande och vittnen, kan hållas mer ofta under förundersökning och sedan spelas upp under huvudförhandling.

Enligt 1 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde ska, när en förundersökning har inletts eller återupptagits, ett särskilt biträde för målsäganden förordnas i följande fall.

Brott enligt 6 kap. brottsbalken (BrB) om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde. Brott enligt 3 eller 4 kap. BrB, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 §§ BrB eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett sådant biträde.

Beträffande förordnandet framgår av 23 kap. 5 § RB att undersökningsledaren ska göra anmälan hos rätten, om målsäganden begär att få ett målsägandebiträde eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde. Avser förundersökningen brott enligt 6 kap. BrB ska anmälan om målsägandebiträde göras omedelbart när förundersökningen har inletts eller återupptagits, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde.

2.4 Styrdokument och andra styrande dokument

Som tidigare nämnts omfattade rikspolischefens beslut 2019 tre samverkande åtgärder, användningen av metodstödet bästa arbetssättet, tidig bevissäkring och resursförstärkning.¹² Resursförstärkningen behandlas senare i denna rapport, se kapitel 5.

Revideringen av den strategiska verksamhetsplanen (SVP) för 2020–2024 beslutades den 3 mars 2023. Av den framgår under mål 1, framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring, att myndigheten ska ha god förmåga att hantera ärenden avseende särskilt utsatta brottsoffer. Ärenden som avser våld mot barn och mäns grova våld mot kvinnor ska vara särskilt prioriterade.

¹² Polismyndigheten. *Promemoria om ett utvecklat bästa arbetssätt. Utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. Dnr A867.124/2016.*

Delmålet ökad uppkläring av brott mot särskilt utsatta brottsoffer har utgått och ersatts med delmålet bekämpa våld mot barn och mäns grova våld mot kvinnor. Det anges att myndigheten ska öka uppkläringen inom detta område genom ett offensivare förhållningssätt mot gärningspersonerna och en effektiviserad utredningsverksamhet.¹³

I inriktningen för Polismyndighetens arbete med jämställdhetsintegrering 2022 – 2025 görs bedömningen att arbetet med satsningen särskilt utsatta brottsoffer har en tydlig koppling till det nationella jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.¹⁴

2.4.1 Ett utvecklat bästa arbetssätt (EUBA)

Ett utvecklat bästa arbetssätt beskrivs i en promemoria och avser utredningar av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna samt tillhörande checklistor. Promemorian som ett styrande dokument för polis och åklagare är framtagen gemensamt med Åklagarmyndigheten.¹⁵

Metodstödet utgångspunkter är tidig bevissäkring och att lagstadgade samt överenskomna tidsfrister ska hållas. Nedan följer en sammanfattning av metodstödet.

- Handläggningen i relationsvåldsärenden ska ske snabbt och handläggningstiden ska inte överskrida sex månader.
- Handläggningstiden i barnärenden ska inte överstiga lagstadgade tre månader. Åklagarinträde ska ske skyndsamt.
- Tiden från anmälningstillfället till åklagarinträdet bör inte överskrida 48 timmar.
- Personella och reella tvångsmedel ska regelmässigt övervägas.
- Checklista initiala utredningsåtgärder och basdirektiv för inledningsfasen av den fortsatta utredningen bör regelmässigt användas av polisen i avvaktan på närmare direktiv från åklagaren.
- Framställan om målsägandebiträde ska göras omgående.
- Framställan om särskild företrädare för barn alternativt företrädare enligt 2 § lagen om särskild företrädare för barn och målsägandebiträde ska

¹³ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024 (PM 2023:10)*.

¹⁴ Polismyndigheten. *Rapport. Inriktning för arbetet med jämställdhetsintegrering 2022–2025. Dnr A442.590/2021*.

¹⁵ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2017-03-13. Införande av ett nationellt metodstöd för utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna bestående av promemorian ett "bästa arbetssätt" mm, med tillhörande checklistor. Dnr A867.124/2016*.

göras skyndsamt och i direkt anslutning till att första förhöret med barnet ska hållas. I de fall där den andre föräldern ska förordnas att ensam företräda barnet enligt 2 § lagen om särskild företrädare för barn är det nödvändigt att samtidigt göra framställan om målsägandebitråde för barnet.

- Preliminär gärningsbeskrivning med bevisuppgift bör upprättas av åklagare och användas av åklagare och polis under förundersökning i mer omfattande och komplicerande ärenden.
- Det första barnförhöret bör hållas skyndsamt och senast inom 14 dagar från anmälningstillfället. Övriga målsägandeförhör ska hållas snarast möjligt efter anmälningstillfället. Tiden från anmälningstillfället till första förhöret bör inte överskrida sju dagar.
- Åklagare bör och särskild företrädare/målsägandebitråde ska vara med vid barnförhören (medhörning). Målsägandebitråde ska alltid ges tillfälle att vara med vid fortsatta förhör med sin klient.
- Polisen ska muntligen föredra vidtagna utredningsåtgärder för åklagaren. Förhørsutskrift ska skickas till åklagaren endast när sådan efterfrågas.
- Polisen ska dokumentera såväl målsägandens som den misstänktes skador eller avsaknad av skador. Rättsintyg ska inhämtas.
- Som regel ska en försvarare inte vara närvarande vid det första barnförhöret.
- Inför det förhör som försvararen bereds möjlighet att närvara vid bör denne ha fått möjlighet att ta del av tidigare hållna förhör. Försvararen ska beredas tillfälle att följa barnförhören via medhörning samt få frågor ställda till barnet genom förhørsledaren.

Sammanställningen ovan innehåller de mest centrala delarna av metodstödet avseende handläggningen av brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Förutom EUBA, som omfattas av rikspolischefens beslut avseende satsningen, finns det ett antal styrdokument som har betydelse för handläggningen av brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Ett nationellt metodstöd infördes 2019 avseende brott i nära relation.¹⁶ Metodstödet utgör en uppdatering och modernisering av en äldre handbok och har utformats som ett komplement och fördjupning till checklistor och promemorian ett utvecklat bästa arbetsätt.¹⁷

¹⁶ Polismyndigheten. *Metodstöd 2019-03-08. Utredning av brott i nära relation. Dnr A304.028/2017.*

¹⁷ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-03-08. Införande av nationellt metodstöd brott i nära relation-Fördjupning. Dnr A304.028/2017.*

2.4.2 Ledning av förundersökning

Åklagaren är förundersökningsledare i nästan alla ärenden i brott mot särskilt utsatta brottsoffer. I Polismyndighetens riktlinjer för förundersökningsledning i brottmål, avsnitt tre, anges att förundersökning ska ledas av åklagaren oavsett om någon är skäligen misstänkt för brottet eller inte när:

1. brottet innefattar våld eller hot om våld mot närstående eller tidigare närstående person, eller
2. brottet innefattar en sexuell handling mot någon som är under arton år.

Om Polismyndigheten har inlett förundersökning ska denna snarast överlämnas till åklagaren.¹⁸

Här används begreppet våld mot närstående eller tidigare närstående person vilket inte är helt identiskt med brott i parrelation som används i brottskodningen. Det förstnämnda kan avse relationen syskon eller föräldrar och barn men avser sannolikt inte relationen pojkvän eller flickvän.¹⁹

2.4.3 Ansvar för styrning och ledning

Processansvar

Processansvar innebär ett nationellt ansvar för en viss process inom hela Polismyndigheten och för att processen säkerställer att resultat uppnås inom verksamheten.²⁰ Den som har processansvar är processägare. I processansvaret ingår bland annat att besluta om processen, uppdatera och utveckla styrdokument, säkerställa enhetlighet och effektivitet samt stödja arbetet i processen. Det ingår även i ansvaret att utveckla processen genom att uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete samt att följa upp processen. Det görs bland annat genom att mäta hur effektiv den är för att nå uppsatta mål. Processansvaret får inte delegeras. En processägare

¹⁸ Polismyndigheten. *Riktlinjer för ledning av förundersökning av brottmål*. PM 2019:11.

¹⁹ Åklagarmyndigheten. *Rapport maj 2022. EUBA-Ett utvecklat bästa arbetssätt, probleminventering*. ÅM2021-834, s 13f.

²⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11)*, 3 kap.

får däremot inom egen avdelning eller egen polisregion fördela arbetsuppgifter till en medarbetare, funktion eller organisatorisk enhet.

Chefen för Noa är processägare för huvudprocessen utredning och lagföring (UL), som bland annat innefattar särskilt utsatta brottsoffer. Chefen för Noa har sedan fördelat arbetsuppgifter inom detta processansvar till Utvecklingscentrum Väst vad avser sexualbrott och brott i nära relation och Utvecklingscentrum Mitt beträffande barn och ungdomar.²¹

Verksamhetsansvar

Verksamhetsansvar innebär ansvar för att leda den egna verksamheten. Huvudregeln är att en polisregion har verksamhetsansvar för den regionala verksamhet som är hänförlig till polisregionen.

Varje chef har ansvar för den egna verksamheten och för att ärenden inom verksamheten handläggs rättssäkert. Chefen ska också tillse att säkerheten i verksamheten upprätthålls och att verksamheten bedrivs enligt gällande författningar, avtal samt styrdokument. I ansvaret som chef ingår även att verka för att medarbetarna utvecklar sin kompetens i förhållande till verksamhetens uppdrag och mål samt att på ett ändamålsenligt sätt sprida information av betydelse för verksamheten.²²

²¹ Polismyndigheten. *Bilaga 1 till Nationella operativa avdelningens handläggningsordning (Noa 2020:01)*.

²² Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11)*, 3 kap.

3 Omhändertagandet av rikspolischefens beslut

3.1 Iakttagelser

Rikspolischefens beslut

Av RPC-beslutet från 2019 framgår att i ett treårigt perspektiv har inflödet av brott avseende särskilt utsatta brottsoffer ökat kraftigt, få förundersökningar medfört åtal och ärendebalanserna har ökat för flera brottskategorier. I beslutet anges att Polismyndigheten ska intensifiera sitt arbete avseende särskilt utsatta brottsoffer.

Av rikspolischefens beslut framgår vidare att beslutet skulle genomföras av Noa och polisregionerna. Noa skulle i samråd med polisregionerna ta fram en tydlig målsättning för satsningen. Därtill skulle ekonomiavdelningen (EA) i samråd med Noa, HR-avdelningen och polisregionerna bestämma hur uppföljning och återrapportering skulle ske. HR-avdelningen skulle delta i planeringsarbetet för att kunna skapa förutsättningar för rekrytering och utbildningsinsatser.

Beträffande resursförstärkning så fördelades enligt beslutet 304,2 miljoner kronor i nivåhöjande budget i de beräknade ramarna för 2020. Det är således medel som polisregioner och avdelningar får varje år i motsats till engångsmedel som enbart tilldelas ett specifikt budgetår. Medlen fördelades till polisregionerna samt till tre nationella avdelningar, se kapitel 5.

Nationella avdelningarna

Tillsynsenheten har tagit del av rikspolischefens beslut som endast avser utredning och lagföring och inte innehåller något om det brottsförebyggande uppdraget. Det finns inga andra kompletterande beslut utöver RPC-beslutet som närmare beskriver hur uppdragen ska genomföras. Däremot finns ett icke undertecknat PM hos Noa som beskriver målsättning och genomförande av flera av uppdragen. Detta PM har tagits i fram i samråd med polisregioner och andra avdelningar och även skickats till dem.

Av nämnda PM framgår att polisens nationella satsning mot särskilt utsatta brottsoffer ska vara effektiv, enhetlig, rättssäker och bidra till ökad lagföring. Brottsoffer ska kunna förvänta sig att de brott som anmäls, eller på annat sätt kommer till polisens kännedom, ska bedömas och handläggas kvalificerat

och korrekt. De brott som har förutsättningar att nå lagföring ska utredas. Metodstödet EUBA ska användas genom hela polisens hantering av ärendet, för att säkerställa att rätt åtgärder vidtas vid rätt tillfälle. Checklistor för initiala åtgärder ingår i metodstödet.

En utvecklad och nära samverkan skulle ske med Åklagarmyndigheten. Polisens satsning skulle leda till att fler ärenden redovisas till åklagare, antal öppna äldre ärenden minskar, genomströmningstiden minskar och utredningsandelen skulle öka. Utgångsvärden för samtliga indikatorer är helårsutfallet för 2019.

Uppföljning skulle ske genom att följa utvecklingen inom tre kluster av brottskoder.

- Brott mot barn, inklusive sexualbrott mot barn.
- Brott i parrelation.
- Våldtäkt mot vuxna.

Totalt omfattar uppföljningen mer än 270 brottskoder. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten var överens om gemensam uppföljning av dessa områden och koder. Uppföljning skulle ske både genom kvantitativa och kvalitativa indikatorer. Indikatorer som särskilt skulle följas och mätas var.

- Ärenden redovisade till Åklagarmyndigheten.
- Öppna äldre ärenden, äldre än sex månader.
- Genomströmningstider.
- Utredningsandel.
- Införande och tillämpning av metodstödet EUBA.
- Tidig bevissäkring.
- Utveckling av resurser inom brottsområdet.

Uppföljning skulle ske genom den ordinarie månadsuppföljningen som EA ansvarade för. Verksamhetsansvariga regionpolischefer skulle besluta om regional och lokal uppföljning. EA skulle ta fram statistiska underlag för uppföljning av kvantitativa indikatorer och Noa skulle tillsammans med polisregionerna ta fram underlag för kvalitativa indikatorer.

HR-avdelningen skulle tillsammans med polisregionerna ta fram underlag för utveckling av tillkommande nya resurser. Dessutom skulle polisregionerna ta fram underlag för sin egen regionala och lokala uppföljning.

Uppföljning tillsammans med Åklagarmyndigheten skulle ske nationellt, regionalt och lokalt. Noa ansvarade för den nationella uppföljningen tillsammans med Åklagarmyndigheten. Regioncheferna ansvarade för att uppföljningen skulle ske regionalt och lokalt. För uppföljningen av tillämpningen av EUBA skulle polisregionerna tillsammans med Noa ta fram en gemensam struktur för egenkontroll. Tidsperioden som avsågs var från januari 2020 och tills vidare.

Av intervjuerna framgår att EA gjorde en muntlig överenskommelse med Noa som innebar att Noa skulle svara för uppföljningen av den särskilda satsningen avseende de tre samverkande åtgärderna och att EA skulle ansvara för uppföljningen av särskilt utsatta brottsoffer i månads- och tertielluppföljningen samt årsredovisningen.

Beträffande uppdraget för HR-avdelningen angavs i deras strategiska inriktning för 2020 i bilaga ett under delmålet En hållbar tillväxt med rätt kompetens att HR-direkt ansvarar för att säkerställa rekrytering inom området särskilt utsatta brottsoffer. Uppdraget skulle genomföras under 2020. Under delmålet En arbetsplats där medarbetare trivs, kan utvecklas och vill stanna kvar, angavs att HR-kompetens ansvarar för att säkerställa utbildning för medarbetare som arbetar med särskilt utsatta brottsoffer. Uppdraget skulle genomföras under åren 2020–2021.

För iakttagelser och bedömningar gällande resursförstärkning och uppföljning, se kapitel 5 och 6.

Polisregion Bergslagen

För polisregion Bergslagen fattade biträdande regionpolischefen i juli 2019 beslut om inriktning av det fortsatta arbetet med särskilt utsatta brottsoffer.²³ Där anges att utgångspunkten var att tilldelade medel så långt som möjligt skulle användas för att tillföra kompetens genom rekryteringar. De två övriga målen skulle främst tillgodoses genom metodutveckling i linjen. Polisregionen tillsatte en arbetsgrupp för att genomföra arbetet med resursförstärkningarna men samordnade för övrigt inte arbetet på regional- eller polisområdesnivå.

Uppföljning skulle ske genom uppföljningsdialoger inom polisregionen samt resultatdialog med RPC. Det centrala i respektive dialog skulle vara att se om fattade beslut genomförts och om genomförda aktiviteter gett önskad effekt.

²³ Polismyndigheten. Region Bergslagen. *Beslutsprotokoll 2019-07-03. Inriktning av det fortsatta arbetet med särskilt utsatta brottsoffer. Dnr A356.288/2019.*

Syftet var att polisregionen ska kunna göra en bedömning om verksamheten rört sig i riktning mot de uppsatta målen eller om eventuella omprioriteringar måste göras.

Av intervjuerna framkommer att önskade effektmål inte upplevdes som tydliga.

Polisregion Öst

För polisregion Öst fattade regionpolischefen i oktober 2019 ett beslut angående genomförandet av satsningen.²⁴ I beslutet angavs att arbetet skulle intensifieras för att vända trenden avseende utredningarna och säkerställa att förutsättningarna för ärendehantering skulle vara likvärdiga över polisregionen. Ansvarig för genomförandet och hur återrapportering skulle ske fastställs i beslutet. Senast den 1 januari 2020 skulle såväl rekryteringarna som planering för utbildning- och informationsinsatser vara genomförda. I ett PM från den 16 oktober 2019 finns en tidsplan för genomförandet som främst avser rekrytering och utbildning.

Flera av de intervjuade upplever att polisregion Öst inte har haft en tydlig målbild för satsningen.

Polisregion Stockholm

I den strategiska inriktningen för polisregion Stockholm 2020–2024 anges att det inom polisregionen pågår ett arbete inom initiativ Gryning vars syfte är att skapa en långsiktig och hållbar förstärkning av polisens arbete mot våld inom familjen, våldtäkter och sexualbrott mot barn såväl vad avser resurser, metoder som samverkan.²⁵ Under delmålet Ökad uppkläring av brott mot särskilt utsatta brottsoffer anges att nyckelaktiviteten är att säkerställa tillämpningen av metodstödet EUBA och den regionala aktiviteten är att arbeta med initiativ Gryning enligt framtagna plan. Detta skulle ske under åren 2020–2022.

Flera av de intervjuade upplever att initiativ Gryning fick utgöra satsningen och att målbilden för ärenden avseende särskilt utsatta brottsoffer blev otydlig.

²⁴ Polismyndigheten. Region Öst. *Beslutsprotokoll 2019-10-15. Regionens genomförande av Polismyndighetens satsning avseende särskilt utsatta brottsoffer. Dnr A493.911/2019.*

²⁵ Polismyndigheten. Region Stockholm. *Strategisk inriktning 2020-01-31. Polisregion Stockholms strategiska inriktning för 2020–2024. Dnr A058.158/2020.*

3.2 Bedömningar

Enligt tillsynsenhetens bedömning fanns det ett verksamhetsbehov av att genomföra en särskild satsning inom området särskilt utsatta brottsoffer. Prioriteringen för dessa brottsområden behövde tydliggöras och resultaten förbättras vilket också stöds av intervjuerna vid avdelningar och polisregioner.

Satsningen har fått en betoning på området utredning och lagföring. Det som saknas är det proaktiva perspektivet som borde ha omhändertagits i beslutet eftersom det ingår i det brottsbekämpande uppdraget och bland annat påverkar antalet inkommande ärenden.

Det är variationer i hur polisregionerna har omhändertagit RPC-beslutet, från särskild insats till genomförande i linjen, d.v.s. enhetlighet av omhändertagandet saknas. Önskvärt hade varit att beslutet och dess genomförande hade innehållit anvisningar för ett enhetligt omhändertagande ur såväl ett lärande som ur ett uppföljningsperspektiv. Detta gäller särskilt utifrån ett nationellt perspektiv för att kunna följa upp om satsningen gett önskad effekt i myndigheten.

Enligt tillsynsenhetens mening är det olyckligt att endast RPC-beslutet finns i det diarieförda ärendet. För ett lärande eller för uppföljning av den särskilda satsningen bör det ha skett ytterligare dokumentation som borde ha tillförts ärendet. Det icke undertecknade PM som beskriver målsättning och genomförande av flera av uppdragen var dock en bra start på genomförandet i form av preciseringar av uppdragen men hade troligen fått ett mer styrande genomslag om det hade varit formellt beslutat.

4 Genomförandet av ett utvecklat bästa arbetssätt (EUBA)

4.1 Iakttagelser

Nationella avdelningarna

I samtal med ledningsrepresentant för Noa framgår följande om Noas roll som processägare: Process- och förmågeutveckling i Nolg består av 80 procent processfrågor och 20 procent operativa frågor. Noa ansvarar för lägesbild och målsättning för förflyttning. Övergripande inriktning för processägarskapet är ökad operabilitet, ökad träffsäkerhet, rätt ärenden, rätt metoder i rätt tid samt ökad proaktivitet i form av gradvis förskjutning mot det brottsförebyggande arbetet.

UC Väst är som tidigare nämnts ansvarig för arbetsuppgifterna inom sexualbrott och brott i parrelation utifrån Noas processansvar. De har bland annat utarbetat promemorian om ett utvecklat bästa arbetssätt för utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna samt tillhörande checklistor. Framtagandet av det styrande dokumentet har skett gemensamt med åklagarmyndigheten. UC Väst har även tagit fram ett nationellt metodstöd avseende brott i nära relation.²⁶ De tog också initiativ till en utbildningsinsats avseende EUBA under 2020. Flertalet polisregioner kontaktade UC Väst och ville ha hjälp med implementeringen. Det blev sammanlagt cirka 50 utbildningstillfällen, från en halvdag till två dagar, för flertalet polisregioner samt med olika målgrupper.

Det finns sedan 2016 ett nationellt nätverk för brott i parrelation och sexualbrott som UC Väst var initiativtagare till. Syftet med nätverket, som fortfarande pågår, är att skapa förutsättningar för dialoger om utveckling av verksamheten, mål och resultat samt inhämtande och spridande av kunskap.

EUBA finns tillgängligt på Intrapolis och nås också via medarbetarnas tjänstemobiler. Det pågår för närvarande ett revideringsarbete avseende EUBA vid Noa, UC Väst, vilket flera ser som positivt. Åklagarmyndigheten kommer inte att delta i revideringen eftersom de avser att arbeta med rättsliga vägledning i stället för gemensamma styrande dokument.

²⁶ Polismyndigheten. *Metodstöd 2019-03-08. Utredning av brott i nära relation. Dnr A304.028/2017.*

I målsättningarna för genomförandet vad gäller tillämpningen av ett utvecklat bästa arbetssätt skulle polisregionerna tillsammans med Noa ta fram en gemensam struktur för egenkontroll, se kapitel 8.

I den strategiska inriktningen för Noa 2020–2024, gjordes en revidering i mars 2022.²⁷ Av revideringen framgår att Noa ska ha sex fokusområden och att särskilt utsatta brottsoffer ska vara ett av dem. För varje fokusområde ska tre planer tas fram, en operativ plan, en förmågeutvecklingsplan samt en utåtriktad plan.

Särskilt utsatta brottsoffer var ett av de tre prioriterade fokusområdena under 2022. Tillsammans med polisregionerna skulle Noa hitta rätt åtgärder för att få avsedd effekt. Flera intervjuade uppger att det är viktigt med ett gärningsmannaperspektiv i ärenden avseende särskilt utsatta brottsoffer och att brottsligheten ska behandlas som övriga grova brott. De uppger också att när det gäller EUBA behöver implementeringen intensifieras bland annat i form av ett bättre narrativ och bättre systemstöd för att följa resultat och effekt av implementeringen.

I oktober 2021 beslutade chefen Noa om ett uppdragsdirektiv för framtagande av en nationell lägesbild över arbetet med brott mot särskilt utsatta brottsoffer.²⁸ Uppdragets syfte var att skapa bättre förutsättningar för att minska brottsligheten och öka uppklaringen beträffande brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Detta skulle ske genom en genomlysning av interna förhållanden, extern samverkan och att ge nödvändiga rekommendationer. Vidare framgår av direktivet att samordnare utsågs. Den nationella lägesbilden sammanställdes i en rapport i mars 2022.²⁹ Rapporten omfattar enbart brott mot personer över 18 år. Skälet till det anges av flera att rapporten annars skulle ha blivit för omfattande och det rekommenderades att en lägesbild beträffande brott mot barn också ska tas fram senare samt om det arbetas för brett initialt blir det inte den kraftsamling som behövs inom området särskilt utsatta brottsoffer. Noa avgränsade arbetet med den nationella lägesbilden för att komma igång med arbetet i fokusområdet. Våld mot barn kommer att inkluderas i de nya nationella delmålen vilket medför

²⁷ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2022-03-08. Nationella operativa avdelningens strategiska inriktning 2020–2024, revidering 2022. Dnr A279.313/2021.*

²⁸ Polismyndigheten. *Direktiv 2021-10-05. Uppdragsdirektiv för framtagande av en nationell lägesbild över arbetet inom området brott mot särskilt utsatta brottsoffer och rekommendationer avseende hur den fortsatta inriktningen och samordningen inom Polismyndigheten bör se ut. Dnr A335.655/2021.*

²⁹ Polismyndigheten. *Rapport 2022-03-31. Nationell lägesbild. Polismyndighetens arbete med brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Dnr A335.655/2021.*

att det kommer att ingå i fokusområdet och inriktningen som kopplas till delmålet ”Bekämpa våld mot barn och mäns grova våld mot kvinnor”.

I rapporten som nämns ovan lämnas 14 rekommendationer varav nio kan kopplas till den nationella satsningen. En beredning av rapporten gjordes under våren 2022 och förslag till ny inriktning presenterades i form av en operativ plan, en förmågeutvecklingsplan och en utåtriktad plan som därefter har beslutats.

I tillsynsuppdraget tidsfrister i barn- och ungdomsutredningar 2018–2019 inspekterades i vilken utsträckning Polismyndigheten fullgjorde sin del av att hålla tidsfristerna i barnärenden enligt 2 a § FUK.³⁰ Rikspolischefen beslutade i juni 2019 att åtgärder skulle vidtas för att i större utsträckning kunna slutföra barnutredningar samt ge Åklagarmyndigheten skälig tid att fatta beslut om åtal inom tidsfristen som är tre månader.³¹ Ansvarig för uppdraget blev chefen Noa. Uppdraget har ännu inte slutredovisats.

Brottskatalogen anger fördelning till polisområdesnivå gällande i princip alla parrelationsbrott.³² För att få reda på avsteg så kräver det en mer grundlig undersökning och samtal med polisregionerna. Det är ingen polisregion som aviserat eller anmält några ytterligare avsteg till Noa enligt de intervjuade.³³

Polisregionerna

I samtliga tre granskade polisregioner är det många av de intervjuade som inte känner till benämningen EUBA och kunskapen om ett utvecklat bästa arbetssätt varierar. Det framkommer att det finns skillnader i användning och förståelse för ett utvecklat bästa arbetssätt mellan lokalpolisområdena (LPO) och arbetsgrupper på polisområdet (PO). Det finns olika uppfattningar om hur mycket som är implementerat av metodstödet. En utbredd uppfattning är att initiala utredningsåtgärder i enlighet med föreskrivet arbetssätt används i större omfattning idag än tidigare. Det finns en medvetenhet om att första förhöret med målsäganden skulle kunna ske med video i fler fall. Av intervjuerna framgår att skadedokumentation eller dokumentation av

³⁰ Polismyndigheten. *Tillsynsrapport. Tidsfrister i barn och ungdomsutredningar. Dnr A171.581/2018.*

³¹ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-06-14. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten Tidsfrister i barn och ungdomsutredningar (2019:1). Dnr A171.581/2018.*

³² Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2016-09-07. Formkrav avseende den nationella brottskatalogen. Dnr A248:471/2016.*

³³ Tillsyn avseende avsteg från brottskatalogen ingår i Polismyndighetens tillsynsplan för 2023 (PM 2022:28).

avsaknad av skador avseende den som är misstänkt för brott inte alltid sker, och inte heller ställs frågan rutinmässigt till målsägande om målsägandebiträde. Forensiker används i begränsad omfattning vid brottsplatsundersökningar.

Att ärendet behöver passera flera enheter och byta handläggare tas i intervjuerna upp som något som kan vara negativt för ärendet. Det varierar mellan polisregionerna från att jourgruppen ansvarar för ärenden med frihetsberövade fram till häktning till att utredningsgrupperna ansvarar direkt för alla sådana ärenden. I en polisregion handläggs ärenden med frihetsberövade gemensamt av jouren och utredningsgruppen. I intervjuerna anges att en framgångsfaktor för ärendet är om erfarna utredare kan komma in i ärendet tidigt. Detta verkar vara ett möjligt arbetssätt även när jouren ansvarar för ärendet. Flera av de intervjuade anser att i de fall utredningsgrupperna är tillräckligt bemannade har de möjlighet att tillföra kunskap tidigt i utredningsprocessen.

Av intervjuerna framgår att EUBA fungerar bäst i de ärenden där ingripandepoliser åker till brottsplatsen och det sker ett frihetsberövande. Arbetssättet har visat sig brista i viss omfattning när ärendet kommer in via andra kanaler till exempel Polisens kontaktcenter eller receptionerna. Några av de intervjuade uppger att den fortsatta kontakten med målsägande kan dröja vilket upplevs som en brist då man vet att målsäganden kan behöva stöd samma dygn som vederbörande kontaktar polisen.

Ingen av de intervjuade har erfarenhet av att polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott (PUG) används i ärenden gällande särskilt utsatta brottsoffer. IR har nyligen granskat utredning av grova våldsbrott där det framgår att metodstödet främst är avsett som stöd vid utredning av grova brott som är av sådan karaktär att de motiverar särskilda utredningsresurser. Exempel på sådana brott är mord, grovt rån, grov våldtäkt, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse samt människorov, särskilt i de fall gärningsmannen är okänd. Delar av den metodik som beskrivs kan dock vara tillämplig även vid andra typer av brott och särskilda händelser.³⁴

Av intervjuerna framgår att ingen av polisregionerna gör avsteg från brottskatalogen beträffande särskilt utsatta brottsoffer.

³⁴ Polismyndigheten. *Rapport 2022-11-02. Internrevisionens granskning av utredning av grova våldsbrott. Dnr A642.316/2019.*

Samtliga polisregioner har någon form av internt eller externt nätverk eller samverkansforum för särskilt utsatta brottsoffer. Samverkan med Åklagarmyndigheten inom området särskilt utsatta brottsoffer sker i samtliga granskade polisregioner. På strategisk nivå varierar samverkan i omfattningen och hur det är formaliserat. På operativ handläggande nivå beskrivs samverkan som god. De åklagare som har intervjuats bekräftar att det finns en god samverkan med polisen. Åklagarna uppger att de har god kännedom och förståelse kring åtgärderna i EUBA samt förutsätter att polisen säkerställer tillräcklig utredningsresurs.

Två av tre polisregioner har haft biträde från Noa avseende registrering och analys avseende grova vålds- och sexualbrott i Violent Crime Linkage System (ViCLAS).

4.2 Bedömningar

Nationella avdelningarna

EUBA är den samverkande åtgärden för metodfrågan i den särskilda satsningen. Tidig bevissäkring som också anges i RPC-beslutet som samverkande åtgärd ingår som en del i EUBA. Under tillsynsarbetet har det inte ifrågasatts om de beskrivna åtgärderna är relevanta för en bra kvalitet på utredningen. Efter att ha tagit del av beslutet om införandet av EUBA samt PM med tillhörande checklistor framstår det dock som oklart på ett flertal punkter vad som är bindande i form av hur en metod ska tillämpas och vad som är upplysningar eller rekommendationer i form av hur en arbetsuppgift bör utföras. Tillsynsenheten bedömer att metodstödet är i behov av en översyn och revidering vilket stöds av intervjuerna. Det bör klargöras i nästa version vad som är styrande och vad som är rekommendationer på ett tydligare sätt. I PM bör finnas beskrivet alla centrala delar i EUBA. Den initiala åtgärden att till exempel filma förhöret med målsäganden finns endast beskrivet i en checklista. Användning av spårsäkringssats vid sexualbrott saknas också i EUBA men finns med i egenkontrollen. Att tiden från anmälningstillfället till åklagarinträdet inte bör överskrida 48 timmar bör också ses över med hänsyn till riktlinjen för förundersökningsledning i brottmål. Där anges att om Polismyndigheten har inlett förundersökning ska denna snarast överlämnas till åklagaren. Tillsynsenheten noterar att det för närvarande pågår ett revideringsarbete avseende EUBA vid Noa, UC Väst, vilket är positivt.

Ett av nyckelorden i området särskilt utsatta brottsoffer är skyndsamhet. Därför var det angeläget med förändringen i 23:15 RB avseende den utökade

möjligheten att snabbt genomföra en bevisupptagning under förundersökning. Denna förändring bör kunna utgöra en viktig del i EUBA och bör implementeras integrerat med den reviderade versionen av EUBA.

I den nationella lägesbilden som sammanställdes i en rapport den 31 mars 2022 saknades en lägesbild vad avser brott mot barn vilket tillsynsenheten finner olyckligt eftersom detta brottsområde är en väsentlig del av satsningen. En av rekommendationerna var att en sådan lägesbild ska tas fram och det arbetet bör enligt tillsynsenheten prioriteras av processägaren.

Uppdraget om att vidta åtgärder för att hålla tidsfristen i barnärenden enligt 2a § FUK har ännu inte slutredovisats. Det finns ingen nationell sammanställning och enligt tillsynsenheten bör en sådan ingå i den nationella månadsuppföljningen för särskilt utsatta brottsoffer.³⁵

Polisregionerna

Tillsynsenheten bedömer att EUBA inte är fullt ut implementerat i de tre granskade polisregionerna. Tillämpningen och kunskapen om arbetssättet varierar också kraftigt mellan de olika organisatoriska enheterna. När ärenden inkommer via andra kanaler än ingripande verksamheten (IGV) är det viktigt att säkerställa att de initiala åtgärderna genomförs i enlighet med EUBA. Polisregionerna behöver vidta ytterligare åtgärder för att fullt ut införa det arbetssättet och med stöd av processägaren få ett tydligt och väl fungerande metodstöd med enhetlig tillämpning.

Metodstödet för utredning av grova våldsbrott (PUG) verkar inte användas vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer.³⁶ Processägaren bör tillsammans med polisregionerna överväga att även i dessa ärenden tillämpa polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott.

Det är positivt med satsningen på ViCLAS och att det har börjat användas i ärenden avseende särskilt utsatta brottsoffer.

³⁵ Tillsyn av tidsfrister i barnärenden ingår i Polismyndighetens tillsynsplan för 2023 (PM 2022:28).

³⁶ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2023-02-21. Pug-Polisens metodstöd för utredning av grova våldsbrott enligt bilaga. Dnr A515.749/2020.*

5 Genomförandet av resursförstärkningen

5.1 Iakttagelser

Fördelningen av medel

Enligt rikspolischefens beslut har fördelning av medel skett med utgångspunkt från statistik för de aktuella brottskategorierna. En viktning har gjorts med 50 procent för inkommande ärenden och 50 procent för ärendebalanser. Resurser till Noa tilldelades utifrån behov av utredare samt analytiker till ViCLAS. Medel till HR-avdelningen var avsedda till fort- och vidareutbildningen. Nedan framgår fördelningen av 304,2 miljoner kronor.

Tabell 4: Fördelningen av 304,2 miljoner kronor.

Region Bergslagen	25,1 miljoner kronor
Region Mitt	22,0 miljoner kronor
Region Nord	21,8 miljoner kronor
Region Stockholm	69,2 miljoner kronor
Region Syd	49,8 miljoner kronor
Region Väst	50,1 miljoner kronor
Region Öst	34,6 miljoner kronor
Noa	10,5 miljoner kronor
It	12,3 miljoner kronor
HR	8,8 miljoner kronor
Summa	304,2 miljoner kronor

HR-avdelningen

Av den strategiska inriktningen för HR-avdelningen framgick det att HR-direkt under 2020 skulle säkerställa rekrytering av funktioner inom området.

I samtal med representanter för HR framgår att det inte finns något avdelningsbeslut avseende genomförandet av HR-avdelningens del i rikspolischefens beslut om satsningen avseende särskilt utsatta brottsoffer. Inte heller framgår det av någon handling hur det tilldelade nivåhöjande beloppet 8,8 mnkr fördelats inom avdelningen. Målsättningen med rekryteringsinsatsen var 350 rekryteringar under 2020. Utfallet för myndigheten blev 444 rekryteringar totalt. 314 rekryteringar genom anställningsbeslut och 130 genom arbetsledningsbeslut. Funktioner som har

rekryterats är utredare inom brott i nära relation, utredare grova brott, analytiker, forensiker och it-forensiker.

Beträffande uppföljningen av SVP för verksamhetsåret 2020 har HR-avdelningen angett att de är klara med uppdraget avseende särskilt utsatta brottsoffer. Rekryteringsinsatser har genomförts i enlighet med begäran från polisregionerna.

HR-avdelningen har därefter inte haft uppföljning avseende hur många rekryteringar som har gjorts efter 2020.

När det gäller årsredovisningen (ÅR) för verksamhetsåret 2021 så finns det uppföljning av antal utredare för brott i parrelation i myndigheten. Övriga utredningsfunktioner för området särskilt utsatta brottsoffer ingår i gruppen utredare grova brott. Av sammanställningen framgår att under 2020 fanns det 648 utredare inom brott i parrelation. Vid utgången av 2021 fanns det 615 utredare. Således en minskning med 33 utredare inom brott i parrelation. Jämförande siffror för verksamhetsåret 2022 saknas i ÅR.

En representant för HR uppgett att det är svårt att med säkerhet uttala sig om nettoförändringen 2022 jämfört med 2021 avseende antalet utredare. Vid beräkningen måste man beakta byte av funktionsnamn till utredare grova brott för en del utredare. Dessutom har en del utredare övergått till gruppen för grova brott men med bibehållande av arbetsuppgifter inom området särskilt utsatta brottsoffer. Om man i stället utgår från antalet utredare oavsett funktion i grupperna för brott i nära relation så har antalet utredare ökat med 20 medarbetare från 769 i december 2021 till 789 i december 2022.

Som framgår av den strategiska inriktningen för HR-avdelningen skulle HR-kompetens under 2020–2021 säkerställa utbildning för medarbetare som arbetar med särskilt utsatta brottsoffer.

Nedan framgår hur många deltagare det har varit på kurser som inriktar sig på särskilt utsatta brottsoffer. Under coronapandemin har en stor del av myndighetens utbildningar ställts in för att minska smittspridningen men en del utbildningar har ändå kunnat genomföras.

Under 2019 var det 664 kursdeltagare på utbildningarna beträffande särskilt utsatta brottsoffer och under 2020 var det 1 388 deltagare. Ökningen avser framför allt utbildningar för civila brottsutredare. För 2021 saknas uppgift om antalet deltagare i ovan nämnda kurser.

I den övergripande inriktningen för fort- och vidareutbildning fram till 2024 anges för 2021 att det ska säkerställas baskunskaper inom arbetet med

särskilt utsatta brottsoffer.³⁷ För 2022–2024 anges inte något om satsningen avseende särskilt utsatta brottsoffer.

It-avdelningen

I rikspolischefens beslut tilldelades it-avdelningen 12,3 mnkr. Avdelningen har verksamhetsansvar för och chefen för avdelningen är tillika processägare bland annat för följande. Tillhandahålla it-tjänster till myndigheten, myndighetens inköpsverksamhet inom it-området samt att införskaffa it-stöd och it-applikationer och föra in dem i myndighetens verksamhet.³⁸ Medlen har använts till inköp av teknisk utrustning till nya medarbetare inom särskilt utsatta brottsoffer samt utbyte av utrustning för befintliga medarbetare i form av datorer, skärmar och i förekommande fall skrivare samt mobiltelefoner.

Efter intern dialog på it-avdelningen beslutades att pengarna skulle ge mest effekt om de tilldelades utrustningsbudgeten. Det finns ingen särskild redovisning eller uppföljning av de 12,3 mnkr som avdelningen tilldelades utan beloppet ingår i totalsumman för inköp. Att hela beloppet har använts har säkerställts genom beställningsprocessen där byte av datorer vart fjärde år är en del. Det finns heller inget kvarstående uppdrag på utestående inköp kopplat till detta uppdrag inom området särskilt utsatta brottsoffer.

En väsentlig del av pengarna har använts till att öka polisens tekniska förmåga vid barnförhör. Sedan 2020 har det varit en särskild satsning där det har tagits fram ett nytt koncept för barnförhör vilket ställt särskilda krav på tekniken då åklagare ska kunna delta via video. Totalt sedan 2020 har polisen utökat med 55 förhørsrum på Barnahus samt 95 videoförhørsrum i polisens egna lokaler. Beträffande behov av systemstöd inom detta område så finns behoven inlagda i it-planen.

Nationella operativa avdelningen

Tilldelning av resurser avseende Noa gjordes utifrån behov av utredare samt analytiker för ViCLAS. Således skulle dessa medel användas för kärnverksamheten. Bakgrunden till denna satsning är att myndigheten förutom att öka förmågan att utreda och klara upp dessa brott är att identifiera seriebrotten.

³⁷ Polismyndigheten. *Rapport 2020-12-18. Övergripande inriktning för Polismyndighetens fort- och vidareutbildning till 2024. Dnr A700.765/2020.*

³⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11), 3 kap. 39 §.*

Noa tilldelades 10,5 mnkr och det anges i budgetbeslutet 2020 för Noa.³⁹ Av dessa medel avsattes 4,6 mnkr för att höja förmågan och kompetensen inom Polismyndigheten avseende införandet av ViCLAS och anställningarna var klara i augusti 2020.⁴⁰ Det resterande beloppet, 6,5 mnkr, fördelades till nationellt it-brottscentrum.

Noa ska biträda polisregionerna i sådana ärenden där de har behov av särskild kompetens. Sektionen för särskilt utredningsbiträde vid Noa ansvarar för ViCLAS.⁴¹

Ekonomiavdelningen

I samtal med representanter för EA framgår att någon nationell uppföljning av hur resursförstärkningen på 304,2 mnkr har använts inte har skett. Det brukar inte heller ske, när det gäller särskilda satsningar, eftersom det inte finns något sådant systemstöd samt att det är mycket komplicerat att skapa ett system för en sådan uppföljning.

Polisregionerna

Av intervjuerna och handlingarna framgår följande:

Polisregionerna tillämpade olika fördelningsprinciper avseende de nivåhöjande medlen och en polisregion har inte särskild budgetering för dessa medel. En polisregion har egen uppföljning avseende resurserna. Fördelningen av resursförstärkningen mellan polisområden och utredningsenheter varierade för de tre polisregionerna. Det har varierat vilka kompetenser som rekryterades. De vanligaste kompetenserna är utredare och administrativt stöd. Brottsförebyggande rådet redovisade i februari 2023 regeringsuppdraget polisens resursfördelning och personaltillväxt. Där framhålls att fokus på att bibehålla en viss andel poliser har varit skadlig för verksamheten samt att fördelningen mellan polis och civil i stället bör styras av vad som ger mest verksamhetsnytta.⁴²

³⁹ Polismyndigheten. Nationella operativa avdelningen. *Beslutsprotokoll 2020-01-27. Beslut budgetramar 2020 Nationella operativa avdelningen (Noa). Dnr A048.706/2020.*

⁴⁰ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-12-18. Höja förmågan och kompetensen inom Polismyndigheten rörande grova vålds- och sexualbrott genom införandet av ViCLAS, ett register och ett sammanhållet analysverktyg. Dnr A458.500/2018.*

⁴¹ Polismyndigheten. *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning (Noa 2020:01), avsnitt 3.8.3.*

⁴² Brottsförebyggande rådet. *Polisens resursfördelning och personaltillväxt. Delredovisning: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler polisanställda. Rapport 2023:2.*

Vidare framgår att upplevelsen varierar mellan och inom polisregionerna om någon resursförstärkning har skett. Strategiska chefsnivåer upplever att det har skett resursförstärkning i större utsträckning än medarbetarna i övrigt. Flera intervjuade uppger att det kändes som resursförstärkning i samband med att satsningen startade men att den därefter avtagit under åren då medarbetare av olika anledningar slutade eller tillfälligt omplacerades till andra uppdrag och då inte ersattes. Efter resursförstärkningen upplever de intervjuade vid de tre polisregionerna att det är en begränsad tillgång till it-forensiker och operativa analytiker vad avser tömning av telefoner och bearbetning av material. Tillgången täcker inte det behov som finns. Detsamma gäller tillgång till utskriftspersonal. Flera intervjuade på utredningssidan uppger att 30–40 procent av resurstiden skulle kunna frigöras till övrigt utredningsarbete om det skulle finnas ett bättre stöd för telefontömningar och för analys samt bearbetning av materialet samt för utskrifter av förhör. Brottsförebyggande rådet redovisade i januari 2023 regeringsuppdraget polisens forensiska verksamhet.⁴³ I rapporten anges att den it-forensiska verksamhetens kapacitet är eftersatt.

Flera intervjuade från polisregionerna anser att det är svårt att få en ensad och gemensam bild, avseende nationellt och regionalt utbud samt efterfrågan, inom utbildningsområdet för särskilt utsatta brottsoffer.

Det var stor variation mellan polisregionerna avseende insatser inom området kompetensutveckling under hela perioden men främst initialt. Det har varit svårigheter för samtliga polisregioner att vidmakthålla dessa insatser löpande under åren 2021–2022.

5.2 Bedömningar

Tillsynsenheten konstaterar att de tilldelade nivåhöjande medlen initialt har använts i enlighet med polisregionernas och avdelningarnas uppdrag. Däremot saknas det uppföljning hur medlen därefter har använts med undantag för en av regionerna som hade uppföljning på resurserna till området. För målområdet särskilt utsatta brottsoffer hade det varit önskvärt om resursförstärkningen hade fått större genomslag över tid för att uppnå ett bättre verksamhetsresultat. Det behövs också en löpande uppföljning både nationellt och regionalt för säkerställande av resursen.

⁴³ Brottsförebyggande rådet. *Polisens forensiska verksamhet. Delredovisning: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler polisanställda. Rapport 2023:1.*

Vidare gör tillsynsenheten bedömningen att det inte har funnits några nationella övergripande riktlinjer för fördelningen av medlen inom polisregionen. De tre polisregionerna har valt olika fördelningsprinciper inom respektive polisregion och även vilka kompetenser som skulle rekryteras. Detta behöver i sig inte vara negativt då polisregionerna har haft olika utgångslägen inför satsningen och efter en analys rekryterat de kompetenser man hade behov av. Utmaningen har varit att över tid göra denna analys och fortsätta rekrytera vid behov. Att bedöma effekterna och resultatet av satsningen blir svårt att göra både på regional och nationell nivå utifrån angivna olikheter. För närvarande bedöms de tre polisregionerna ha behov av såväl it-forensiker, operativa analytiker som utskriftspersonal. Beträffande den sistnämnda kompetensen bör beaktas möjligheten till att använda det transkriberingsverktyg som är under utveckling vad avser utskrifter av förhör. En sådan satsning skulle förmodligen påverka resultatet i positiv riktning.

Förutom de ekonomiska förutsättningarna, är det viktigt att verksamhetens behov av kompetens får vara styrande när det gäller beslut om rekryteringar.

Det finns fördelar med särskilda satsningar inom vissa brottskategorier genom att det blir en större uppmärksamhet och en tydligare prioritering samt i vissa fall även resursförstärkning. Metodutvecklingsfrågorna kan också bli beaktade i större utsträckning.

Nackdelar med en särskild satsning är dock flera. Det krävs en icke obetydlig administration för att hantera en särskild satsning. För att säkerställa omhändertagandet krävs också en del andra resurser för själva genomförandet. Det som komplicerar en särskild satsning är att det för närvarande saknas enkla uppföljningssystem både nationellt och regionalt för att omhänderta och kunna följa denna typ av satsningar över tid. Ytterligare en aspekt är att omvärlden förändras snabbt och till exempel nya brottskoder tillkommer samt även nya brott, till exempel barnfridsbrottet som tillkom under satsningen vilket gör uppföljningen problematisk om man ska omhänderta alla parametrar.

Tillsynsenheten är dock tveksam till denna form av satsningar med särskild medelstildelning. Polisregionerna och avdelningarna är så stora organisatoriska enheter att de bör kunna ställa om sin verksamhet och leverera resultat på de omprioriteringar som rikspolischefen beslutar om.

Tillsynsenheten konstaterar att det råder olika uppfattningar i frågan om utbudet av nationella utbildningar motsvarar det totala behovet från polisregionerna. Efter inventering av behovet behöver kompetensutvecklingsinsatser planläggas och genomföras kontinuerligt. Särskilt med tanke på personalrörligheten inom organisationen och för nya

medarbetare som anställs samt vidmakthålla kompetensen hos befintlig personal. Uppföljning behöver också ske avseende genomförd utbildning. Det bör säkerställas att generella utbildningar inom UL-området innehåller en del som avser särskilt utsatta brottsoffer.

Tillsynsenheten bedömer att målbilden för området särskilt utsatta brottsoffer behöver ses över, till exempel när, hur och i vilken omfattning kompetensutvecklingsinsatser ska ske.

6 Genomförandet av uppföljningen

6.1 Iakttagelser

Ekonomiavdelningen

Av dokumentation och samtal framgår följande:

EA ansvarar för uppföljning av verksamhetsresultaten för särskilt utsatta brottsoffer och det sker inom ramarna för månadsuppföljningen, tertialuppföljningen samt årsredovisningen.

Månadsuppföljningen följer trender inom de olika brottsklustren och noterar varje månad avvikelser inom respektive brottsområde. Sedan 2019 har man tvingats anpassa uppföljningen vid några tillfällen med hänsyn till att vissa brottskoder har ändrats samt att definitionen av relationsbrott har justerats. Tremånadersfristen för barnärenden följer polisregionerna upp.

Vad gäller brott i parrelation har det inte funnits möjlighet att jämföra resultaten med historiska resultat (före 2020). Detta på grund av nya brottskoder som tillkom under 2019 och systemförändringar i Durtvå i början av 2020. Det har gjort det svårare att analysera resultatutvecklingen under främst 2020 och 2021.

För tertialuppföljningen, och de nyckelaktiviteter som ska genomföras för särskilt utsatta brottsoffer, redovisar och anger polisregionerna och HR-avdelningen någon av statusfärgerna grönt, gult eller rött samt med angivande av skälen beträffande delmålet, i den strategiska verksamhetsplanen, ökad uppkläring av brott mot särskilt utsatta brottsoffer. EA kvalitetssäkrar skälen som polisregionerna har angett. Beträffande rekrytering och utbildning så har HR-avdelningen angett status klart. Målet var tidsatt till utgången av 2020 och då skulle rekrytering och utbildning vara genomfört i enlighet med tilldelade medel. ÅR använder samma resultatindikatorer som följs i månadsuppföljningen men redovisningen i ÅR är bredare. Noa och HR-avdelningen har haft i uppdrag att lämna förslag till innehåll i ÅR. Det framgår inte av tidredovisningen hur mycket resurstid som myndigheten lägger på utredningar avseende särskilt utsatta brottsoffer. Det finns heller ingen särskild verksamhetskod i tidredovisningen då dessa brott ingår i brottsområdena våldsbrott och brott mot person.

Nationella operativa avdelningen

I Nolg så sker det en halvårsuppföljning av särskilt utsatta brottsoffer. Ambitionen är att respektive fokusområde följs upp tertialvis i Nolg. Egenkontrollen är en del av uppföljningen. Det sker ingen gemensam uppföljning med Åklagarmyndigheten.

Noa samordnar arbetet med egenkontrollen och har i samråd med polisregionerna tagit fram en modell för uppföljning av användandet av metodstödet.⁴⁴ Modellen har godkänts av Nolg. I det följande beskrivs modellen:

Användandet av metodstödet ska följas upp och granskas varje tertial, det vill säga tre gånger per år. Uppföljningen ska genomföras som en egenkontroll. I det här fallet innebär det att ett antal slumpmässigt utvalda inkomna ärenden ska följas upp med utgångspunkt från en svarsmodell med förvalda svarsalternativ avseende utredningsåtgärder. Modellen ger varje polisregion möjlighet att sammanställa samt analysera sina resultat. Resultatet kommer också att sammanställas och analyseras nationellt. Särskilt utsatta brottsoffer består av brottskodsgrupperna brott i parrelation, brott mot barn och våldtäkt mot vuxna. Totalt finns det mer än 270 brottskoder i de tre brottskodsgrupperna. I uppföljningsmodellen ingår 14 av dessa i urvalet.

Granskningen omfattar totalt ca 775 ärenden. Urvalet fördelas proportionerligt till polisområdena efter ärendevolymer, med viss justering för de polisområden som har relativt små eller stora ärendevolymer. Ett reservärende ersätter ett ordinarie ärende när granskaren gör bedömningen att metodstödet inte är tillämpligt för det ordinarie ärendet. Urvalet av ärenden för granskningen, görs av UC Stockholm som har uppdraget, och det omfattar alla inkomna ärenden under tre kalendermånader. Under tertialets fjärde månad kommer de slumpmässigt utvalda ärendena att distribueras och egenkontrollen kan genomföras.

Svarsmodellerna skickas ut med utvalda ärenden för granskning. Det finns två olika svarsmodeller, en för vuxen- och en för barnärenden. För varje ärende ska samtliga kolumner och celler i mallen besvaras, och endast med förvalda svarsalternativ. Svarsmodellerna skickas till Noa för bearbetning och analys på nationell nivå. De regionala och nationella svaren sammanställs av Noa och distribueras till regionerna några dagar senare. Polisregionerna har ingen återrapporteringskyldighet på den nationella analysen.

⁴⁴ Polismyndigheten. *Promemoria 2022-09-07. Egenkontroll (T3)- Metodstödet "Ett utvecklat bästa arbetssätt". Ej diarieförd.*

Noa har tagit initiativ till informationsmöten för granskare samt för de personer som ska utföra egenkontrollen. Det hålls även ett uppföljningsmöte där polisregionerna har möjlighet att delge och diskutera erfarenheter från genomförd egenkontroll. Det har varit ett lågt deltagande från polisregionerna.

Nedan följer en sammanfattning av brottskoderna.

Brottskoderna för brott mot barn avser misshandel, ej grov, inomhus mot flicka eller pojke i åldersgruppen 0 - 17 år. Det omfattar sex brottskoder.

För brott i parrelation finns fyra brottskoder. Tre stycken avser misshandel, ej grov, såväl inomhus som utomhus, mot kvinna 18 år eller äldre som är eller har varit närstående. Den fjärde brottskoden avser grov kvinnofridskränkning.

De fyra brottskoderna för våldtäkt mot vuxen avser fullbordade våldtäkter inklusive grovt brott mot kvinna 18 år eller äldre. Koderna omfattar såväl obekant som är eller har varit närstående samt inomhus och utomhus.

Vid tertialuppföljningarna har egenkontrollen genomförts vid åtta tillfällen. Vid de två första gjordes vissa justeringar och de sex senaste har varit identiskt lika.

I RPC-beslutet med anledning av internrevisionens granskning avseende sexualbrott mot barn, fick Noa i uppdrag att följa upp och utvärdera satsningen på särskilt utsatta brottsoffer. Redovisning skulle ske senast den 31 december 2022.

Polisregionerna

Verksamhetsuppföljning har genomförts till övervägande del på samma sätt i de tre polisregionerna. I en av polisregionerna har man inte sammanställt utredningsandelen för de olika delarna för särskilt utsatta brottsoffer. De intervjuade uppger att det inte sker någon uppföljning av satsningen tillsammans med Åklagarmyndigheten.

Egenkontrollen utförs och skickas in till Noa enligt överenskommelse. Det är variationer mellan polisregionerna hur egenkontrollen genomförs. I samtliga polisregioner är det högst en handfull medarbetare som aktivt arbetar med egenkontrollen. En av polisregionerna arbetar med åtgärdsplaner med anledning av resultatet från egenkontrollen. Bland de intervjuade i yttre verksamhet samt på utredningssidan i samtliga polisregioner finns ingen kännedom om egenkontrollen och dess resultat. Några av de intervjuade

uppger att de har brister i dokumentationen i Durtvå samt uppger brister i egenkontrollen eftersom det är en manuell uppföljning i vissa delar.

I juni 2022 har polisregion Öst gjort en regional fördjupad uppföljning inom området särskilt utsatta brottsoffer med utgångspunkt från de frågor som besvaras vid egenkontrollen som Noa initierat. Inom ramen för arbetet har det genomförts delundersökningar inom följande områden. En fördjupad analys av egenkontrollen, granskning av förhör, analys av våldtäktsärenden samt riktade frågor till olika delar av verksamheten. Det har även genomförts möte med åklagarna samt återkoppling i vissa ärenden.

I rapporten presenteras ett antal rekommendationer som polisregionen arbetar med och som kan delas in i fyra kategorier: Att säkerställa dokumentationskravet, utveckla video- och fotodokumentation, förstärka ledning och dialog samt öka regional samsyn. Arbetet ska vara avslutat i februari 2024.

6.2 Bedömningar

Tillsynsenheten konstaterar att verksamhetsuppföljningen i de tre polisregionerna genomförts i allt väsentligt på ett tillfredsställande sätt. Verksamhetsuppföljningen och egenkontrollen bör fortsättningsvis genomföras tillsammans med Åklagarmyndigheten vilket var avsikten när satsningen inleddes.

Genomförandet av egenkontrollen är inte fullt ut införd i myndigheten. Egenkontrollen var ett bra initiativ och bör kunna utgöra ett bra implementeringsverktyg beträffande EUBA. Verkttyget borde involvera fler chefer och medarbetare. Tillsynsenheten bedömer att det utgör en brist att det sällan upprättas åtgärdsplaner med anledning av resultatet. Det bör övervägas att Noa som processägare kompletterar egenkontrollen med krav på att polisregionerna får i uppdrag att upprätta någon form av tidsatta åtgärdsplaner. För att få en hög kvalitet på egenkontrollen är det viktigt med en noggrann dokumentation i Durtvå.

Utvalda brottskoder för egenkontrollen avseende brott mot barn omfattar endast misshandel inomhus. Således ingår inte andra våldsbrott i 3 eller 4 kap. BrB och ej heller några av sexualbrotten i 6 kap. BrB. För att få en mer korrekt bild av kvaliteten på handläggningen av brott mot barn borde antalet brottskoder bli föremål för en översyn. I egenkontrollen saknas frågor om tidsfrister i barnärenden, särskild företrädare för barn samt senast 48 timmar till åklagarinträde efter anmälan. Det bör övervägas om inte även dessa frågor bör ingå i egenkontrollen.

7 Verksamhetsresultatet

7.1 Iakttagelser

Polismyndigheten överlämnade årsredovisningen för 2022 till Regeringen den 22 februari 2023.⁴⁵ I den redovisas verksamhetsresultaten 2022 för särskilt utsatta brottsoffer och en jämförelse med 2021. Redovisningen utgår från återrapporteringskraven i regleringsbrevet för 2022. Inledningsvis uppges att antalet inkomna brott mot särskilt utsatta brottsoffer under 2022 utgjorde cirka 40 procent av antalet anmälda våldsbrott till polisen.

För brottsområdet brott mot barn så anges i årsredovisningen att ökningen av antalet öppna ärenden äldre än sex månader är en konsekvens av brist på utredningsresurser, många komplexa ärenden med ett flertal målsäganden och omfattande bevisning som kräver it-forensisk kompetens. Den högsta utredningsandelen hade polisregion Bergslagen som gjorde bedömningen att följande åtgärder påverkade resultatet positivt. Ett snabbt genomförande av första förhöret, tvångsmedelsanvändning och säkring av teknisk bevisning. Det anges också vikten av erfarna och skickliga barnutredare, teamarbete i ärenden som kräver snabb handläggning och offensiva barnåklagare.

När det gäller våldtäktsärenden mot vuxen har polisregion Bergslagen den största ökningen av andelen redovisade ärenden. I årsredovisningen anges att ökningen bland annat beror på att man i Dalarna har en grupp inom sektionen för grova brott som enbart utreder sexualbrott. Inom gruppen har man satsat på att öka utredningsandelen genom att öka förmågan och kompetensen hos utredare och förundersökningsledare.

Beträffande brott i parrelation anges att inkommande ärenden minskade med 7,1 procent jämfört med 2021 och att antal redovisade ärenden minskade med 5,7 procent. Som orsak anges att det kan vara följdverkningar av coronapandemin. Det finns dock inga indikationer på att de faktiska antalet brott skulle ha minskat.

Utgångspunkten för tillsynsenhetens iakttagelser är resultatet för 2019 och utvecklingen till och med utgången av 2022. Av intervjuerna från verksamhetsbesöken framgår att efter RPC-beslutet i juni 2019 så genomförde polisregionerna andra halvåret 2019 främst förberedelse- och planeringsarbete för genomförandet av satsningen. I det PM som Noa tog fram som beskriver målsättningen och genomförandet, se avsnitt 3.1.1,

⁴⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens årsredovisning 2022*. Dnr A084.384/2022.

angavs att utgångsvärden för samtliga indikatorer är helårsutfallet för 2019. För brott i parrelation redovisas dock resultatutvecklingen för 2020–2022 på grund av förändringar i brottskodningen och relationskodningen 2019, se avsnitt 6.1. Nedan redovisas resultaten för Polismyndigheten och presentationen har motsvarande indikatorer och uppdelning av brottsområdena som myndighetens månadsuppföljning. För en motsvarande redovisning för polisregionerna för åren 2020—2022, se bilaga 3.

Tabell 5: Brott mot barn.

Indikator	2019	2020	2021	2022	Utveckling 2021 - 2022
Inkomna ärenden	37 890	37 539	37 428	37 073	-1%
Ärenden redovisade till åklagare	4 676	5 340	5 039	4 794	-5%
Utredningsandel %	16,6	18,0	18,0	17,8	-0,2
Öppna ärenden totalt (dec)	8 209	7 230	7 396	7 795	+5%
Öppna ärenden > 12 månader (dec)	484	515	595	681	+14%
Medelgenomströmningstid (jan – dec)	168	175	178	182	+4

Tabell 6: Våldtäkt mot vuxna.

Indikator	2019	2020	2021	2022	Utveckling 2021 - 2022
Inkomna ärenden	3 653	3 764	4 149	3 761	-9%
Ärenden redovisade till åklagare	495	563	544	531	-2%
Utredningsandel %	13,6	14,8	14,2	14,6	+0,5
Öppna ärenden totalt (dec)	1 341	1 236	1 504	1 506	±0%
Öppna ärenden > 12 månader (dec)	187	137	185	226	+22%
Medelgenomströmningstid (jan–dec)	164	168	171	182	+11%

Tabell 7: Brott i parrelation.

Indikator	2020	2021	2022	Utveckling 2021 - 2022
Inkomna ärenden	25 765	26 102	24 236	-7%
Ärenden redovisade till åklagare	3 988	4 381	4 133	-6%
Utredningsandel %	17,7	19,1	19,7	+0,6
Öppna ärenden totalt (dec)	6 251	6 621	7 088	+7%
Öppna ärenden > 12 månader (dec)	578	679	923	+36%
Medelgenomströmningstid (jan – dec)	146	157	164	+8

Av underlagen och intervjuerna från de tre besökta polisregionerna framgår sammanfattningsvis att polisregion Bergslagen har ett bättre resultat än övriga två polisregioner inom brottsområdena för särskilt utsatta brottsoffer sett över hela perioden för flera av indikatorerna.

Företrädare för ledningen i polisregion Bergslagen har angett följande generella framgångsfaktorer. Utvecklat internt samarbete, god extern samverkan med i första hand Åklagarmyndigheten, arbeta med implementering avseende EUBA och tilldelning av resurser för att kunna leverera ett bra resultat.

7.2 Bedömningar

Tillsynsenheten anser att det är svårt att bedöma resultat med de indikatorer som Polismyndigheten använder sig av eftersom det finns många perspektiv på ett verksamhetsresultat. Bedömningen bör också ske med försiktighet när det är kortare tidsperspektiv som årsvisa jämförelser. Tillsynsenheten vill dock framhålla följande vad avser resultatutvecklingen för brott mot barn, våldtäkt mot vuxna och brott i parrelation.

Brott mot barn

För brottsområdet skedde en väsentlig förbättring av resultatet från 2019 till 2020. Antalet redovisade ärenden till åklagare ökade med 14 procent och utredningsandelen ökade från 16,6 till 18 procent. Antalet öppna ärenden totalt minskade med knappt 12 procent.

Efter 2020 har dock resultatet försämrats för varje år. Under åren 2020 - 2022 har antalet ärenden redovisade till åklagare minskat med drygt 10 procent, utredningsandelen minskat från 18 till 17,8 procent. Antalet öppna ärenden äldre än 12 månader har ökat med 32 procent.

Våldtäkt mot vuxen

Även för detta brottsområde skedde en väsentlig förbättring av resultatet från 2019 till 2020. Antalet ärenden redovisade till åklagare ökade med 13,7 procent och utredningsandelen ökade från 13,6 till 14,8 procent. Antalet öppna ärenden äldre än 12 månader minskade med 26,7 procent.

Resultatet har dock försämrats efter 2020. Antal ärenden redovisade till åklagare har till och med 2022 minskat med 5,5 procent och utredningsandelen har minskat från 14,8 till 14,6 procent. Antal öppna ärenden äldre än 12 månader ökade under perioden 2020–2022 med 65 procent.

Brott i parrelation

För perioden 2020–2022 har det varit en positiv utveckling för flera resultatindikatorer.

Antalet redovisade ärenden till åklagare har ökat med 3,6 procent och utredningsandelen har ökat från 17,7 till 19,7 procent. Däremot har antalet öppna ärenden äldre än 12 månader ökat med knappt 60 procent.

Tillsynsenheten anser att satsningen hade en positiv påverkan på resultatet under första året. Därefter har resultatet till stora delar avstannat eller haft en negativ utveckling. Uthålligheten i satsningen har således varit begränsad. Enda undantaget är brott i parrelation som delvis haft en positiv utveckling under hela perioden. För det området ska dock beaktas osäkerheten till exempel vad avser mörkertalet under pandemiåren.

Resultatutvecklingen bedöms under den tid som satsningen har pågått som svag med hänsyn till resursförstärkningen och målsättningen med den särskilda satsningen.

Med utgångspunkt från ovan nämnda framgångsfaktorer, och med beaktande av behov av åtgärder för att förbättra resultatet och kvarstående insatser för att implementera ett utvecklat bästa arbetssätt, konstaterar tillsynsenheten följande. Särskilt utsatta brottsoffer är ett högt prioriterat verksamhetsområde och det omfattar cirka 40 procent av den totala anmälda våldsbrottsligheten. Det finns skäl för processägaren och polisregionerna att överväga vilka ytterligare åtgärder som behövs för att säkerställa att verksamhetsområdet fortsätter att omhändertas och prioriteras så att resultatet förbättras.

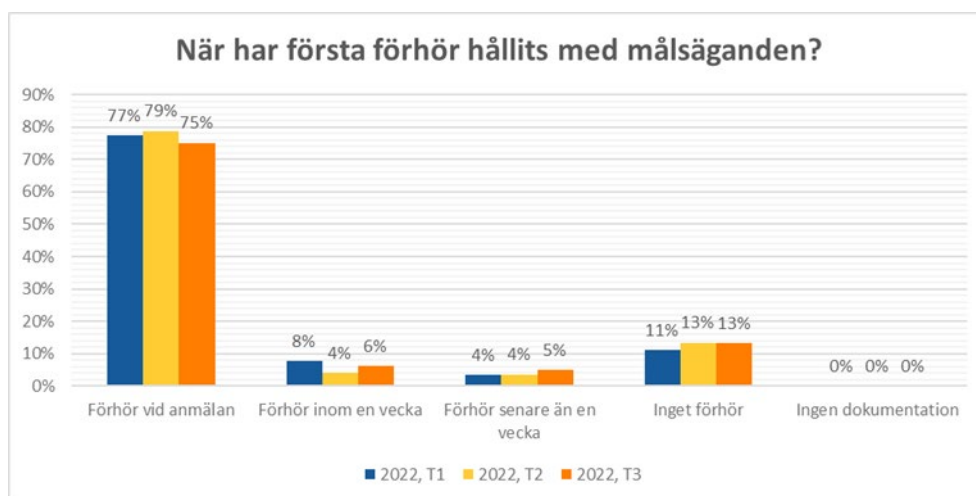
8 Resultatet av egenkontrollen

8.1 Iakttagelser

I samtal med representanter för Noa framgår att det inte har varit någon större utveckling eller förändring när det gäller användning av EUBA.⁴⁶ Brist på dokumentation av genomförda åtgärder förekommer i alla sju polisregioner. Denna brist försvårar möjligheten att följa upp och utvärdera implementeringen av metodstödet. I den resultatredovisning och analys som Noa genomför anser Noa att det finns förbättringsområden i en övervägande majoritet av åtgärderna enligt EUBA för vuxenärenden och i en majoritet av åtgärderna avseende barnärenden.

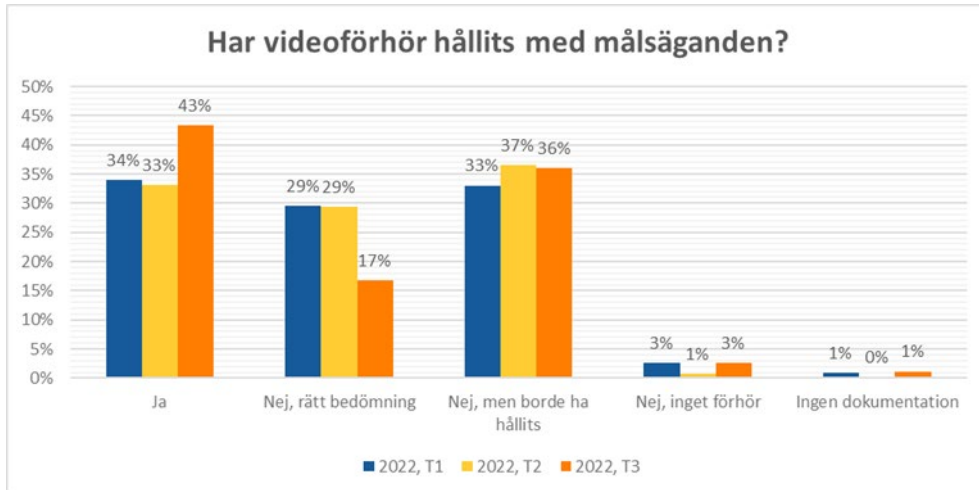
Nedan redovisas en sammanställning för Polismyndigheten för ett antal frågor i egenkontrollerna för de tre tertialen under 2022. För en fullständig redovisning av egenkontrollen, se bilaga 4.

Brott i parrelation och våldtäkt mot vuxen

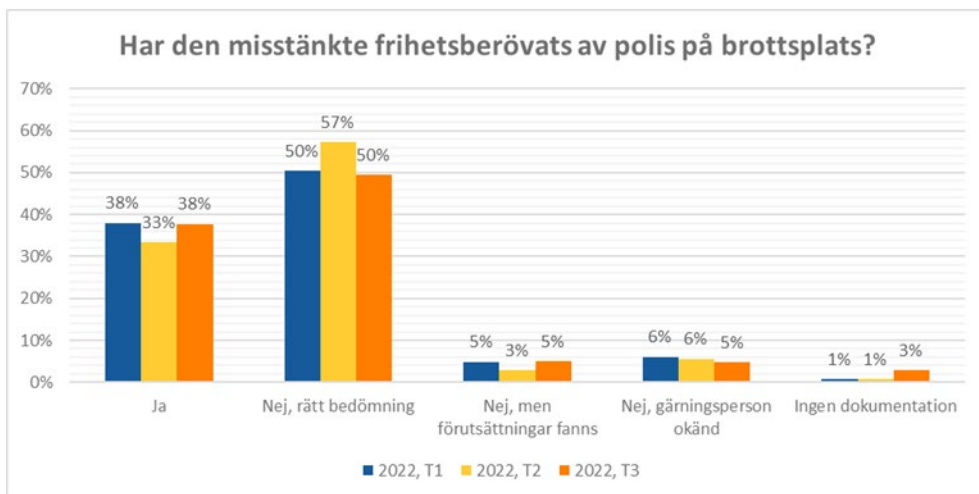


Figur 1: När har första förhör hållits med målsäganden?

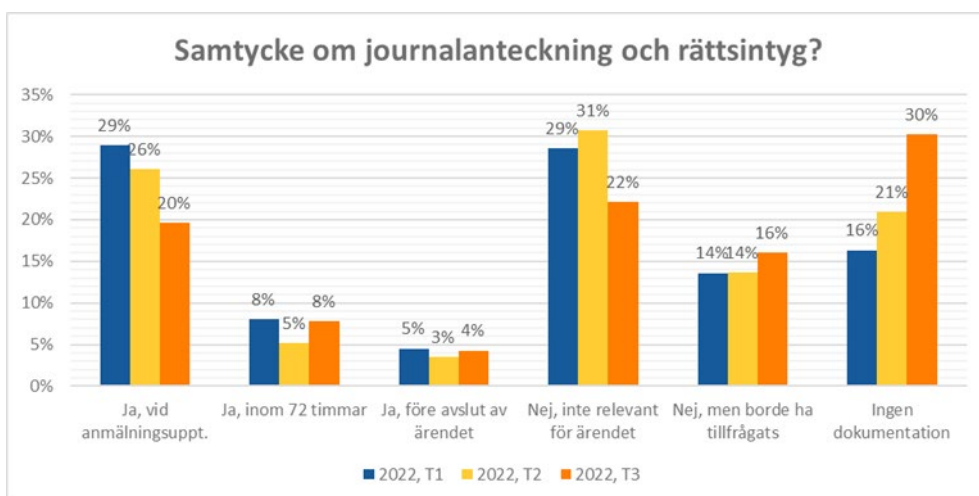
⁴⁶ Se även Polismyndighetens årsredovisning sid 66 som bekräftar den iakttagelsen. Polismyndigheten. *Polismyndighetens årsredovisning 2022. Dnr A084.384/2022.*

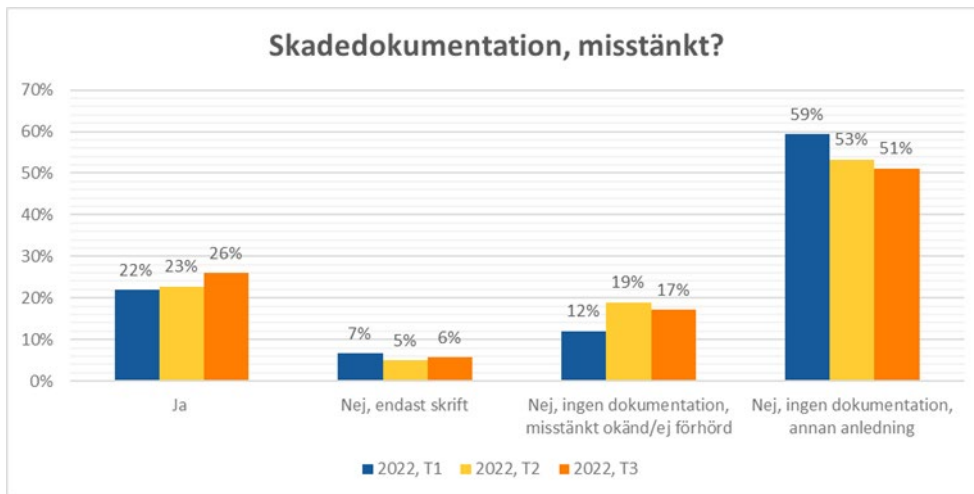
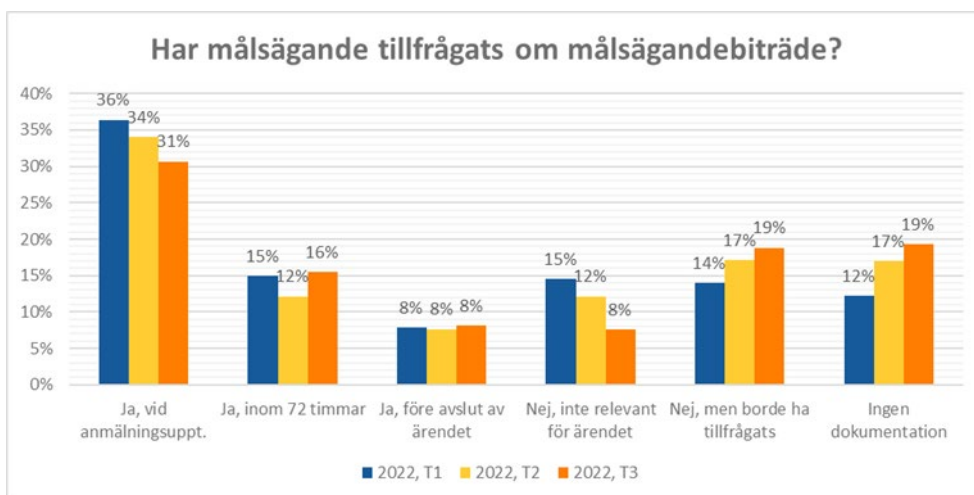


Figur 2: Har videoförhör hållits med målsäganden?

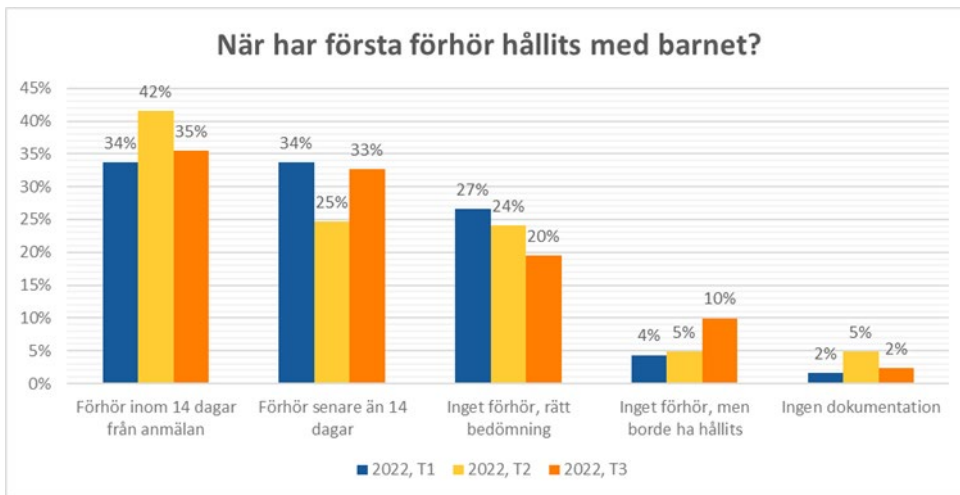


Figur 3: Har den misstänkte frihetsberövats av polis på brottsplats?

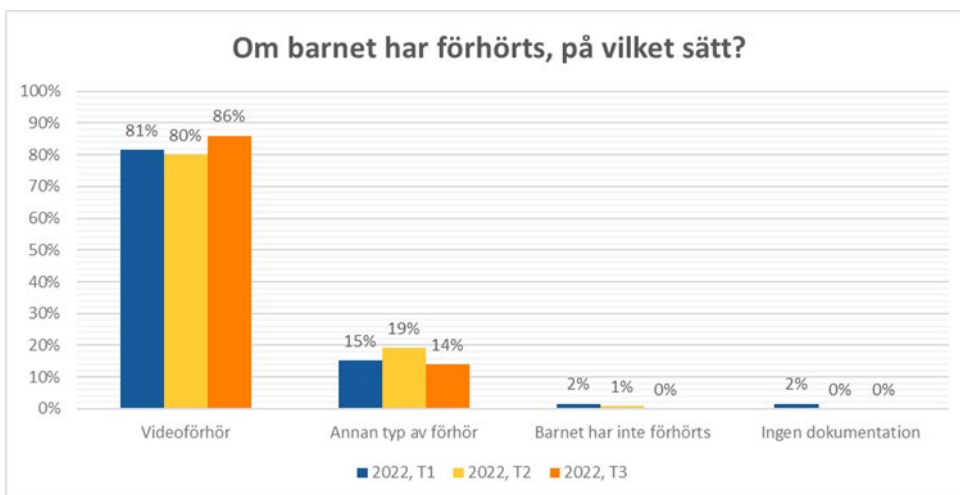


Figur 4: Samtycke om journalanteckning och rättsintyg?**Figur 5: Skadedokumentation, misstänkt?****Figur 6: Har målsägande tillfrågats om målsägandebiträde?**

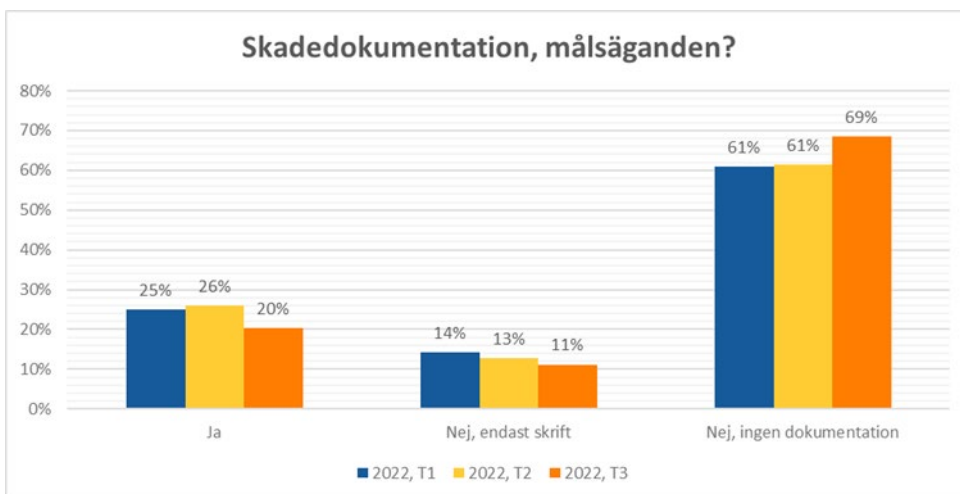
Brott mot barn



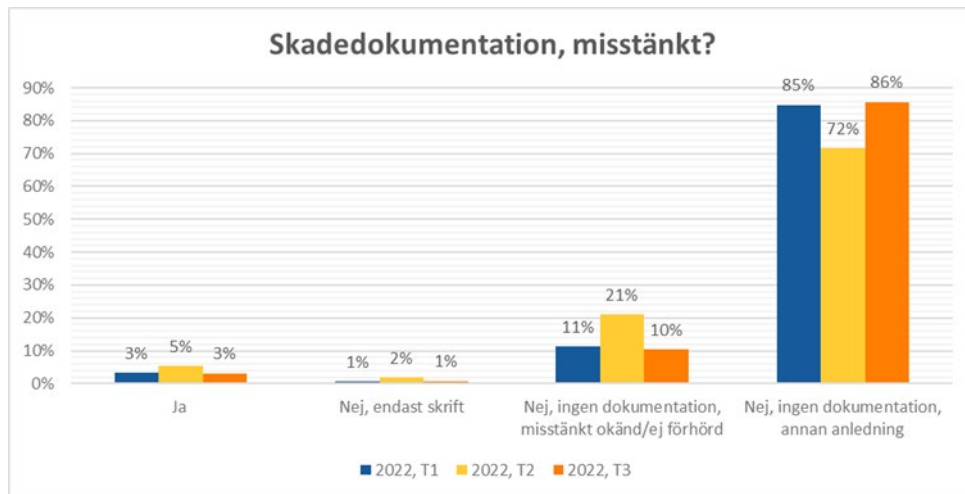
Figur 7: När har första förhör hållits med barnet?



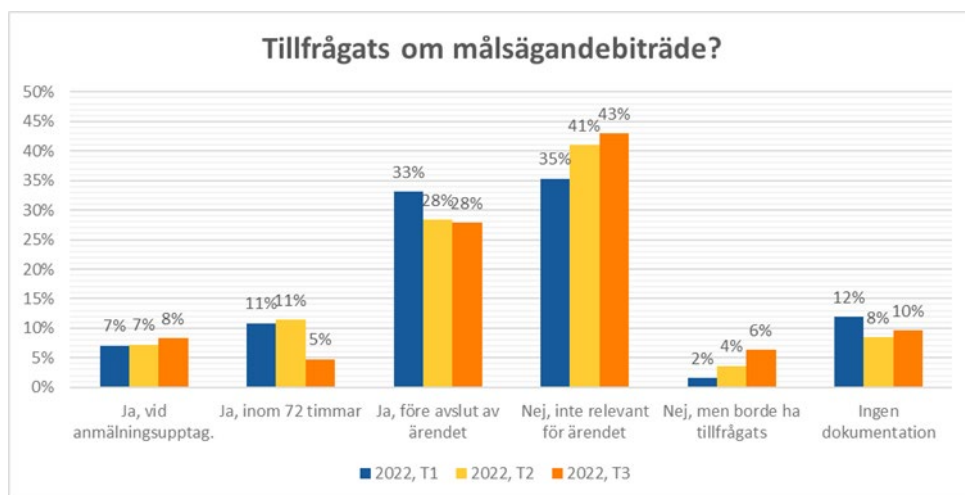
Figur 8: Om barnet har förhörts, på vilket sätt?



Figur 9: Skadedokumentation, målsäganden?



Figur 10: Skadedokumentation, misstänkt?



Figur 11: Tillfrågats om målsägandebiträde?

8.2 Bedömningar

För brott i parrelation och våldtäkt mot vuxen bedömer tillsynsenheten att det är bristen på dokumentation som försvårar uppföljningen och den fortsatta implementeringen av EUBA. Det är positivt med en hög andel förhör med målsäganden vid anmälningsstillfället men negativt att förhöret inte så ofta genomförs i form av videoförhör. Under sista tertialet har dock andelen videoförhör ökat väsentligt. Andelen ärenden där det genomfördes ett frihetsberövande ligger på en relativt hög nivå. Frågorna om samtycke till

journalanteckning och rättsintyg, skadedokumentation avseende misstänkt samt frågan om målsägandebiträde uppvisar låga andelar och är enligt tillsynsenhetens uppfattning tydliga förbättringsområden.

När det gäller barnärenden är bristen på dokumentation större än i vuxenärenden. Det är positivt med den höga andelen videoförhör men i många fall har förhöret genomförts senare än 14 dagar efter anmälningstillfället. Det finns ett flertal tydliga förbättringsområden, till exempel skadedokumentation beträffande såväl målsägande som misstänkt och frågan om målsägandebiträde.

Tillsynsenheten anser att de genomförda verksamhetsbesöken och uppföljningen av egenkontrollen över tid visar att implementeringen av EUBA inte är fullt ut genomförd. De tre besökta polisregionerna har under 2022 tagit initiativ i olika omfattning för att förbättra implementeringsarbetet av EUBA och det kan finnas skäl för samtliga polisregioner att överväga sådana initiativ om det inte redan är gjort.

9 Resultatet av ärendegranskningen

9.1 Iakttagelser

Av tillsynsuppdraget framgår att granskning av ärenden ska göras för att undersöka om brottskoder, brottsmisstankar, brottstider och aktörskopplingar (involverade personer) registrerats korrekt inför lottning till Åklagarmyndigheten. Överenskommelsen kring förundersökningsledning har undersökts avseende lottning och att det sker inom 48 timmar.

Tillsynsenheten har för granskningen använt de urval av ärenden som använts i egenkontrollen för de tre granskade polisregionerna tredje tertialen 2022. Totalt handlar det om 95 ärenden fördelade på brott i parrelation, sexualbrott mot vuxen och brott mot barn, inkluderat sexualbrott mot barn.

Brottskoder, brottsmisstankar, brottstider och aktörskopplingar kan förändras under utredningstiden vilket har noterats i ärendegranskningen.

Av samtliga 20 barnärenden lottades 85 procent inom den överenskomna tiden på 48 timmar. Övervägande del av dessa ärenden är lottade till åklagaren samma dygn som anmälan upprättades hos polisen. Endast tre av de granskade ärendena lottades senare än 48 timmar och två lottades inom 72 timmar. Samtliga granskade barnärenden lottades till åklagare.

Tabell 8: Brott mot barn.

Brott mot barn:	
Lottade till åklagare inom 48 h:	17
Lottade till åklagare senare än 48 h:	3
Totalt antal ärenden:	20

Vad gäller sexualbrott mot vuxna och brott i parrelation har 75 ärenden totalt granskats för de tre polisregionerna. Det kan konstateras att drygt 70 procent av ärendena, lottats inom den överenskomna tiden 48 timmar.

Tabell 9: Sexualbrott mot vuxen och brott i parrelation.

Sexualbrott mot vuxen och brott i parrelation:	
Lottade till åklagare inom 48 h:	55
Lottade till åklagare senare än 48 h:	2
Nedlagda innan åklagarinträde:	5
Polisledda, d.v.s. inte lottade till åklagare:	13
Totalt antal ärenden:	75

Flera ärenden som gäller vuxen har inte lottats till åklagaren trots att det enligt fördelningsformuläret borde ha gjorts. Det har bland annat handlat om ärenden där målsäganden inte velat medverka.

9.2 Bedömningar

I de granskade ärendena har endast några mindre avvikelser beträffande brottskoder, brottsmisstankar, brottstider och aktörskopplingar konstaterats vilket är positivt.

Av ärendegranskningen avseende brott mot barn noterar tillsynsenheten att rutinerna kring de granskade ärendena fungerar väl avseende lottningen.

Bland de 75 granskade ärendena avseende sexualbrott mot vuxna och brott i parrelation har mer än 10 ärenden inte lottats till åklagaren trots att det, enligt riktlinjen för ledning av förundersökning av brottmål, borde ha gjorts. Det kan till exempel handla om ärenden som lagts ner direkt när målsäganden inte velat medverka på platsen. Eftersom det uppmärksammats i över tio av de granskade ärendena får det anses utgöra en brist då riktlinjen inte följs och kan få konsekvenser på uppkläringen av brotten.

10 Kultur

10.1 Iakttagelser

Många av de intervjuade i de tre polisregionerna uppger att det är en hög arbetsbelastning i grupperna för brott i nära relation. De uppger också att det är en bra stämning och bra sammanhållning i dessa grupper. Ett flertal intervjuade uppger att det är en tuff arbetsmiljö av olika anledningar såsom mentalt tunga ärenden att handlägga och att resurserna varierar över tid. I de tre polisregionerna är det övervägande kvinnor som är medarbetare i grupperna. Det är också övervägande civilanställda i grupperna vilket gör att det ibland behövs biträde för att genomföra tvångsåtgärder. De intervjuade som arbetar med särskilt utsatta brottsoffer på utredningssidan upplever att dessa ärenden inte är allas ansvar utan till stor del ett ansvar för grupperna för brott i nära relation på polisområdesnivå. De intervjuade ger också bilden av att resultat och uppföljning är mer känt inom PO än i LPO.

Flera av de intervjuade på IGV upplever att de vidtar fler initiala åtgärder än tidigare men att det är svårt att hinna göra en bra initial insats eftersom det ofta är andra prioriterade ärenden som behöver påbörjas. De upplever också att feedback ofta saknas i dessa ärenden, vad resultatet blir och att det är svårt att på ett enkelt sätt hitta bra system för återkoppling mellan de som är involverade i ärendena. Återkoppling i enskilda utredningar tillämpas i begränsad omfattning i samtliga besökta polisregioner. Det upplevs som att det är mer enskilda initiativ än någon form av strukturerat lärande mellan olika organisatoriska enheter. Av utredningsstrategin framgår också att återkoppling är en viktig del i en lärande organisation som bidrar till att höja kvaliteten inom utredningsverksamheten. Genom direkt återkoppling och uppföljning blir det tydligt för medarbetarna hur deras arbete är en central del av utredningsverksamheten.⁴⁷

Det anges av många intervjuade att övrig grov brottslighet har företräde framför särskilt utsatta brottsoffer resursmässigt såväl avseende initiala åtgärder som i det fortsatta utredningsarbetet och PUG som metodstöd används inte i dessa ärenden.

De intervjuade upplever att medarbetarna i såväl PO som LPO i de tre polisregionerna samtalar om särskilt utsatta brottsoffer på ett annat sätt än innan satsningen. Det nämns också att man har mer dialoger om själva

⁴⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten (PM 2021:10)*.

verksamhetsområdet och åtgärderna än tidigare. Av internrevisionens rapport, granskning av Polismyndighetens kultur framgår också vikten av att skapa forum där kulturfrågor blir lika självklara att diskutera och hantera som den dagliga operativa verksamheten.⁴⁸

Flera av de intervjuade uppger beträffande rekrytering av olika kompetenser att det idag är lättare att rekrytera civila externt än poliser till grupperna för brott i nära relation.

10.2 Bedömningar

Tillsynsenheten konstaterar att det finns olika uppfattningar bland de intervjuade hur det är att arbeta med ärenden avseende särskilt utsatta brottsoffer. Att dessa ärenden inte upplevs vara allas ansvar kan bero på att de i huvudsak utreds på PO-nivå och de initiala åtgärderna hanteras på LPO-nivå. Det kan i sig utgöra ett organisatoriskt hinder och därmed påverka möjligheterna till ett förbättrat verksamhetsresultat och ett lärande. Ett mera utvecklat samarbete samt en tydlig återkopplingsstruktur mellan de olika organisatoriska nivåerna bör kunna innebära ett större ansvarstagande för helheten för såväl ingripande som utredande personal och därmed ge ett bättre resultat.

Det finns ett behov av att se över resurssammansättningen och kompetensen på utredningssidan. Skälen till det är, enligt tillsynsenheten, komplexiteten i många ärenden och den höga arbetsbelastningen som beskrivs på utredningssidan samt den begränsade tillgången på it-forensiker, operativ analytiker samt utskriftspersonal, se kapitel 5.

Den dubbla obalansen som polisregionerna beskriver i form av stor andel kvinnor i grupperna samt övervägande civilanställda i grupperna behöver beaktas vid kommande rekryteringar. Behov av mångfald samt ytterligare polisiär kompetens till grupperna behöver säkerställas utifrån till exempel arbetsuppgifter som innefattar tvångsåtgärder.

Slutligen är det positivt att flera intervjuade upplever att brott mot särskilt utsatta brottsoffer idag får större uppmärksamhet än tidigare. Det är viktigt att dialogerna kring kulturfrågorna fortsätter att utvecklas vilket också torde kunna påverka resultatutvecklingen positivt.

⁴⁸ Polismyndigheten. *Rapport. Granskning av polismyndighetens kultur 2019-02-25. Dnr A458.144/2017.*

11 Rekommendationer

För att möta de krav som Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11) ställer på en processägare lämnas följande rekommendationer.

- Vidta åtgärder för att säkerställa att det genomförs en översyn och revidering av metodstödet ett utvecklat bästa arbetssätt.

För att möta de krav som Polismyndighetens arbetsordning ställer på en verksamhetsansvarig lämnas följande rekommendation till respektive regionpolischef.

- Vidta åtgärder för att säkerställa implementeringen av metodstödet ett utvecklat bästa arbetssätt.

Chefen Noa ska stödja regionernas arbete utifrån sitt processägaransvar.

Övrig rekommendation till processägaren.

- Redovisa senast den 31 mars 2024 till rikspolischefens kansli hur de rekommendationer och bedömningar som framgår i tillsynsrapporten har omhändertagits.

Bilaga 1



Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten

DIREKTIV 1 (3)
Datum 2022-09-20
Informationsklass Öppen
Diariern (åberopas) A511.226/2022 Saknr 128

Brott mot särskilt utsatta brottsoffer

Bakgrund

I juni 2019 fattade rikspolischefen ett beslut¹ om en särskild satsning för att öka Polismyndighetens förmåga att prioritera och hantera ärenden med särskilt utsatta brottsoffer. Satsningens samverkande åtgärder omfattar användning av metodstöd, tidig bevisinsamling och resursförstärkning. Med särskilt utsatta brottsoffer avses målsägande i ärenden inom brottskodsgrupperna brott mot barn, våldtäkt mot vuxen och brott i parrelation. Dessa brottstyper omgärdas ofta av bevisvärigheter och medför krav på enhetliga metoder och arbetssätt för att med bibehållen rättssäkerhet och objektivitet öka lagföringen.

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2022 (PM 2021:38) framgår att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn avseende brott mot särskilt utsatta brottsoffer.

Syfte

Syftet med tillsynsärendet är att granska Polismyndighetens vidtagna åtgärder för att korta handläggningstiderna, öka enhetligheten och höja kvaliteten i handläggningen av brottsärenden med särskilt utsatta brottsoffer.

Inriktning

Inspektionen avser en granskning av de åtgärder som vidtas inom Polismyndigheten för att korta handläggningstiderna, öka enhetligheten och höja kvaliteten i handläggningen av brottsärenden med särskilt utsatta brottsoffer. Omfattningen av initiala utredningsåtgärder, tiden från anmälningstillfälle till åklagarinträde samt i vilken utsträckning lagstadgade och överenskomna handläggningstider hålls ska granskas.

¹ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-06-14. Polismyndighetens satsning avseende särskilt utsatta brottsoffer. Dnr A299.222/2019.*

Postadress	Besöksadress	Telefon	Webbplats	E-post
Polismyndigheten Rikspolischefens kansli 106 75 Stockholm	Sörentrp Solna	114 14	polisen.se	registrator.kansli@polisen.se

Polismyndigheten

2022-10-01

2 (3)

Dnr A511.226/2022

Infoklass Öppen

Vidare ska rutinerna och förutsättningarna för att brottskoder, brottsmisstankar, brottstider och personkopplingar registreras korrekt inför ett ärende lottas till Åklagarmyndigheten undersökas genom ärendegranskningar. Även de rutiner som tillämpas i samband med att information om målsägandebiträde lämnas till målsägande ska undersökas. De åtgärder som har vidtagits med anledning av de tertialvisa kvalitativa uppföljningarna avseende tillämpningen av metodstöden ska kartläggas och bedömas. Mot bakgrund av att satsningen inneburit betydande resursförstärkningar ska omständigheter som kan hänföras till organisatoriska lösningar och bemanning samt frågor som rör ledning och styrning särskilt beaktas.

Avgränsning

Vid genomförandet av inspektionen ska beaktas internrevisionens granskning avseende sexualbrott mot barn² samt rikspolischefens beslut³ om åtgärder som ska vidtas med anledning av däri lämnade rekommendationerna.

Inspektionen kommer inte att omfatta frågor om handläggning av kontaktförbud och ej heller de brottsofferfrågor som ligger inom ramen för tillsynsärendet riskbedömningar på individnivå. Barnfridsbrottet i 4 kap 3 § Brottsbalken ingår inte i granskningen eftersom detta nya brott började gälla den 1 juli 2021.

Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är föremål för tillsynen:

- polisregion Bergslagen
- polisregion Stockholm
- polisregion Öst.

Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion genom besök i verksamheten samt granskning av styrdokument, handlingar och ärenden.

² Polismyndigheten. Rapport. Granskning av polisens arbete avseende sexualbrott mot barn. Internrevisionen 2022-07-08. Dnr A042.475/2020.

³ Polismyndigheten. Beslutsprotokoll 2022-07-08. Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens rapport granskning av polisens arbete avseende sexualbrott mot barn. Dnr A042.475/2020.

Polismyndigheten

2022-10-01

3 (3)

Dnr A511.226/2022

Infoklass Öppen

Genomförande

Tillsynsärendet bemannas med chefen för tillsynsenheten Lena Frylemo samt tillsynsledare Krister Sandqvist. Övriga resurser för att genomföra inspektionen fastställs genom särskilt beslut. Tillsynsledaren ansvarar för att en genomförandeplan upprättas där verksamhetsbesök, sammanträdesdagar och redovisningstillfällen framgår.

Redovisning

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

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

Tidplan

Tillsynsärendet beräknas pågå mellan oktober 2022 och mars 2023.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med inspektionen, 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	601000282

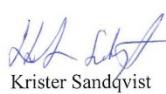
Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Kontaktperson i ärendet är Krister Sandqvist, 070-5838985.


Lena Frylemo
Tillsynschef


Krister Sandqvist
Tillsynsledare

Bilaga 2

**TILLÄGGSDIREKTIV**

1 (1)

Datum 2022-10-11

Diariennr (åberopas) A511.226/2022

Saknr 128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten

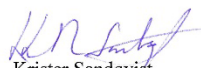
Brott mot särskilt utsatta brottsoffer

Tillsynsenheten genomför en tillsyn avseende brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Direktivet för tillsynen beslutades den 20 september 2022. Tillsynsändret ska bedrivas som en inspektion genom besök i verksamheten samt granskning av styrdokument, handlingar och ärenden.

Följande uppdras att som experter delta i inspektionen:
Elisabet Gladh-Karlsson, Umeå Universitet, polisutbildningen
Marie Karlsson, region Väst, polisområde Fyrbodalen
Malin Nyberg, region Mitt, polisområde Gävleborg.

Gällande verksamhetsbesöken så deltar Elisabet Gladh-Karlsson endast vid inspektionsbesöket i region Stockholm.


Lena Frylebo
Tillsynschef


Krister Sandqvist
Tillsynsledare

Tilläggsdirektiv.docx

Bilaga 3

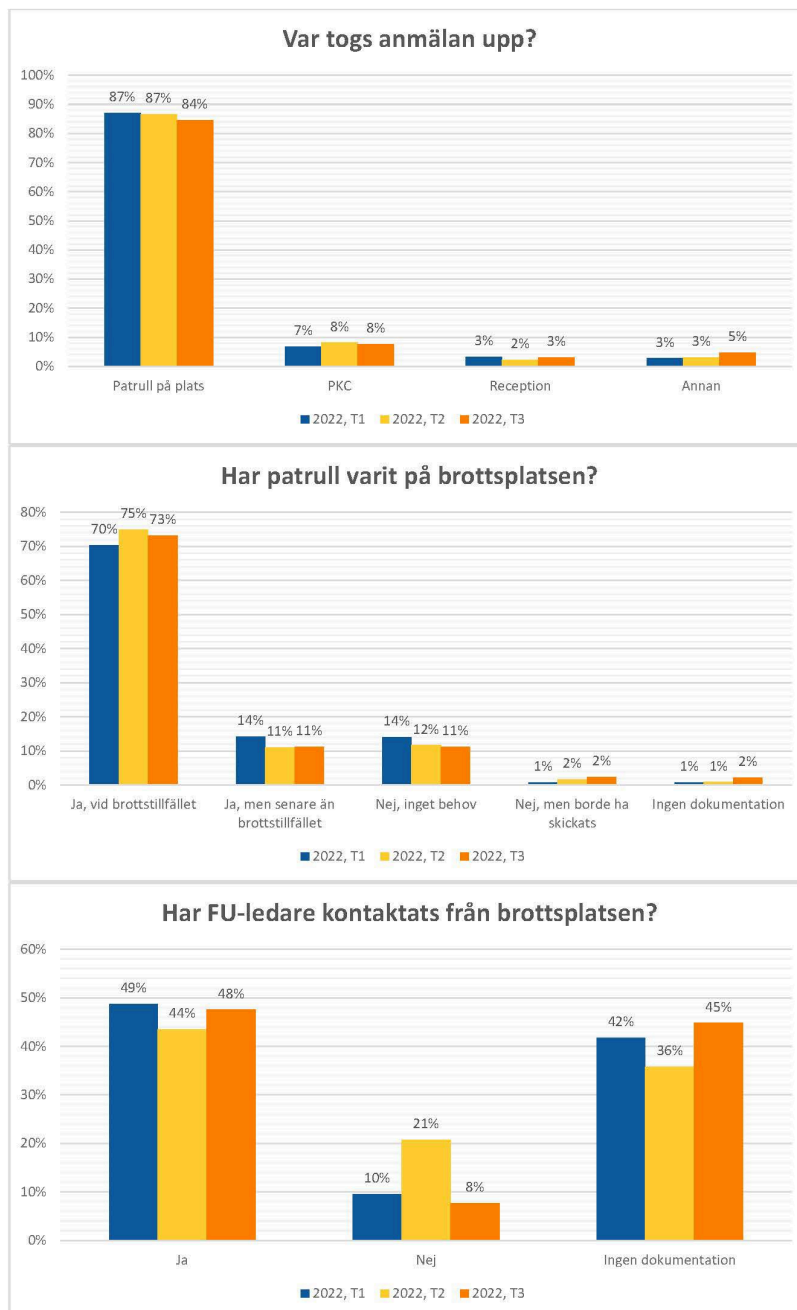
Brott i parrelation	2020	2021	2022
Summa av inkomna ärenden			
Polisregion Bergslagen	1 865	2 024	2 038
Polisregion Mitt	2 199	2 231	2 012
Polisregion Nord	2 088	2 163	2 041
Polisregion Sthlm	7 174	7 255	6 303
Polisregion Syd	5 025	5 052	4 819
Polisregion Väst	4 399	4 476	4 244
Polisregion Öst	3 015	2 901	2 778
Summa av redovisade ärenden			
Polisregion Bergslagen	337	443	406
Polisregion Mitt	401	442	407
Polisregion Nord	314	353	330
Polisregion Sthlm	972	1 020	1 014
Polisregion Syd	659	760	736
Polisregion Väst	941	859	816
Polisregion Öst	364	504	424
Summa av effektiv utredningsandel			
Polisregion Bergslagen	21,3%	24,8%	24,0%
Polisregion Mitt	20,3%	22,4%	21,2%
Polisregion Nord	18,1%	19,3%	20,0%
Polisregion Sthlm	15,9%	15,8%	18,3%
Polisregion Syd	16,2%	17,8%	18,4%
Polisregion Väst	22,6%	22,5%	23,0%
Polisregion Öst	14,7%	19,9%	19,1%
Summa av medelgenomströmningstid avslutade			
Polisregion Bergslagen	114,3	115,9	124,7
Polisregion Mitt	100,5	95,9	104,3
Polisregion Nord	68,1	75,0	85,1
Polisregion Sthlm	78,1	87,4	92,6
Polisregion Syd	77,4	73,3	85,9
Polisregion Väst	89,2	72,0	80,8
Polisregion Öst	85,1	89,9	87,5
Summa av öppna totalt			
Polisregion Bergslagen	676	751	915
Polisregion Mitt	580	701	638
Polisregion Nord	444	511	586
Polisregion Sthlm	1 805	1 744	1 675
Polisregion Syd	1 127	1 217	1 263
Polisregion Väst	853	988	1 187
Polisregion Öst	766	709	824
Summa av öppna över 12 mån			
Polisregion Bergslagen	83	98	169
Polisregion Mitt	60	60	93
Polisregion Nord	29	44	49
Polisregion Sthlm	187	211	234
Polisregion Syd	81	135	180
Polisregion Väst	59	55	115
Polisregion Öst	79	76	83

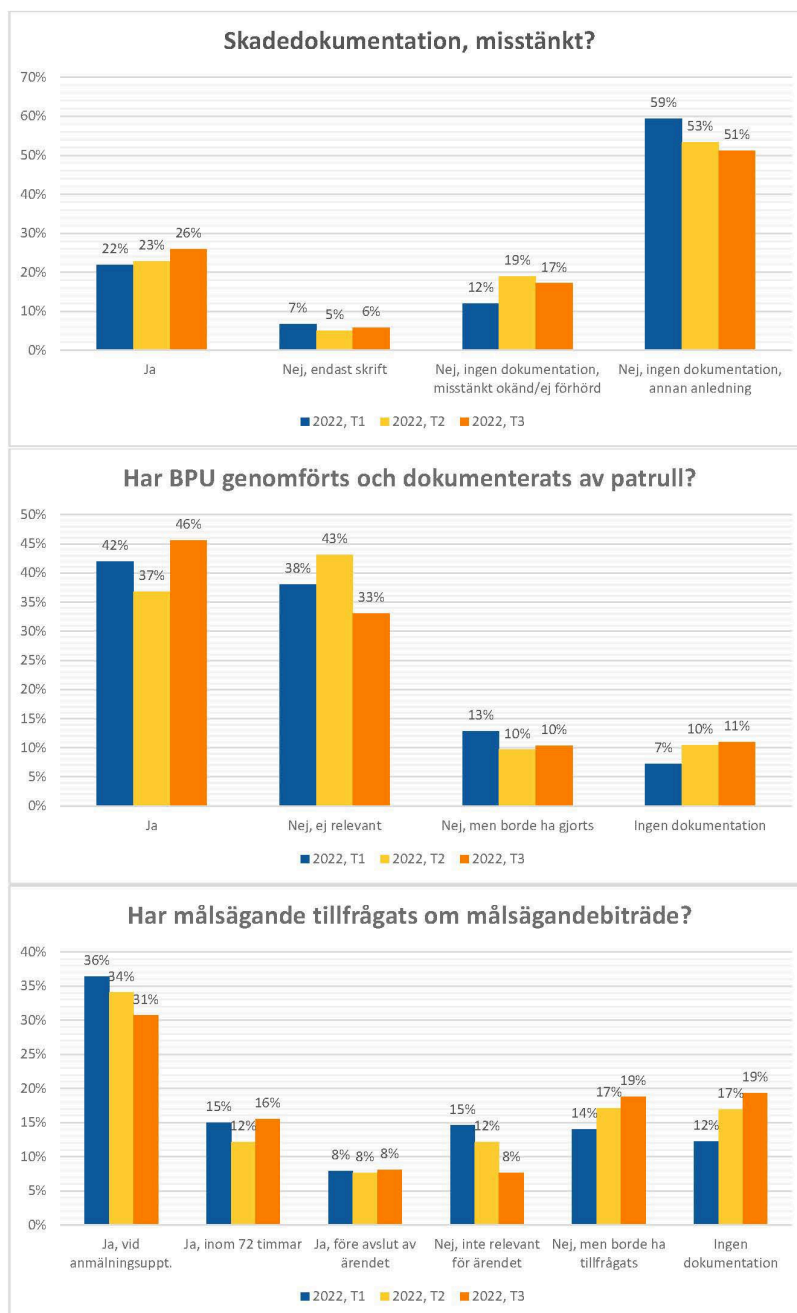
Våldtäkt mot vuxna	2020	2021	2022
Summa av inkomna ärenden			
Polisregion Bergslagen	307	370	317
Polisregion Mitt	347	352	309
Polisregion Nord	333	362	312
Polisregion Sthlm	1 033	1 172	1 010
Polisregion Syd	678	724	678
Polisregion Väst	696	760	750
Polisregion Öst	370	408	385
Summa av redovisade ärenden			
Polisregion Bergslagen	52	32	62
Polisregion Mitt	63	40	59
Polisregion Nord	39	70	49
Polisregion Sthlm	182	190	153
Polisregion Syd	70	54	71
Polisregion Väst	116	119	99
Polisregion Öst	41	39	38
Summa av effektiv utredningsandel			
Polisregion Bergslagen	17,4%	11,4%	17,8%
Polisregion Mitt	17,6%	12,2%	18,2%
Polisregion Nord	12,4%	19,8%	16,0%
Polisregion Sthlm	16,7%	17,3%	15,5%
Polisregion Syd	10,9%	7,7%	11,1%
Polisregion Väst	16,5%	16,3%	14,4%
Polisregion Öst	10,3%	11,2%	11,2%
Summa av medelgenomströmningstid avslutade			
Polisregion Bergslagen	108,6	125,3	168,2
Polisregion Mitt	149,0	124,2	147,9
Polisregion Nord	111,3	108,5	116,4
Polisregion Sthlm	140,5	114,9	123,0
Polisregion Syd	114,1	107,8	117,1
Polisregion Väst	109,8	120,5	119,5
Polisregion Öst	131,3	109,4	118,3
Summa av öppna totalt			
Polisregion Bergslagen	110	202	166
Polisregion Mitt	119	151	132
Polisregion Nord	114	118	117
Polisregion Sthlm	353	391	384
Polisregion Syd	219	215	224
Polisregion Väst	221	276	308
Polisregion Öst	100	150	175
Summa av öppna över 12 mån			
Polisregion Bergslagen	11	28	46
Polisregion Mitt	11	26	22
Polisregion Nord	7	11	15
Polisregion Sthlm	44	40	49
Polisregion Syd	29	35	34
Polisregion Väst	23	31	39
Polisregion Öst	12	14	21

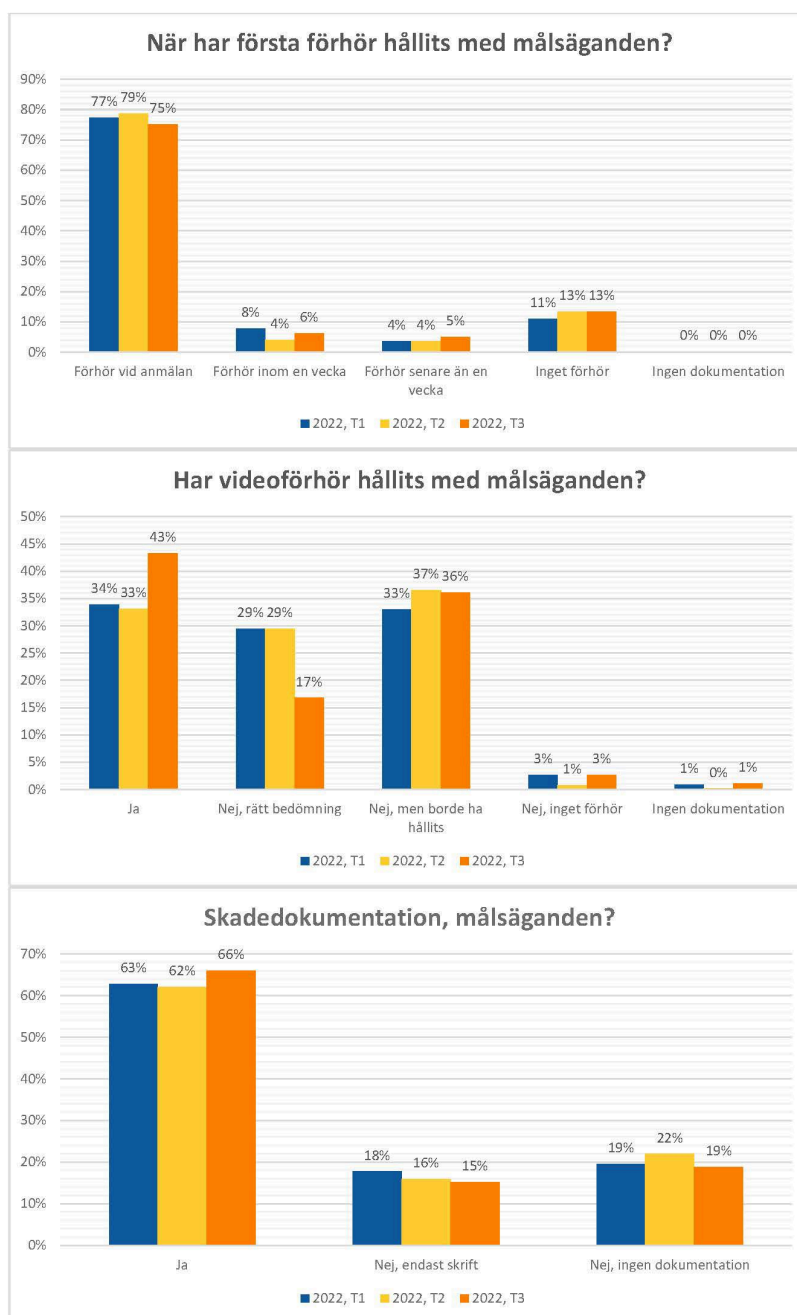
Brott mot barn	2020	2021	2022
Summa av inkomna ärenden			
Polisregion Bergslagen	2 765	2 857	2 993
Polisregion Mitt	3 196	3 368	3 267
Polisregion Nord	2 861	2 890	2 903
Polisregion Sthlm	8 724	8 594	7 972
Polisregion Syd	8 431	8 338	8 207
Polisregion Väst	6 819	6 702	6 936
Polisregion Öst	4 712	4 666	4 767
Summa av redovisade ärenden			
Polisregion Bergslagen	552	631	571
Polisregion Mitt	534	423	483
Polisregion Nord	480	404	469
Polisregion Sthlm	1 082	1 008	983
Polisregion Syd	1 000	1 000	890
Polisregion Väst	1 152	991	907
Polisregion Öst	539	568	485
Summa av effektiv utredningsandel			
Polisregion Bergslagen	24,4%	27,5%	25,8%
Polisregion Mitt	19,9%	17,0%	19,4%
Polisregion Nord	20,7%	19,6%	21,4%
Polisregion Sthlm	15,6%	15,4%	16,7%
Polisregion Syd	15,7%	16,2%	15,1%
Polisregion Väst	21,3%	20,5%	19,0%
Polisregion Öst	15,3%	16,8%	14,8%
Summa av medelgenomströmningstid avslutade			
Polisregion Bergslagen	117,2	113,2	108,1
Polisregion Mitt	87,0	73,4	79,1
Polisregion Nord	88,7	75,0	83,9
Polisregion Sthlm	65,5	60,8	64,8
Polisregion Syd	60,6	58,2	57,5
Polisregion Väst	76,8	64,1	64,9
Polisregion Öst	73,9	64,0	65,7
Summa av öppna totalt			
Polisregion Bergslagen	889	881	941
Polisregion Mitt	649	800	824
Polisregion Nord	583	735	749
Polisregion Sthlm	1 510	1 467	1 516
Polisregion Syd	1 444	1 331	1 296
Polisregion Väst	1 267	1 295	1 501
Polisregion Öst	836	852	927
Summa av öppna över 12 mån			
Polisregion Bergslagen	105	118	104
Polisregion Mitt	54	90	105
Polisregion Nord	40	33	57
Polisregion Sthlm	76	88	153
Polisregion Syd	93	105	92
Polisregion Väst	71	63	84
Polisregion Öst	50	72	64

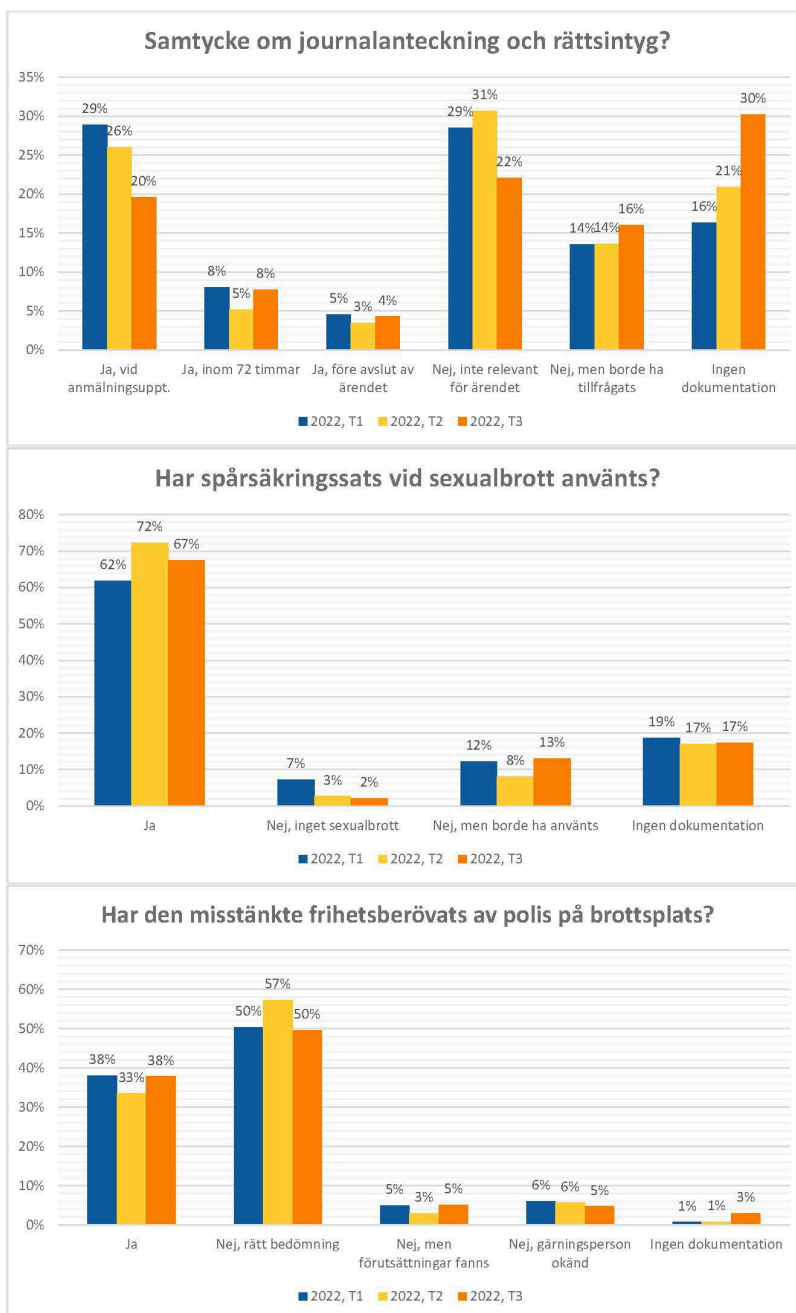
Bilaga 4

Brott i parrelation och våldtäkt mot vuxen

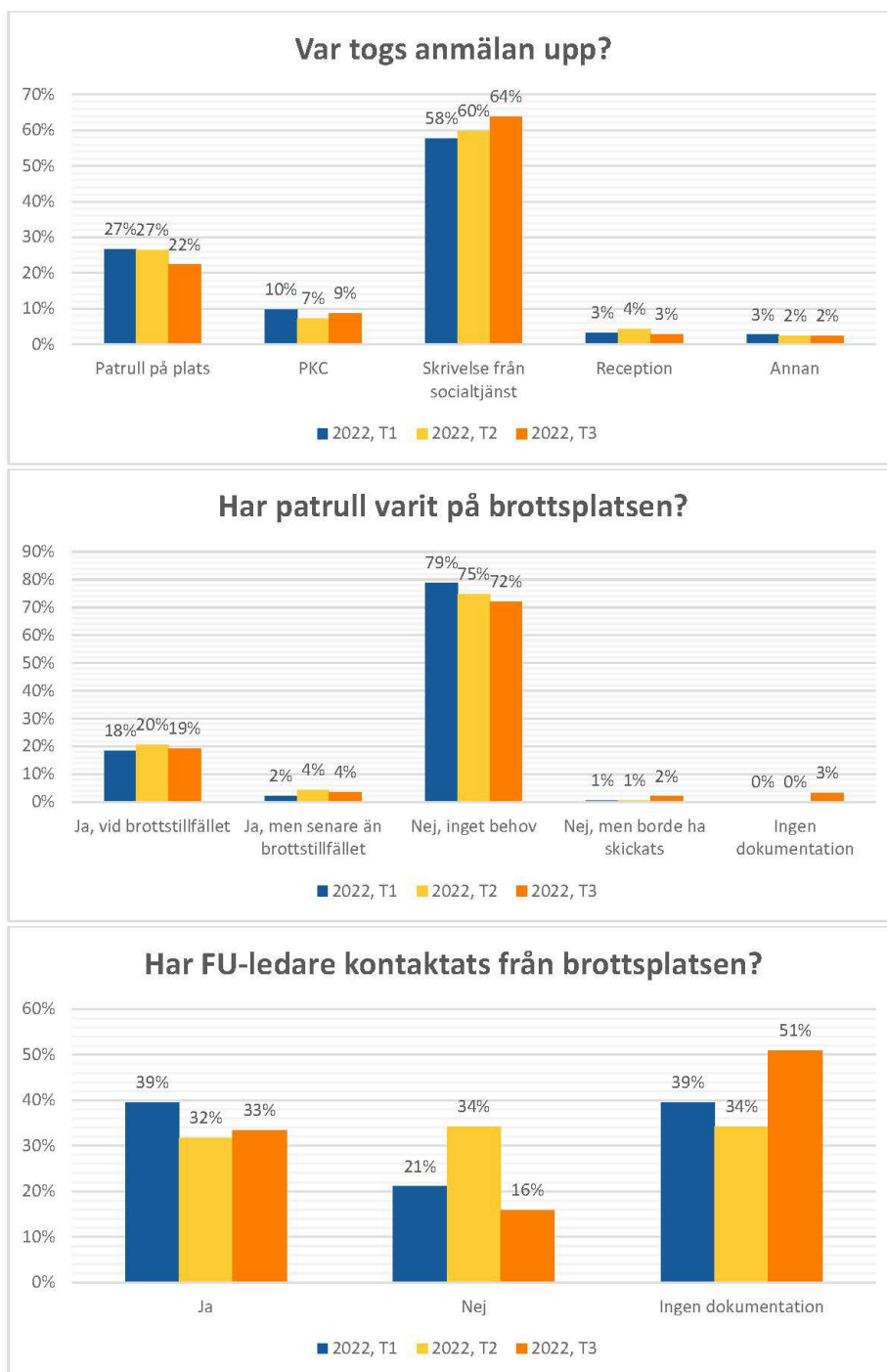


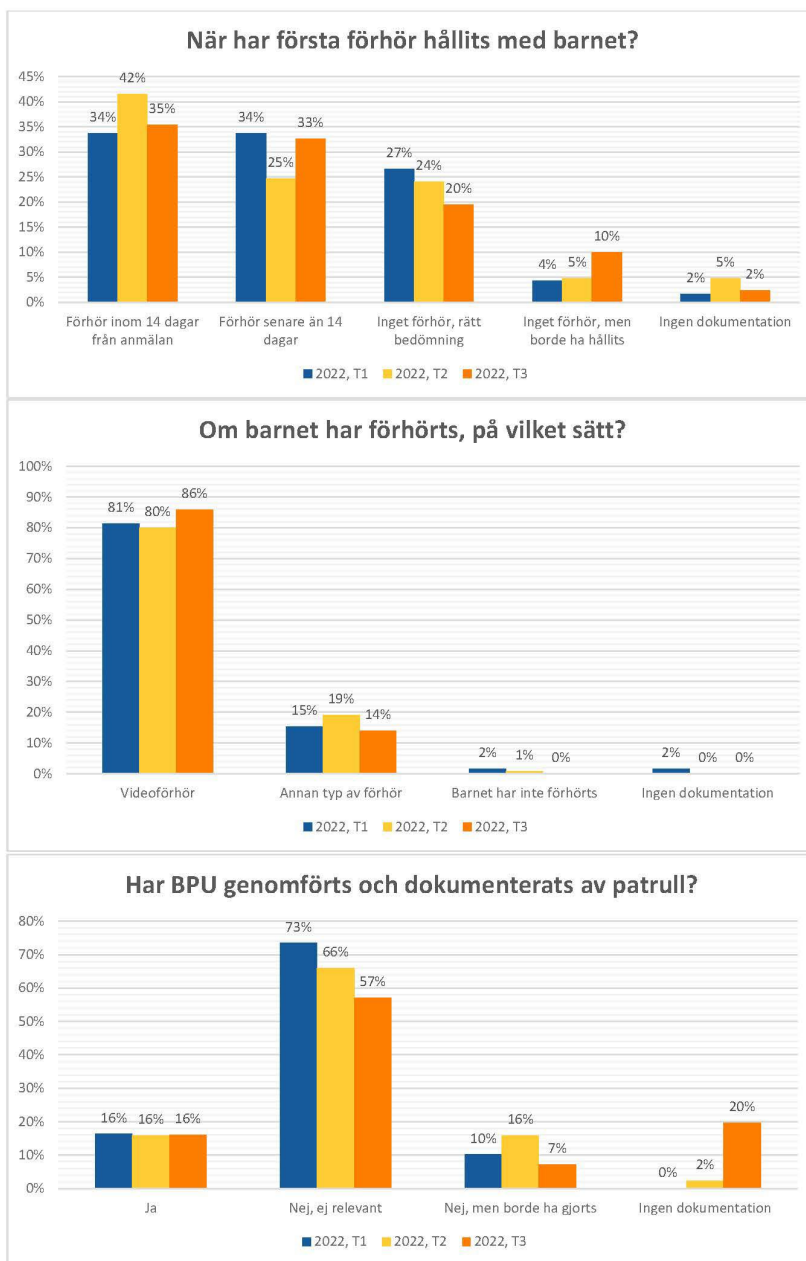


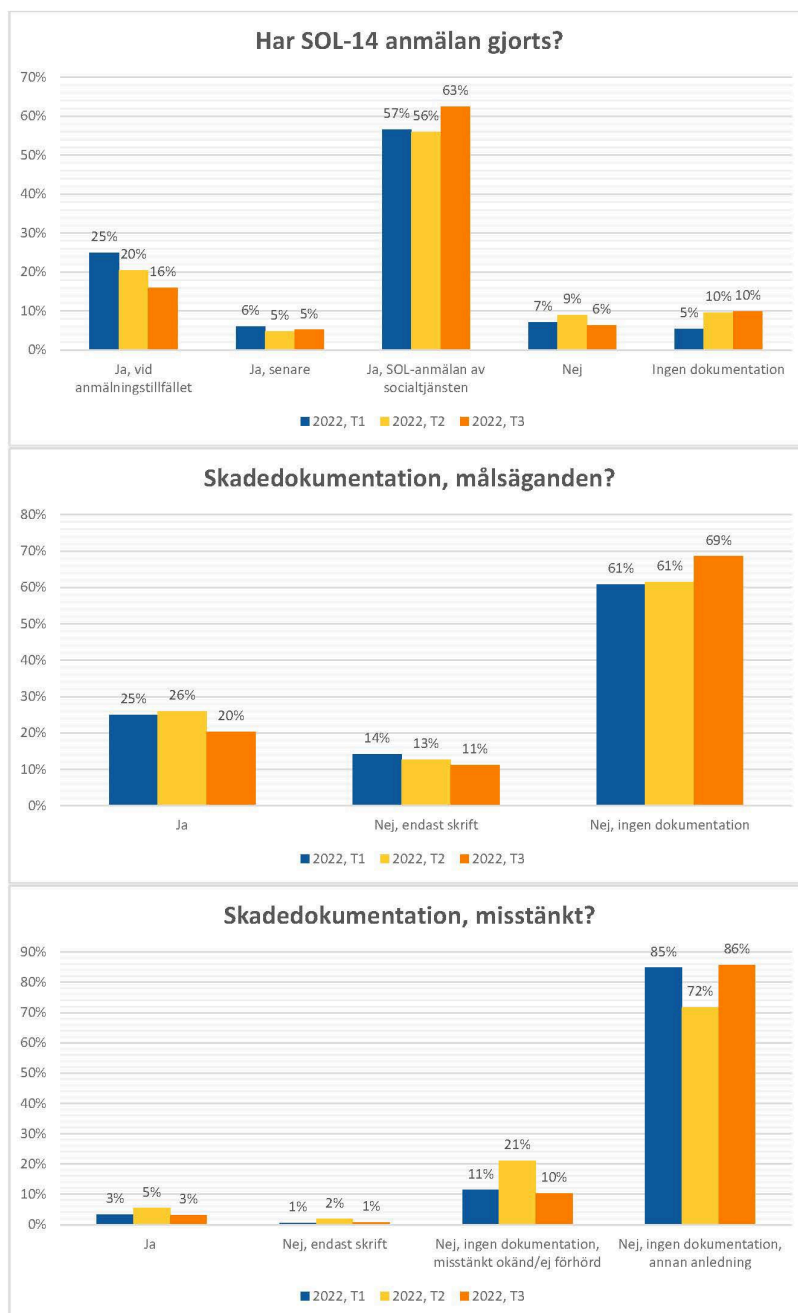


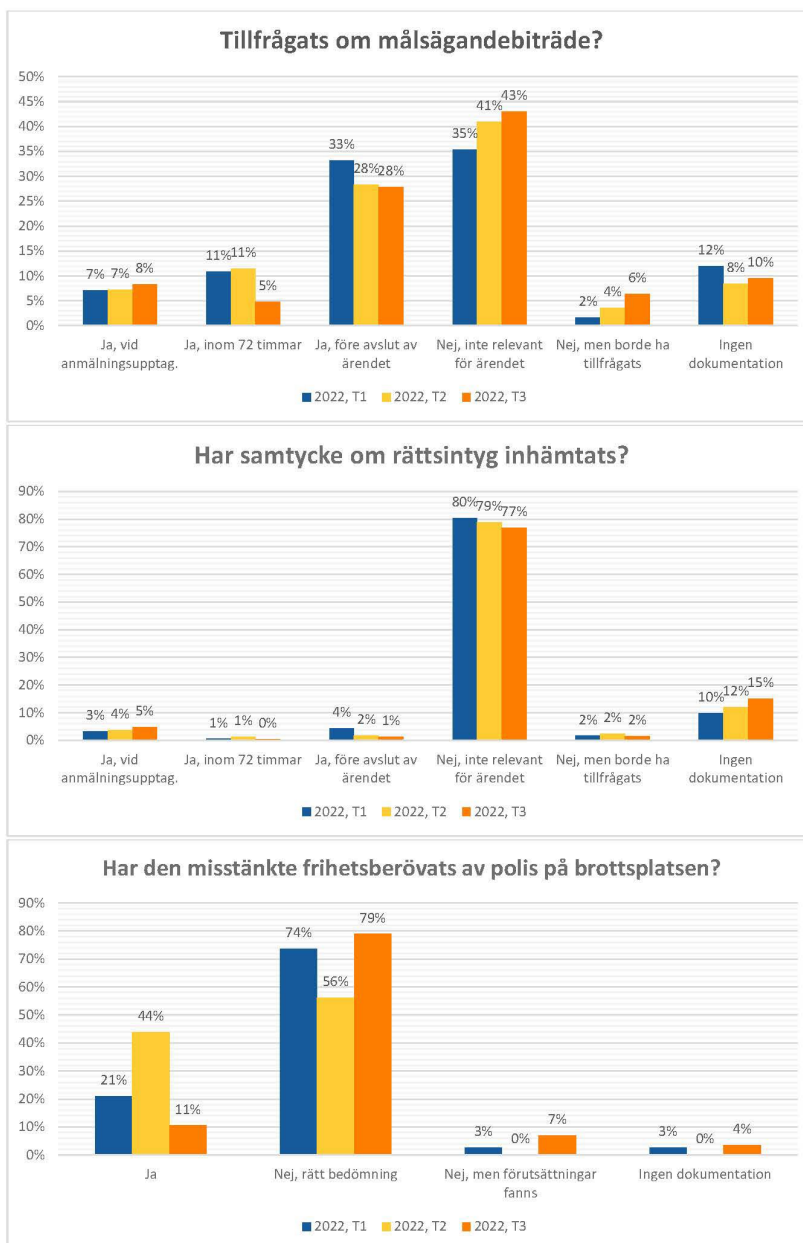


Brott mot barn









Bilaga 5



Polisen

Polismyndigheten

Beslutsprotokoll

Datum 2023-04-24

Infoklass Öppen

Diariernr, ärende A511.226/2022

Beslutsprotokoll RPC 61/2023

1 (1)

Saknr 128

Beslutande	Rikspolischefen Anders Thornberg
Föredragande	Tillsynschefen Lena Frylemo
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen	Avdelningschefen Gunilla Hedwall
Ärende	Omhändertagande av rekommendationerna i tillsynsrapporten (2023:1) Brott mot särskilt utsatta brottsoffer
Beslut	<p>Polismyndigheten beslutar att åtgärder ska vidtas enligt lämnade rekommendationer i rubricerad tillsynsrapport.</p> <p>Ansvar för att åtgärda rekommendationerna som ställs till processägaren åligger chefen för nationella operativa avdelningen i dennes egenskap av processägare för huvudprocesserna brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service enligt 3 kap. 21 § Polismyndighetens arbetsordning (PM 2022:11).</p> <p>Ansvar för att åtgärda rekommendationen som ställs till verksamhetsansvariga åligger regionpolisbefäerna enligt 3 kap. 19 och 22 §§ Polismyndighetens arbetsordning.</p>
Kostnad	-
Finansiering	-

Vid protokollet

Lena Frylemo

Justeras

Anders Thornberg

Sändlista	Kopia till
Samtliga avdelningar och polisregioner	Justitiedepartementet
	Riksdagens ombudsmän
	Justitiekanslern
	Arbetstagarorganisationerna
	Skyddsorganisationen

polisen.se



Polisen