

Uppföljningsgranskning av polisens utredningsverksamhet



Polisen

Informationsklass Öppen

Polismyndigheten, rapport, december 2024



Utgivare: Polismyndigheten, Internrevisionen, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A612.263/2022, Saknr: 977
Omslagsfoto:
Upplaga: Intrapolis

1	Sammanfattning	4
2	Inledning	6
2.1	Bakgrund.....	6
2.2	Syfte.....	6
2.3	Omfattning och avgränsning.....	7
2.4	Informationsinsamling och metod.....	7
2.5	Bedömningsgrunder.....	8
3	Utredningsverksamheten	9
3.1	Uppföljning av utredningsverksamheten.....	9
3.2	Har den brottsutredande verksamheten vid Polismyndigheten en tillräcklig kompetens och tydlig ledning?.....	11
3.2.1	Iakttagelser.....	12
3.2.2	Bedömning.....	14
3.2.3	Rekommendation.....	16
3.3	Bedrivs den brottsutredande verksamheten vid Polismyndigheten effektivt och rättssäkert?.....	16
3.3.1	Iakttagelser.....	17
3.3.2	Bedömning.....	20
3.3.3	Rekommendation.....	21

1 Sammanfattning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2020-2022. Syftet med granskningen har varit att bedöma om den interna styrningen och kontrollen av utredningsverksamheten vid Polismyndigheten är effektiv och ändamålsenlig. Följande revisionsfrågor är utgångspunkter i granskningen: Har den brottsutredande verksamheten vid Polismyndigheten en tillräcklig kompetens och tydlig ledning? Bedrivs den brottsutredande verksamheten vid Polismyndigheten effektivt och rättssäkert?

Internrevisionens bedömning är att motiverade, kompetenta och tillgängliga förundersökningsledare och utredare har en central och betydande roll i Polismyndighetens brottsutredande uppdrag. Vidare är det internrevisionens bedömning att hög arbetsbelastning, låg attraktivitet, otydliga karriärvägar, avsaknad av utbildning och ständiga personalrotationer leder till att förundersökningsledare och utredare lämnar sina funktioner efter en relativt kort tid.




Internrevisionens bedömning är att den dagliga ledningen ofta är händelsestyrd, att gruppchefer ofta är förundersökningsledare och att det inte finns en tillräcklig samverkan mellan chefer för att minska en omfattande intern rörlighet. Det finns inte heller en sammanhållen långsiktig plan som tar höjd för att nå en verksamhet där medarbetare och chefer över tid har rimliga och stabila förutsättningar att klara av uppdraget.

Internrevisionens bedömning är att långa handläggningstider för it-forensiska undersökningar är ett hinder för ett effektivt och rättssäkert utredningsarbete. Långa handläggningstider för it-beslag riskerar medföra en passivitet för vissa tvångsmedelsbeslut.

Internrevisionens bedömning är att initiala utredningsåtgärder är en viktig komponent i Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten varför Snabbare lagföring (SLF), förundersökningsledares kompetens och tillgänglighet, inre och yttre utredarförmåga samt arbetstider behöver genomlysas och sättas i ett sammanhang för att öka effektiviteten i utredningsverksamheten. Internrevisionen noterar att Polismyndigheten, som en s.k. 24/7 verksamhet, fortfarande använder begreppet ”jour” för en del av verksamheten som förväntas agera dygnet runt i händelse av brott.

Internrevisionen lämnar totalt tre rekommendationer som lyfter behovet om att minska den interna rörligheten, korta ned handläggningstiderna för beslag kopplat till it-forensik och att kontinuerligt följa upp och utveckla verksamheten i enlighet med Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt 3 rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	Antal
 Mycket väsentlig brist	2
 Väsentlig brist	1
 Mindre väsentlig brist	

2 Inledning

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

2.1 Bakgrund

2018 granskade internrevisionen den strategiska styrningen av utredningsverksamheten. Granskningen resulterade i ett antal rekommendationer och beslut om åtgärder.

För att tydliggöra hur utredningsverksamheten ska bedrivas tog Polismyndigheten fram en strategi för utredningsverksamheten (PM 2021:10) våren 2021. Strategins innehåll ska vara känd av alla som arbetar i verksamheten och ska utgöra plattformen för utredningsverksamheten och i det dagliga arbetet används metoderna i polisens nationella utredningsmetodik.

Polismyndighetens årsredovisning visar att det för år 2022 är ett högt tryck på utredningsverksamheten med bland annat ett högt antal skjutningar och sprängningar. Vidare visar årsredovisningen 2022 jämfört med 2021 ett lägre inflöde av ärenden, högre andel förundersökningsbegränsade ärenden, färre ärenden redovisade till åklagare och att antalet öppna ärenden ökade.

Det höga trycket på utredningsverksamheten framkommer även i Polisförbundets medlemsundersökning som visar att utredarnas arbetsbelastning är hög och bemanningen låg vilket påverkar motivationen att stanna i yrket.¹

2.2 Syfte

Syftet är att bedöma om den interna styrningen och kontrollen av utredningsverksamheten är effektiv och ändamålsenlig.

Följande revisionsfrågor ingår i granskningen:

- Har den brottsutredande verksamheten vid Polismyndigheten en tillräcklig kompetens och tydlig ledning?
- Bedrivs den brottsutredande verksamheten vid Polismyndigheten effektivt och rättssäkert?

¹ Polisiär kompetens för ökad brottsuppläring- en rapport om utredares arbetssituation, Novus november 2022

2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen omfattar Polismyndighetens utredande verksamhet men inte studier av enskilda ärenden. Vid intervjuer med åklagare fokuserar internrevisionen endast på Polismyndighetens utredande verksamhet.

2.4 Informationsinsamling och metod

Granskningen har utförts under perioden november 2022 till och med mars 2023 av internrevisorerna Tony Winkler (ansvarig), Mårten Wallin (deltog i granskningen fram till och med 13 augusti 2023) och Stellan Söderman (deltog i granskningen fram till och med 1 mars 2023).

Granskningen har genomförts genom övergripande dokumentstudier och intervjuer. Internrevisionen har inför intervjuerna gjort ett urval om tre polisregioner för att täcka in olika geografiska ytor utifrån större städer, kommuner nära större städer, mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Intervjuer har genomförts med polisregionerna Väst, Öst och Mitt och tre åklagarkammare i nämnda polisregioner. Samtal har även genomförts med representanter för ekonomiavdelningen och HR-avdelningen som också bistått granskningen med statistiska underlag.

Frågeställningarna i intervjuerna utgår från Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten och har varit förhållandevis öppna i syfte att respondenterna ska kunna utveckla sina svar inom fokusområdena kompetens, ledning, effektivitet och rättssäkerhet som alla är centrala delar i nämnda strategi.

Intervjuer har genomförts i fokusgrupper för utredare, förundersökningsledare, grupp-, sektions- och lokalpolisområdeschefer samt representanter för Åklagarmyndigheten. Syftet med att intervjua fokusgrupper har varit att fånga iakttagelser från olika perspektiv kopplat till förundersökningsprocessen. Totalt har 15 fokusgruppintervjuer med 38 deltagare genomförts. Resultatet av intervjuerna har analyserats, sammanställts och redovisats utifrån fokusgruppernas iakttagelser.

Rapporten sakgranskades i mars 2023 av respondenterna i polisregionerna Väst, Öst och Mitt. Den tidigare rikspolischefen informerades om granskningen den 17 april 2023. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till Nationella operativa avdelningen (Noa) och Nationellt forensiskt centrum (NFC) i maj 2023 efter avstämning av rekommendationer. Nuvarande rikspolischef och biträdande rikspolischef informerades om granskningen och ett delvis försenat åtgärdsarbete 19 januari 2024. Åtgärdsförslag presenterades för rikspolischef och biträdande rikspolischef 15 maj 2024. Därefter överenskomms att avvakta förslag på åtgärder med anledning av förändringsuppdraget om förbättrade resultat i utredningsverksamheten.

Rapporten har kommunicerats med uppdragsledaren för förändringsuppdraget. Den sista delen av förändringsuppdraget rapporterades 29 november 2024. Internrevisionschefen beslutade 6 december 2024 att överlämna den slutliga rapporten till rikspolischefen.

2.5 Bedömningsgrunder

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

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

3 Utredningsverksamheten

3.1 Uppföljning av utredningsverksamheten

Polismyndigheten följer upp utredningsverksamheten på månads-, tertial- och årsbasis. De indikatorer som används är t.ex. antal ärenden, lagförda brottsmisstankar, genomströmningstider, öppna ärenden och kompletteringsvolymer.

I Polismyndighetens årsredovisning för år 2022 bedöms resultatet för utredning och lagföring sammantaget utvecklats negativt under 2022 jämfört med 2021. Antalet ärenden som redovisades till åklagare och såväl redovisnings- som utredningsandelen minskade. Det beror till stor del på ett minskat ärendeflöde, men också på en minskad andel inledda förundersökningar och en ökad andel nedlagda ärenden efter förundersökning. Antalet öppna ärenden ökade, vilket även det bidrog till den negativa utvecklingen. Medelgenomströmningstiden för redovisade ärenden och lagföringskvoten uppvisade dock en positiv utveckling.

En faktor som påverkar antalet nedlagda ärenden och även antalet ärenden som redovisas till åklagare är i vilken omfattning förundersökningsbegränsning används. Förundersökningsbegränsning innebär att en förundersökning kan läggas ned och att brottet inte utreds eller inte utreds färdigt, även om det finns en identifierad misstänkt person. De förundersökningsbegränsade ärendena uppgick till 4,7 procent av samtliga avslutade ärenden. Det är en ökning med 0,3 procentenheter.

Antalet ärenden som redovisades till åklagare minskade med 9,7 procent (-15 119) till 141 353 under 2022. Det är det lägsta antalet redovisade ärenden under de senaste sex åren. Antalet redovisade ärenden till åklagare minskade för alla brottskategorier. Minskningen varierar från 1,6 procent (övriga brottsbalksbrott) till 22,0 procent (skadegörelsebrott), och gäller samtliga polisregioner. Utredningsandelen minskade med 0,9 procentenheter till 28,4 procent under 2022. Det är den näst lägsta andelen under den senaste sexårsperioden. Den minskade i fem av sju polisregioner. Utredningsandelen har endast ökat i en brottskategori – övriga brottsbalksbrott. De brottskategorier där utredningsandelen minskat mest är tillgrepp i butik och skadegörelsebrott. Utredningsandelen är högst i de brottskategorier som helt eller till stor del består av så kallade ingripandebrott. Där ligger utredningsandelen på mellan 49 och 55 procent.

Det totala antalet öppna ärenden var vid årets utgång 133 071, vilket är en ökning med 2,9 procent (+3 786) jämfört med samma tidpunkt 2021. Det är den näst lägsta nivån under de sex senaste åren. Så sent som vid utgången av oktober var dock det totala antalet öppna ärenden färre än vid motsvarande

tidpunkt 2021. Det totala antalet öppna ärenden ökade alltså relativt mycket under årets två sista månader. För de äldre öppna ärendena startade ökningen redan under sommarmånaderna. De öppna ärendena totalt ökade i fyra av sju polisregioner.

Kvalitet och effektivitet i Polismyndighetens utredningsprocess

Av Polismyndighetens årsredovisning för år 2022 framkommer det att kompletteringsvolym och lagföringskvot är två olika indikatorer som används för att bedöma kvaliteten och effektiviteten i Polismyndighetens utredningsprocess. Underlaget till båda dessa indikatorer kommer löpande under året från Åklagarmyndigheten.

Kompletteringsvolymen var totalt sett oförändrad (15 %) men varierade mellan 9 procent för tillgrepp i butik och 31 procent för skadegörelsebrott. Kompletteringsvolymen har minskat i fem brottskategorier och ökat i fem. Det kommer alltid att finnas ett visst behov från Åklagarmyndighetens sida att komplettera förundersökningar. Möjligheterna för Polismyndigheten att minska kompletteringsvolymen är goda, främst när det gäller avsaknaden av formella eller administrativa uppgifter. Ett löpande arbete pågår därför inom Polismyndigheten för att minska antalet kompletteringar i syfte att effektivisera utredningsprocessen och förbättra utredningsresultatet.

Under 2022 ökade den samlade lagföringskvoten till 92,5 procent (+1,4 procentenheter), vilket är högre än under de två senaste åren och i nivå med 2019. Lagföringskvoten ökade för alla brottskategorier och för alla polisregioner utom Väst, där den var oförändrad. Lagföringskvoten varierar mellan de olika brottskategorierna: den är lägst för skadegörelsebrott (83,9 %) och bedrägeribrott m.m. (85,5 %), och högst för tillgrepp i butik (97,5 %), narkotikabrott (97,1 %) och trafikbrott (95,7 %). Dessa nivåskillnader har främst att göra med brottens olika karaktär, och behöver inte indikera skillnader i kvaliteten på brottsutredningen.

Personalomsättning

Statistik från HR-avdelningen visar att den externa personalomsättningen, dvs. avgångar ut från Polismyndigheten, inte indikerar på något anmärkningsvärt eller avvikande under 2022. När det gäller den interna rörligheten är siffrorna inte lika tillförlitliga, för samma tidsperiod, men det framgår att den interna rörligheten är hög. Vidare att utredningsjourer har hög intern rörlighet inom utredningsverksamheten och att förundersökningsledare inte är överrepresenterade vad gäller intern rörlighet.

Några andra iakttagelser är att:

- drygt 40 procent av personalen inom utredningsverksamheten bytte organisatorisk enhet under 2022.
- drygt 40 procent av personalen inom utredningsverksamheten vid lokalpolisområde bytte organisatorisk enhet under 2022. Av dem bytte drygt 60 procent organisatorisk enhet mellan eller inom lokalpolisområde.
- cirka 50 procent av personalen inom utredningsverksamheten vid polisområde bytte organisatorisk enhet under 2022. Hälften av dessa till annan organisatorisk enhet på polisområdes nivå.
- drygt 60 procent inom utredningsjourerna bytte till annan organisatorisk enhet under 2022. Cirka en fjärdedel av dessa bytte till en annan utredningsjour.
- Cirka 40 procent av samtliga förundersökningsledare inom utredningsverksamheten bytte organisatorisk enhet under 2022.

3.2 Har den brottsutredande verksamheten vid Polismyndigheten en tillräcklig kompetens och tydlig ledning?

I Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten framgår det bland annat att Polismyndigheten ska attrahera och behålla medarbetare i utredningsverksamheten genom åtgärder som kompetensutveckling, medarbetar-driven utveckling, karriärmöjligheter, handledning och mentorskap. Vidare att Polismyndighetens målsättning är att samtliga medarbetare i utredningsverksamheten ska ges relevant kompetensutveckling och rätt förutsättningar vid anställning, förändrade arbetsuppgifter eller tillträde till ny funktion samt ges utrymme för utveckling och förbättring av befintlig kompetens.

I strategin framgår det även att återkoppling är en viktig del i en lärande organisation och att återkoppling ska ha ett tydligt och känt syfte och vara möjlig att genomföra. Polismyndighetens målsättning är att det ska finnas rutiner så att lärandet ger verksamhetsnytta, mervärde och bidrar till att sprida goda exempel i myndigheten.

I Polismyndighetens strategi beskrivs även ledning av utredningsverksamheten. Där finns det beskrivet att chefernas ledning av utredningsverksamheten är en central förutsättning för att nå resultat och att ledningsförhållandena ska vara tydliga och ledningen av verksamheten ska utgå från helheten. Polismyndighetens målsättning är bl.a. att varje medarbetare ska delta i den interna dialogen om uppdrag, mål och resultat, både i grupp och individuellt. Vidare att det ska råda skäligen balans mellan dimensionering av verksamheten i utredning och lagföring, brottsförebyggande arbete och service samt att

utredningsverksamheten ska resursättas på sådant sätt att den är stabil över tid (PM 2021:10).

3.2.1 lakttagelser

Hög personalomsättning och status

Intervjuerna visar på en hög personalomsättning bland utredare och förundersökningsledare på lokalpolisområdesnivå. Generellt lämnar yngre personal mängdbrotts hanteringen till andra mer attraktiva tjänster medan äldre stannar. Det är jämförelsevis få poliser som finns i funktionerna utredare på lokalpolisområdesnivå. Flera pekar på att den höga omsättningen bland förundersökningsledarna beror på en hög arbetsbelastning och vid intervjuerna framkommer även att det jobbas kortsiktigt och målinriktat för att lösa resursbehovet inom utredningsverksamheten. Det framträder en anträngd situation som också innebär kommenderingar till andra enheter och regioner. Det framkommer även att det finns ett omfattande utbud av utlysta tjänster att söka vilket verkar medföra en hög intern rörlighet och att ”personalen roterar.” Flera av de intervjuade menar att det är viktigt att behålla personal inom utredningsverksamheten.

Vid utredningssektioner på polisområdena verkar omsättningen inte vara lika hög då den relativt låga omsättningen på grova brottsgrupper leder till att kompetensen bibehålls över en längre tid. Flera av respondenterna pekar på att grupperna för brott i nära relation och brott mot barn däremot har brist på utredare.

En övervägande del av de intervjuade lyfter att det är svårt att få sökande till utredningsgrupperna på lokalpolisområdet eftersom attraktiviteten för att utreda mängdbrott är låg. Vidare att utredare i allmänhet, mängdbrottsutredare i synnerhet, saknar en tydlig karriärväg, upplever en låg status, erbjuds få utbildningstimmar och att det är otydligt på lokalpolisområdesnivå hur attraktiviteten och kompetensen ska utvecklas på sikt. Några av de intervjuade upplever det som att utredningsgrupperna ofta får ta emot medarbetare som, av olika skäl, behöver omplaceras till annan funktion vilket i vissa fall leder till en oönskad påverkan på arbetsledning och arbetsmiljö.

Det framgår även av Polisförbundets medlemsundersökning att det är högt tryck på utredningsverksamheten, att utredarnas arbetsbelastning är hög och bemanningen låg vilket påverkar motivationen att stanna i yrket.²

² Polisiär kompetens för ökad brottsupplärning - en rapport om utredares arbetssituation, Novus november 2022

Utbildningar och lärande organisation

Flera respondenter uppger att de fick en bristfällig introduktionsutbildning, att den inte genomfördes gemensamt och att den ser olika ut från gång till annan. Det framkommer även att utredare är oerfarna och att nya poliser, som placeras på lokalpolisområdets utredningsgrupper, går vidare till andra uppdrag. Av intervjuer framkommer att nya poliser som placeras i utredarfunktioner "blir fel", det behövs medarbetare som är motiverade att stanna i funktionen.

Vidare lyfts det fram att mentorskapet inte kan nyttjas i tillräcklig omfattning då de erfarna utredarna dels är få, dels har en egen hög arbetsbelastning. Det kommer till uttryck att nödvändig kompetensutveckling sällan hinns med då arbetsbelastningen är hög både för utredare och förundersökningsledare. Det framförs även att utbildningsutbudet för utredare upplevs som begränsat. Av intervjuerna framkommer det att när vissa grövre brott behöver utredas får utredarna vid ett lokalpolisområde utreda ärenden som de i vissa fall saknar kompetens för. Detta är en effekt av att utredningssektionerna är hårt belastade. Det finns även respondenter som tycker att kompetensen är tillräcklig, men att den är svår att upprätthålla då personalomsättningen är hög.

En övervägande del av respondenterna är av uppfattningen att en systematisk löpande återkoppling från förundersökningsledare till utredare är en viktig del i den lärande organisationen för att bygga kompetens. Tillgängliga förundersökningsledare uppfattas skapa en stabilitet i organisationen när det gäller återkoppling, planering och fördelning av ärenden. Denna nytta och ambition tycker en majoritet av respondenterna är svår att realisera då förundersökningsledarna är under ett hårt arbetstryck och därmed inte hinner att återkoppla i den omfattning som är nödvändig. I flera fall beskrivs det som att förundersökningsledarna inte hinner med detta. Det framkommer även att kompetensen generellt sett behöver stärkas hos förundersökningsledarna. Några respondenter menar att kompetensen är god hos de förundersökningsledare som gått den fördjupade, eller tidigare s.k. nationella, förundersökningsledarutbildningen men att arbetstrycket, en påtaglig variation i lönesättning och otydliga karriärvägar medför att de lämnar funktionerna efter några år.

Ledning av utredningsverksamheten

Utredningsverksamhetens dagliga ledning baseras på vilka ärenden som har kommit in där prioriteringar och omprioriteringar sker via fördelningsmöten med gruppcheferna. Då antalet utredare är begränsat förekommer det att utredarna omfördelas mellan gruppcheferna. Flera av de intervjuade upplever att de har en prövning i balansgången mellan att vara tillgängliga för gruppen samtidigt som det är flera andra arbetsuppgifter som de behöver utföra och

som inte är direkt kopplade till gruppen. Några av de intervjuade menar att gruppchefer och förundersökningsledare har bra koll, t.ex. när det gäller brottsaktiva, men att verksamheten styrs av vad som händer och det "blir ofta att släcka bränder." Det framkommer även vid intervjuerna att den nationella brottskatalogen blivit mer av en teoretisk produkt som inte till fullo följs.

Flera av de intervjuade beskriver att de har två funktioner att omhänderta och ansvara för dels förundersökningsledarskapet, dels gruppchefskapet. Vidare att dessa funktioner är svåra att kombinera och att det i vissa fall leder till en känsla av otillräcklighet i båda funktionerna. Ett flertal av respondenterna är av uppfattningen att mer tid går åt till chefskap och därmed administration vilket gör att mindre tid kan läggas på ledning av verksamheten.

I några fall kommer det till uttryck att chefernas ökade börda av administration leder till att s.k. UL (utredning lagföring) samordnare tillsätts och där det verkar finnas en otydlighet kring mandat och uppdrag mellan funktionerna gruppchef, förundersökningsledare och UL-samordnare.

Några respondenter menar att chefer behöver samverka mer för att minska den interna rörligheten och att ledningen på strategisk nivå behöver ha en längre planeringshorisont. Det framkommer även i några fall att det tillitsbaserade ledarskapet till viss del hamnat fel, lägesbilder och komplexa modeller tar tid och där form överskuggar innehåll. Det finns uppfattningar om att chefer inte har en tillräcklig gemensam bild av uttalade behov eller en plan för hur utredningsverksamheten ska utvecklas framåt.

En del av respondenterna menar att det borde övervägas om en större andel av förundersökningarna ska utredas vid lokalpolisområdet. Detta för att dels värna och dra nytta av lokalkännedomen, dels styra förmåga istället för enskilda ärenden och resurser i organisationen.

3.2.2 Bedömning

Internrevisionens bedömning är att arbetsbelastning, låg attraktivitet, otydliga karriärvägar, otillgänglig utbildning och personalrotationer leder till att förundersökningsledare och utredare lämnar sina funktioner efter en relativt kort tid. Bland förundersökningsledare tenderar däremot inte omsättningen vara lika hög som för utredare men sannolikt är förundersökningsledare svårare att ersätta. Rimligen skulle detta även kunna förklara sjunkande resultat för framförallt mängdbrottsverksamheten.

En hög arbetsbelastning och personalomsättning begränsar möjligheterna till en kontinuerlig kompetensutveckling och lärande organisation framförallt avseende återkoppling från förundersökningsledare till utredare i det dagliga arbetet.

Internrevisionens bedömning är att motiverade, kompetenta och tillgängliga förundersökningsledare och utredare har en central och betydande roll i Polismyndighetens brottsutredande uppdrag. Detta understryks av Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten där det framgår att Polismyndigheten ska attrahera och behålla medarbetare i utredningsverksamheten genom åtgärder som kompetensutveckling, medarbetardriven utveckling, karriärmöjligheter, handledning och mentorskap.

Internrevisionens bedömning är att den dagliga ledningen ofta är händelsestyrd, att gruppchefer i flera fall även är förundersökningsledare och att det inte finns en tillräcklig samverkan mellan chefer för att minska en omfattande intern rörlighet. Vidare att förundersökningsledarens roll bör genomlysas utifrån dubbla roller som att vara gruppchef och förundersökningsledare. I Polismyndighetens utredningsstrategi saknas en tydlig styrning avseende uppdragen gruppchef i kombination med förundersökningsledare. Av strategin framgår det att ”förundersökningsledarens arbetsuppgifter i jourmiljö ska vara renodlad” men inte vad som gäller för övriga förundersökningsledare med liknande uppdrag.

Internrevisionens bedömning är att den taktiska och strategiska ledningsnivån inte i tillräcklig omfattning omhändertar behov som förs fram av verksamheten, konsekvenser av lagändringar som påverkar verksamheten och att det inte finns tydliga mål för utredningsverksamheten. Vissa delar av den utredande verksamheten verkar inte ha prioriterats avseende kompetensutveckling, löneutveckling och balansering av den interna rörligheten. Det verkar inte heller finnas en sammanhållen långsiktig plan som tar höjd för att nå en verksamhet där medarbetare och chefer över tid har rimliga och stabila förutsättningar att klara av uppdraget.

Internrevisionens samlade bedömning är att det finns brister i kompetens och ledning av den brottsutredande verksamheten.

3.2.3 Rekommendation

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten:

- vidtar åtgärder för att minska personalomsättningen vid utredande enheter och
- kontinuerligt följer upp och utvecklar kompetensförsörjning, kompetensutveckling och ledning i enlighet med Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att Polismyndigheten inte kan omhänderta det utredande uppdraget till förfång för de medborgare som utsatts för brott och med betydande risker för bristande rättssäkerhet. Detta kan medföra negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.

3.3 Bedrivs den brottsutredande verksamheten vid Polismyndigheten effektivt och rättssäkert?

I Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten framgår det bland annat att misstanke om brott ska utredas så att flödet blir effektivt genom hela rättskedjan. Handläggningen vid Polismyndigheten ska vara rättssäker, aktiv och effektiv så att brottsutredningar kan redovisas i ett så tidigt skede som möjligt. Vidare att en aktiv förundersökningsledning är en viktig del för att brottsutredning ska bedrivas effektivt och rättssäkert. I jourmiljö och tidigt i utredningskedjan ska det finnas förundersökningsledare med erfarenhet och rätt kompetens tillgängliga för att kunna ge tydliga direktiv och ta nödvändiga och rättssäkra beslut. Det står även att t.ex. tidig bevissäkring är en framgångsfaktor för kortare utredningstider och effektivare hantering. NFC ska säkerställa att den forensiska förmågan i förhållande till inflödet av ärenden upprätthålls såväl kvantitativt som kvalitativt.

Av Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten framgår det att ärendesamordning är en viktig del av utredningsverksamheten och att alla medarbetare i det brottsutredande uppdraget ska ha övergripande kunskap om vad förundersökningsbegränsning innebär för att beslut ska kunna fattas så tidigt som möjligt i processen.

Polismyndigheten ska samverka med övriga myndigheter som har ett brottsutredande uppdrag. Samarbetet med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har en särställning eftersom åklagare är förundersökningsledare i många av utredningarna där Polismyndigheten bistår. Det gör att gemensam planering och uppföljning av respektive verksamhet är av stor betydelse. Planering och dialog avseende rättstillämpning med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska ske på alla nivåer (PM 2021:10).

3.3.1 Iakttagelser

Initiala utredningsåtgärder

Av intervjuerna framkommer att det finns en hög variation i bedömningar och beslut bland förundersökningsledare i jourmiljö. En stor andel av de intervjuade menar att förundersökningsledarens kompetens och tillgänglighet är avgörande för att rätt initiala utredningsåtgärder vidtas. Det framkommer även att det är variation i "jour-förundersökningsledarnas" kompetens och att personal från ingripande verksamheten (IGV) "går rätt in i" funktionen förundersökningsledare vid en krimjour utan erfarenhet från den utredande verksamheten. Vidare att funktionen har en hög personalomsättning och att den upplevs vara mindre attraktiv då den innebär tjänstgöring kvällar och helger.

Några av de intervjuade menar att den yttre personalen vid IGV ofta vidtar bra utredningsåtgärder, framförallt kopplat till grova brott, men inte sällan behövs kompletteringar vilket medför ett stopp i förundersökningen. Några av respondenterna menar även att de initiala utredningsåtgärderna måste hanteras mer sammanhållet i jourmiljön utifrån aspekter som t.ex. kompetens, resurs, förundersökningsbegränsning och Snabbare lagföring (SLF). Vidare framhåller några respondenter att det finns ett behov av att genomlysna de s.k. krimjourerna för att bedöma hur dessa ska bemannas utifrån förmåga och resurs ur ett 24/7 perspektiv då fler initiala och långtgående åtgärder förväntas utföras dygnet runt. "Vi behöver revidera den framtunga jourmiljön, gör vi rätt?"

Vid intervjuerna framkommer det flera olika uppfattningar kring metoden SLF. Å ena sidan menar några av de intervjuade att metoden stärker den yttre personalen i hanteringen av mängdbrott och att den "går hand i hand" med ärendesamordning och förundersökningsbegränsning. Å andra sidan pekar flera respondenter på komplexiteten i SLF kopplat till ärendesamordning och förundersökningsbegränsning samt att SLF inte nämnvärt har avlastat lokalpolisområdet.

Ärendesamordning och förundersökningsbegränsning

En övervägande del av respondenterna är av uppfattningen att ärendesamordningen fungerar väl men att den kan utvecklas ytterligare. Merparten av respondenterna uttrycker det som att ärendesamordningen är en viktig förutsättning för att dels kunna tillämpa verktyget förundersökningsbegränsning, dels kunna rikta utredningsarbetet mot brottsaktiva. Det kommer också till uttryck att det fortsatt finns en kultur av att ”bli av med ärenden” och att tillämpningen av ärendesamordning ser olika ut från gång till annan. Av intervjuerna framkommer att samordningen verkar fungera bättre inom det enskilda polisområdet jämfört med regional samordning inom Polismyndigheten.

Några av de intervjuade anser att det finns en ökad medvetenhet om vikten och nyttan av förundersökningsbegränsning och att detta, om förutsättningarna föreligger, bör ske tidigt i förundersökningen. Det framkommer även att det verkar finnas en större förståelse i hela verksamheten, framförallt IGV, för ett sådant beslut. ”Vi har kommit långt jämfört med två år tillbaka.”

Numera finns det en relativt stor medvetenhet om möjligheten att förundersökningsbegränsa men att bristande kompetens medför en passivitet som leder till överlämningar innan beslut om förundersökningsbegränsning eller att inte inleda förundersökning tas. I några fall menar respondenterna att tillämpningen av förundersökningsbegränsning är personberoende då kompetensen mellan förundersökningsledare varierar.

Kvalitetssäkring och forensik

Flera av respondenterna menar att det inte sker någon systematisk och enhetlig kvalitetssäkring av utredningarna. Förundersökningsledarnas tidsbrist är ett ofta återkommande tema vid intervjuerna. Den kvalitetssäkring som görs baseras ofta på omständigheter utifrån förundersökningsledarens bedömning av den enskilde utredarens kompetens. Några av de intervjuade är av uppfattningen att de ärenden som redovisas till åklagare inte kvalitetssäkrats i tillräcklig omfattning. Detta innebär bland annat att ärenden som borde ha förundersökningsbegränsats får hanteras hos åklagaren och att ärenden måste remitteras för komplettering.

Några respondenter nämner att beslag, i allt för stor omfattning, skickas iväg för forensisk undersökning utan att beslagets bevisvärde bedömts i förundersökningen. ”Vi chokar med beslag, vi måste sätta det i ett sammanhang.”

Flera av de intervjuade menar att det saknas både resurs och kompetens, såväl vid den enskilda polisregionen som NFC, för beslag kopplat till it-forensik. Flera respondenter är av uppfattningen att handläggningstiderna av it-beslag vid NFC är för långa och att det finns för få it-forensiker för att möta verksamhetens behov.

Det nämns också att tvångsmedelsbeslut, t.ex. ett beslag eller frihetsberövande av en brottsaktiv person, i vissa fall uteblir då tiden för undersökning av ett it-beslag förväntas bli för lång och inte stå i proportion till brottstypen och skyndsamhetskraven i den enskilda förundersökningen.

I Polismyndighetens årsredovisning för år 2022 framgår det att den it-forensiska verksamheten under 2022 har präglats av utmaningarna att lyckas öka kapaciteten och förmågan i takt med efterfrågan på olika typer av it-forensiska undersökningar. För en effektiv brottsupplärning krävs att den it-forensiska verksamheten kan leverera resultat till utredningsverksamheten snabbt och effektivt, men också med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet. Under 2022 har fortsatt arbete skett med att effektivisera befintliga processer, kompetensutveckla, stärka rekryteringsförmågan samt öka kapaciteten gällande utrustning och licenser. Fortsatta åtgärder krävs kommande år i syfte att stärka den it-forensiska verksamheten

I en rapport³ från Brottsförebyggande rådet (Brå) beskriver utredningsledare och it-forensiker att kapaciteten i den it-forensiska verksamheten inte räcker till för att hantera den ökade efterfrågan. Denna typ av undersökningar har dock minskat under perioden och i stället har det blivit vanligare att information enbart extraheras från datalagringsmedia. En utveckling som troligen påverkats av det ökade trycket vilket gör att utredningsledare drar sig för att beställa mer omfattande undersökningar. Att den it-forensiska verksamheten är belastad återspeglas även i att it-forensiker är den funktion där lägst andel, 30 procent, upplever att de hinner med sina arbetsuppgifter. Nio av tio it-forensiker ser också den höga arbetsbelastningen som ett stort hinder för verksamhetens effektivitet.

Samverkan och uppföljning

Av intervjuerna framkommer det att kontakten med åklagarna, i den operativa vardagen, är bra och att åklagarna är tillgängliga framförallt då de är förundersökningsledare. Vidare att det finns s.k. kontaktåklagare att nå för polisiära förundersökningsledare. Det framkommer även att det finns återkommande möten på operativ nivå men att det är ”mer pressat” utifrån tidsaspekten, jämfört med tidigare, varför möten inte sällan ställs in. Vid intervjuerna redovisas flera olika former av samverkan utifrån periodicitet, nivå, deltagare, sakområden och tid. Några av de intervjuade menar att de mer övergripande mötena på regional nivå ”funkar mindre bra” och inte når någon egentlig effekt.

Ett flertal av de intervjuade menar att de inte har några egentliga mål för utredningsverksamheten. Några respondenter pekar på att kvantitativa mål ofta

³ Brå rapport 2023:1 Polisens forensiska verksamhet

saknas och att chefer inte bottenar i de kvantitativa mål som finns. Vidare att kvantitativa mål ofta lyfts sent på verksamhetsåret. Andra menar att kvantitativa mål borde tas fram av verksamheten som grund för en mer solid uppföljning och för att kunna jämföra, t.ex. ärendesamordning, och utveckla utredande verksamhet ur ett s.k. benchmarking perspektiv.

3.3.2 Bedömning

Internrevisionens bedömning är att initiala utredningsåtgärder är en viktig komponent i Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten varför SLF, förundersökningsledares kompetens och tillgänglighet, inre och yttre utredarförmåga samt arbetstider behöver genomlysas och sättas i ett sammanhang för att öka effektiviteten i utredningsverksamheten. Internrevisionen noterar att ett sådant initiativ startats, *Förstärkt jourverksamhet- En del av Polismyndighetens utredningsstrategi* (A490.710/2022). Internrevisionen har tidigare granskat delar av detta i rådgivningsgranskningen, *Avrapportering för poliser i yttre tjänst* (A180.881/2021), och noterade i det sammanhanget liknande behov. Internrevisionen noterar att Polismyndigheten, som en s.k. 24/7 verksamhet, fortfarande använder begreppet ”jour” för en del av verksamheten som förväntas agera dygnet runt i händelse av brott.

Internrevisionen bedömer att ärendesamordningen varierar i tillämpning samtidigt som den verkar utvecklas i önskad riktning. Förundersökningsbegränsningar fungerar relativt väl, vilket även verksamhetsuppföljningen i Polismyndighetens årsredovisning för år 2022 visar. Förundersökningsbegränsning ställer krav på förundersökningsledarens kompetens och tillgänglighet där det idag verkar finnas en något hög variation.

Internrevisionen noterar att Polismyndigheten arbetar med att stärka den it-forensiska verksamheten. Internrevisionen noterar även att detta ännu inte verkar ha fått önskad effekt i verksamheten då långa handläggningstider för it-forensiska undersökningar upplevs som ett hinder i den utredande verksamheten. Internrevisionen bedömer att förkortade handläggningstider för it-forensiska undersökningar är av vikt för ett effektivt och rättssäkert utredningsarbete. Långa handläggningstider för it-beslag verkar även få till konsekvens att vissa tvångsmedelsbeslut inte tas.

Internrevisionen bedömer att det utöver Polismyndighetens uppföljning av utredningsverksamheten saknas en systematisk och enhetlig kvalitetssäkring av utredningarna, att kvantitativa mål inte lyfts, att uppföljningar inte genomförs i tillräcklig omfattning och att samverkan med Åklagarmyndigheten tenderar att skilja sig åt mellan polisregionerna.

Internrevisionens samlade bedömning är att det finns brister vad gäller effektivitet och rättssäkerhet i hur den brottsutredande verksamheten bedrivs.

3.3.3 Rekommendation

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten:

- tar ett samlat grepp för att korta ned handläggningstiderna för beslag kopplat till it-forensik.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att Polismyndigheten brister i omhändertagandet av det brottsutredande uppdraget till förfång för de medborgare som utsatts för brott och med betydande risker för rättssäkerheten. Detta kan medföra negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten:

- kontinuerligt följer upp och utvecklar utredningsprocessen och metoder för utredningsverksamheten i enlighet med Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att Polismyndighetens hantering av brott i det initiala skedet inte är tillräckligt effektivt och rättssäkert. Detta kan medföra betydande konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.