

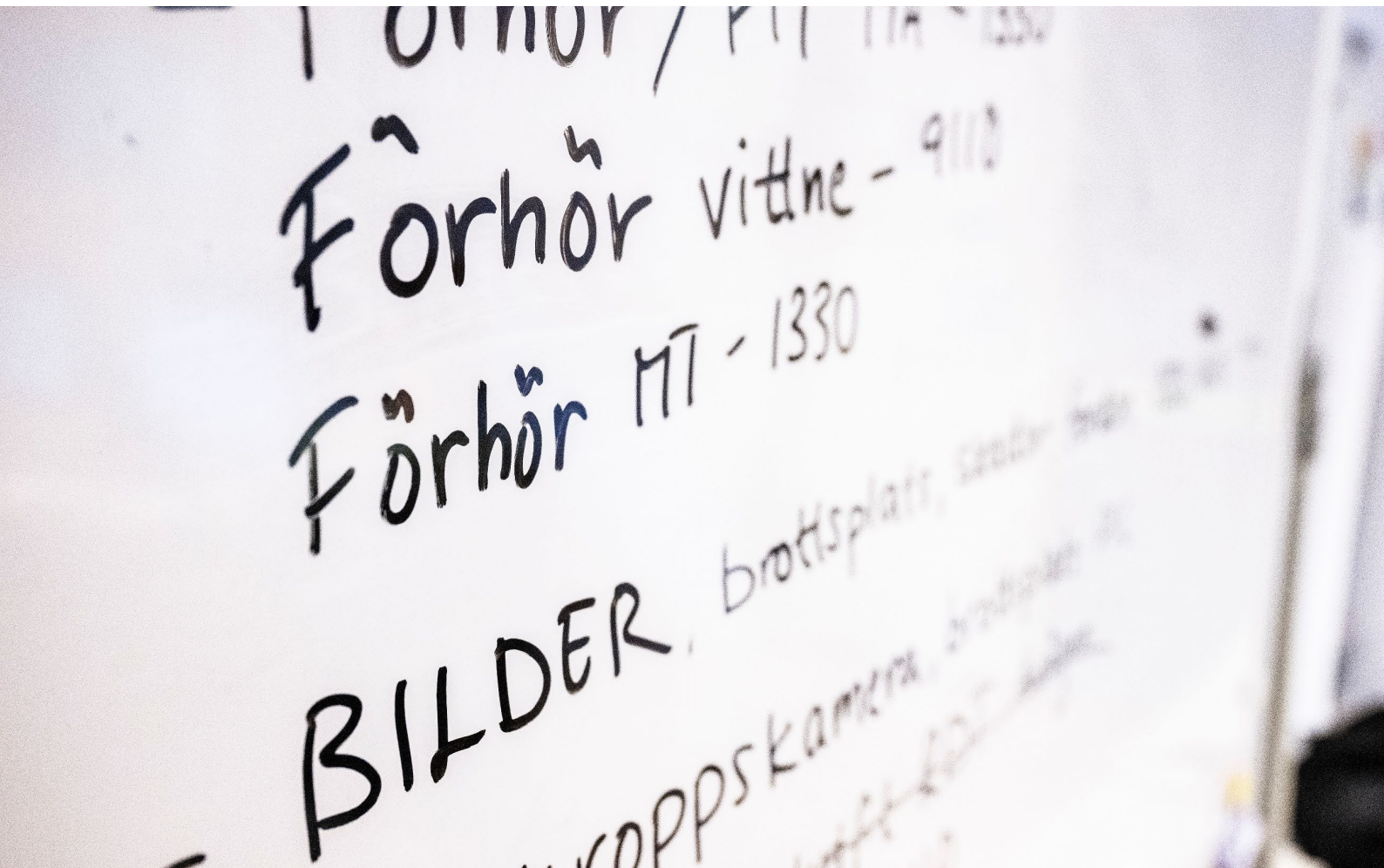
Tidsfrister i ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn samt tillämpningen av reglerna för att hålla gripna eller anhållna barn i förvar



Informationsklass Öppen

Tillsynsrapport 2024:3

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, september 2024



Polismyndigheten, tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A039.685/2024, Saknr: 128
Omslagsfoto: Polismyndigheten, Minna Ridderstolpe
Upplaga: Intrapolis, tryckt/kopierad i 300 ex

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortningar.....	7
1 Uppdrag och genomförande	8
1.1 Tillsynsuppdraget.....	8
1.2 Genomförandet	9
1.3 Rapportens disposition.....	9
2 Rättslig reglering.....	11
3 Tidigare rapporter på området	13
3.1 Tillsynsrapporter.....	13
3.2 Internrevisionen	14
3.3 Rädda Barnen.....	16
4 Styrning	17
4.1 Bakgrund.....	18
4.2 Iakttagelser.....	20
4.3 Bedömningar.....	23
5 Ungdomsutredningar	24
5.1 Bakgrund.....	24
5.2 Iakttagelser.....	26
5.3 Bedömningar.....	30
6 Ärenden som rör brott mot barn	34
6.1 Bakgrund.....	34
6.2 Iakttagelser.....	36
6.3 Bedömningar.....	39
7 Uppföljning	41
7.1 Bakgrund.....	41
7.2 Iakttagelser.....	41
7.3 Bedömningar.....	45
8 Tillämpningen av reglerna för att hålla gripna eller anhållna barn i förvar	47
8.1 Bakgrund.....	47
8.2 Iakttagelser.....	47
8.3 Bedömningar.....	51
9 Rekommendationer.....	52
10 Bilaga 1	53
Direktiv.....	53
11 Bilaga 2	56
Beslut	56

Sammanfattning

Av tillsynsplanen för 2024 framgår att tillsynsenheten ska granska handläggningen av förundersökningar utifrån de tidsfrister som gäller enligt 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) samt enligt 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK).

Tillsynsärendet ska även omfatta en granskning av hur reglerna om att hålla den som inte fyllt 18 år och som är gripen eller anhållen i förvar enligt 6 a § LUL tillämpas. Denna del redovisas sammanhållet för hela deluppdraget sist i rapporten.

Det finns ett allmänt skyndsamhetskrav för alla förundersökningar om brott. För unga lagöverträdare och beträffande brott mot barn finns specifika tidsfrister som fastställts genom lag och förordning. Det har även på andra sätt getts uttryck för att det i ärenden med barn och unga krävs en särskild skyndsamhet. Det har lagstadgats om att delgivning av misstanke ska ske så snart som möjligt vad gäller unga lagöverträdare. Vidare har regeringen beslutat om att snabbare lagföring även ska ske beträffande unga och att försöksverksamheten som pågår ska utvidgas till att så småningom omfatta hela landet. När det gäller brott mot barn kan en skyndsam handläggning förbättra möjligheten att skydda barnet från fortsatta övergrepp.

Tidsfristerna i ungdomsärenden och ärenden med brott mot barn har granskats vid flera tillfällen. Slutsatserna har i korthet varit att tidsfristerna i de aktuella ärendetyperna inte hålls i särskilt stor utsträckning samt att uppföljningen är svag och att Polismyndigheten behöver utveckla sin uppföljning.

Omhändertagandet av rikspolischefens beslut avseende rekommendationerna i tillsynsrapporten från 2019 om tidsfrister i barn- och ungdomsutredningar har påbörjats av processägaren men det arbetet bör påskyndas och slutföras i närtid. Därigenom kommer även Justitiekanslerns kritik i beslutet den 1 februari 2023, med anledning av bristande rutiner för regelbundna ärenderevisioner hos Polismyndigheten, att ha beaktats avseende ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn.

Uppdraget i denna tillsyn har varit att se i vilken omfattning fristerna i LUL och FUK överskrids och undersöka orsakerna. Även om det inte finns entydig statistik kan konstateras att tidsfristerna överskrids i alldeles för stor omfattning. Varken intervjuer eller den information som finns i myndighetens it-system är tillräcklig för att med säkerhet kunna fastställa orsakerna till att fristerna överskrids. Ärendegranskningen visar på att dokumentation om orsak till överskridandet av tidsfrister samt upprättande av åtgärdsplaner behöver förbättras.

Ärendegranskningen har även visat att registrering i Polismyndighetens ärendehanteringssystem Durtvå är bristfällig och i vissa fall felaktig. Detta är ett skäl till att verkligt överskridande av frister bedöms vara större än vad som kan utläsas från myndighetens it-system.

Det saknas vidare dokumentation för att avgöra om det i ett specifikt ungdomsärenden finns giltigt skäl att avvakta med delgivning av skälig misstanke. Lagändringen i 4 § LUL om att brottsmisstanke ska delges så snart som möjligt vad gäller personer under 18 år bedöms inte ha fått genomslag i verksamheten. Även vad gäller underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd i ungdomsärenden finns brister i dokumentationen.

Specifika styrande eller stödjande dokument inom området ungdomsutredningar saknas. Vid alla de ungdomsutredningsgrupper som besökts inom ramen för tillsynsärendet har egna dokument skapats innehållande nyheter och praktisk information avseende handläggning av ungdomsärenden, vilket visar på att det finns behov av någon form av styrande eller stödjande dokument på området.

Tillsynsenheten bedömer att it-stöd för såväl handläggning som uppföljning av ärenden med unga och nationell styrning avseende ungdomsutredningar behöver utvecklas, allt för att förbättra förutsättningarna att hålla fristerna och följa upp dem.

Vidare bör processägaren överväga hur utredningsverksamheten, inklusive it-forensik, kan utvecklas och förstärkas för att förkorta den tid det tar att analysera data från mobiltelefoner eller annan datamedia, i syfte att i större utsträckning hålla fristerna.

Den nationella lägesbilden avseende brott mot barn bör prioriteras av processägaren och sammanställas i närtid.

Den nationella egenkontrollen avseende särskilt utsatta brottsoffer som nationella operativa avdelningen (Noa) tog initiativ till 2020 utgör enligt tillsynsenheten ett bra exempel på implementeringsverktyg. Utfallet av egenkontrollerna visade tydligt att ett tidigare metodstöd för utredning av bland annat brott mot barn (EUBA) med tillhörande checklistor inte var implementerat av polisregionerna. Därför är det positivt att den nationella egenkontrollen nu återupptas med de justeringar som behövs avseende de reviderade checklistorna. Frågor relaterade till de lagstadgade tidsfristerna bör ingå i egenkontrollen. Tillsynsenheten anser att det finns skäl att förena egenkontrollen med krav på åtgärdsplaner från polisregionerna avseende fristärenden, i de delar där frister överskrids utan legitimt skäl. Ärendegranskningen indikerar att ytterligare åtgärder behöver vidtas beträffande det tidigare kravet men numera rekommendationen att i ärenden

med brott mot barn hålla målsägandeförhör inom 14 dagar från anmälningstillfället.

Tidsfristerna avseende barn- och ungdomsärenden är gemensamma för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det finns dock ingen gemensam uppföljning för dessa två myndigheter och många chefer och medarbetare vid de granskade polisregionerna uppfattar fristen som myndighetens egen frist. Av Åklagarmyndighetens uppföljning framgår att resultatutvecklingen inom området barn- och ungdomsärenden avseende tidsfristerna har haft en negativ utveckling den senaste femårsperioden. Detta bekräftas delvis av Polismyndighetens uppföljning angående hur stor andel av pågående ärenden där tidsfristen är passerad. Ur ett särskilt utsatta brottsoffers perspektiv, där exempelvis en skyndsam handläggning kan förbättra möjligheten att skydda ett barn från fortsatta övergrepp samt avseende kravet på särskild skyndsamhet för ungdomsärenden, är en sådan utveckling olycklig.

En definierad tidsgräns ställer krav på arbetssätt, samverkan, utveckling av metoder, rutiner, medarbetarnas kompetens och kräver dessutom en samlad syn på hur resurserna används. Det finns således skäl såväl för processägaren som verksamhetsansvariga att överväga vilka ytterligare åtgärder som behövs för att uppfylla kravet från lagstiftaren att tillsammans med Åklagarmyndigheten hålla fastställda tidsfrister.

Förvar av gripna och anhållna, som inte har fyllt 18 år, i enlighet med undantagsregeln i 6 a § LUL tillämpas i stor utsträckning med utgångspunkt från barnets bästa och de lokalmässiga förutsättningarna i respektive polisområde. Fortfarande förvaras dock för många barn inlåsta i en anhållningscell. Det är av stor vikt att det nationella projektet säkrad miljö för frihetsberövade barn kan fullföljas med planerat slutdatum samt att det åtföljs av fortsatta satsningar på anpassade lokaler för att kunna ta hand om gripna och anhållna barn i enlighet med gällande lagstiftning.

Förkortningar

BiNR	Brott i nära relation
BrB	Brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
DAF	Digitalt ärendesystem av frihetsberövad
Durtvå	Datoriserad utredningsrutin med tvångsmedelshantering. Polisens it-stöd för brottsutredning och tvångsmedelshantering
EA	Ekonomiavdelningen
EUBA	Ett utvecklat bästa arbetssätt. Ett numera upphävt metodstöd för utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
Noa	Nationella operativa avdelningen
PNU	Polismyndighetens nationella utredningsmetodik. En samling metoder som visat sig framgångsrika när det gäller polisens brottsutredande verksamhet
RB	Rättegångsbalken
SUB	Särskilt utsatta brottsoffer. Med särskilt utsatta brottsoffer avses målsägande i ärenden inom brottskodsgrupperna brott mot barn, våldtäkt mot vuxen och brott i parrelation.
UB	Enheten för utveckling av brottsbekämpning
UC	Utvecklingscentrum, numera placerade vid UB

1 Uppdrag och genomförande

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2024 framgår att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn avseende tidsfrister i ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn samt tillämpningen av reglerna för att hålla gripna eller anhållna barn i förvar.¹ Direktivet för tillsynsärendet beslutades den 27 februari 2024, se bilaga 1.

1.1 Tillsynsuppdraget

Syftet med tillsynsärendet är att granska handläggningen av förundersökningar med misstänkta som fyllt 15 år men inte 18 år, utifrån de skyndsamhetskrav och tidsfrister som gäller enligt 4 § LUL.

Granskningen ska även omfatta förundersökningar om brott mot barn enligt bestämmelserna i 2 a § FUK. Inspektionen ska ge svar på i vilken omfattning tidsfristerna överskrids och orsakerna till detta ska undersökas. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt tiden från anmälningstillfället och då skäligen misstanke uppkommit till dess att delgivning av brottsmisstanke sker. Rutiner och dokumentation för underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd ska undersökas.

Tillsynsärendet ska även omfatta en granskning av hur reglerna om att hålla den som inte fyllt 18 år och som är gripen eller anhållen i förvar enligt 6 a § LUL tillämpas.

Med beaktande bland annat av att tidsfrister avseende utredningar mot barn under 15 år som misstänks för brott omfattas av planerat tillsynsärende i tillsynsplanen kommer denna inspektion endast avse ärenden med personer som fyllt 15 år men inte 18 år. Polismyndighetens arbete mot internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn ingår också i tillsynsplanen för 2024 som ett eget tillsynsärende och därför omfattas inte den ärendetypen i detta tillsynsärende.

I denna rapport används begreppen ungdomsärenden alternativt ungdomsutredningar för att beskriva ärenden där en misstänkt är under 18 år respektive begreppet ärenden som rör brott mot barn för att beskriva att målsäganden är under 18 år samt det avser brott mot liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2024* (PM 2024:1).

1.2 Genomförandet

Följande organisatoriska enheter är föremål för tillsyn

- polisregion Mitt, polisområde Uppsala
- polisregion Nord, polisområde Västernorrland
- polisregion Väst, polisområde Storgöteborg.

Tillsynsärendet har bedrivits som en inspektion och har genomförts under tiden från och med februari 2024 till och med juli 2024 av Krister Sandqvist och Ingmarie Olsson, tillsynsenheten. Andrea Norell, polisregion Stockholm, och Per-Olov Östlund, polisregion Öst, har deltagit som experter.

Tillsynsärendet har genomförts i form av besök i verksamheten, granskning av styrdokument och stödande dokument samt övriga handlingar och ärenden inom tillsynsområdet. Därutöver har intervjuer genomförts med berörda.

Ärendegranskningen avseende unga lagöverträdare och brott mot barn omfattar 90 ärenden inom respektive ämnesområde, 30 stycken per besökt polisområde och ämnesområde. Ärendegranskningen avseende förvar av gripna och anhållna i åldern 15–17 år omfattar 56 registrerade ärenden i det digitala ärendesystemet av frihetsberövade (DAF) sammanlagt för de tre besökta polisområdena.

1.3 Rapportens disposition

Inledningsvis presenteras bakgrund, inriktning och avgränsning av tillsynsärendet i kapitel 1. Den del av tillsynsuppdraget som avser förvar av gripna och anhållna som inte har fyllt 18 år redovisas sammanhållet för hela deluppdraget sist i rapporten.

Den rättsliga regleringen i kapitel 2 innehåller övergripande bestämmelser vad avser bedrivande och ledning av förundersökning. I kapitel 3 redovisas tidigare genomförda granskningar inom tillsynsområdet.

Kapitel 4–8 innehåller såväl iakttagelser som bedömningar.

I kapitel 4 redovisas hur styrningen hanteras inom utredningsverksamheten generellt samt specifikt inom områdena ungdomsärenden samt brott mot barn.

Handläggning och ledning av verksamheten inom områdena ungdomsutredningar samt brott mot barn redogörs för i kapitel 5–6.

Uppföljning av verksamheten presenteras i kapitel 7.

Tillämpningen av regeln att hålla den som inte fyllt 18 år och som är gripen eller anhållen i förvar redovisas i kapitel 8.

Rapporten avslutas med ett antal rekommendationer i kapitel 9, baserat på det som denna inspektion lett fram till.

2 Rättslig reglering

Förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Denna skyndsamhetsprincip har tillkommit i både den enskildes och det allmännas intresse. För den enskilde är det viktigt att inte under längre tid än nödvändigt sväva i ovisshet om frågan kommer att prövas i domstol. En effektiv förundersökning ligger i det allmännas intresse eftersom möjligheterna att klara upp brott är betydligt större i nära anslutning till brottet. Vidare försämras bevisningen ju längre tiden går.²

För unga lagöverträdare och vissa ärenden avseende brott mot barn finns bestämmelser om särskild skyndsamhet, se vidare i kapitel 5 och 6. Vad gäller unga lagöverträdare är det särskilt viktigt att handläggningen av ärendet sker skyndsamt, inte minst av pedagogiska skäl. Det är viktigt att samhällets förhållningssätt när unga begår brott är konsekvent och tydligt och att en snabb reaktion bör följa från samhällets sida oavsett brottstyp.³ Tiden mellan brottet och reaktionen bör vara så kort som möjligt.⁴ Om det rör brott mot barn kan en skyndsam handläggning förbättra möjligheten att skydda barnet från fortsatta övergrepp. Vidare är ett tungt skäl till skyndsamhet att förhör bör hållas så fort som möjligt för att barnets minnesbilder inte ska gå förlorade.⁵

En definierad tidsgräns ställer också krav på arbetssätt, samverkan, utveckling av metoder, rutiner, medarbetarnas kompetens och kräver dessutom en samlad syn på hur resurserna används.⁶ Samtidigt är det viktigt att dessa ärenden, inte bara handläggs skyndsamt, utan också att handläggningen sker rättssäkert och effektivt. En snabb handläggning får inte ske på bekostnad av rättssäkerheten.⁷

I 1 a § FUK föreskrivs att det är undersökningsledaren som har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Denne ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara.

Beslut att inleda en förundersökning ska enligt 23 kap. 3 § RB fattas av Polismyndigheten eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av

² Se Lindberg, 23 kap. 4 § RB, Karnov (JUNO) (besökt 2024-06-25).

³ Prop. 2005/06:165. *Ingripanden mot unga lagöverträdare*, s. 111.

⁴ Prop. 1997/98:96. *Vissa reformer av påföljdssystemet*, s. 143.

⁵ SOU 2000:42. *Barnmisshandel*, s. 85.

⁶ SOU 2000:42. *Barnmisshandel*, s. 85f.

⁷ Ds 2018:9, *Snabbare lagföring*, s. 141.

Polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

Förundersökning avseende den som inte fyllt 18 år ska enligt 2 § LUL ledas av åklagare eller en anställd vid Polismyndigheten som myndigheten förordnat. Förundersökningsledaren ska genom intresse och fallenhet vara särskilt lämpad för arbete med unga lagöverträdare. Syftet är att förundersökningar mot ungdomar så långt möjligt ska koncentreras till ett fåtal handläggare och att det endast undantagsvis ska förekomma att ungdomsmål handläggs av polis eller åklagare som inte normalt sysslar med dessa ärenden.⁸

Vid förundersökning avseende någon som inte fyllt 18 år ska enligt 2 § FUK åklagaren – i de fall denne inte leder förundersökningen – alltid underrättas om förundersökningens gång, om det inte är obehövt. Mot bakgrund av att utredningar som rör unga lagöverträdare ska genomföras snabbt är skyldigheten att hålla åklagaren underrättad mer långtgående jämfört med förundersökningar avseende vuxna personer.⁹

Av Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning av brottmål framgår att förundersökning avseende brott där saken anses vara av enkel beskaffenhet ska ledas av Polismyndigheten.¹⁰ Brott som anges i bilagan till riktlinjerna ska som regel anses vara av enkel beskaffenhet. Oavsett om någon är skäligen misstänkt eller inte för brott ska åklagare leda förundersökningen när brottet innefattar våld eller hot om våld mot närstående eller tidigare närstående person eller om brottet innefattar sexuell handling mot någon som är under 18 år. Vidare ska åklagare överta ledningen av förundersökningen bland annat när någon är skäligen misstänkt för ett brott där det är föreskrivet fängelse i två år eller mer och brottet riktas mot målsägandes liv, hälsa, frihet eller frid om målsäganden inte fyllt 15 år vid tiden för anmälan. När någon under 15 år ska höras under förundersökningen och detta påkallar att åklagare leder förundersökningen ska även åklagare överta förundersökningsledningen.

⁸ Se Lindberg, 2 § LUL, Karnov (JUNO) (besökt 2024-06-25).

⁹ Se Lindberg, 2 § FUK, Karnov (JUNO) (besökt 2024-06-25).

¹⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning av brottmål* (PM 2019:11).

3 Tidigare rapporter på området

De ärendetyper som granskas inom ramen för detta tillsynsärende har under senare år granskats såväl internt som av extern organisation.

3.1 Tillsynsrapporter

Under 2019 publicerades tillsynsrapporten Tidsfrister i barn- och ungdomsutredningar.¹¹ Av denna rapport framgick att inspektionen inriktades på att granska hur arbetet med barn- och ungdomsärenden bedrevs med särskild uppmärksamhet på i vilken utsträckning det avveks från lagstadgade tidsfrister, orsaker till eventuella förseningar i handläggningen, om något utvecklingsarbete genomförts för att förbättra effektiviteten i handläggningen samt att granska de arbetsmetoder som användes. Tillsynen avgränsades till att innefatta barn- och ungdomsärenden med misstänkt mellan 15–17 år samt med målsäganden under 18 år.

Nedanstående rekommendationer lämnades i tillsynsrapporten. Av rikspolischefens beslut avseende omhändertagandet av rekommendationerna framgår att åtgärder ska vidtas i enlighet med rekommendationerna samt att ansvaret åligger chefen Noa som processägare för utredning och lagföring.¹²

- Kravställa hos HR-avdelningen så att antalet utbildningsplatser för utredare av ungdomsbrott utökas. Vid alla enheter som utreder ungdomsbrott ska det finnas minst en utredare som har genomgått kursen ”unga lagöverträdare”.
- Vidta åtgärder för att öka samverkan mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.
- Ta fram en nationell riktlinje som dels reglerar ärendehandläggning och uppföljning, dels tillvägagångssätt och metodval i barn- och ungdomsutredningar.
- Kravställa hos it-avdelningen att det i Durtvå införs en funktion som visar när lagstadgad tidsfrist är på väg att löpa ut och när den har löpt ut.

¹¹ Polismyndigheten. *Tillsynsrapport 2019:1. Tidsfrister i barn- och ungdomsutredningar*. Dnr A171.581/2018.

¹² Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2019-06-14. Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapporten Tidsfrister i barn- och ungdomsutredningar*. Dnr A171.581/2018.

- Inför en nationell modell för uppföljning av barn- och ungdomsutredningar.

I tillsynsuppdraget Brott mot särskilt utsatta brottsoffer inspekterades genomförandet av rikspolischefens beslut från juni 2019 om en särskild satsning för att öka Polismyndighetens förmåga att prioritera och hantera ärenden med särskilt utsatta brottsoffer (SUB).¹³ Syftet var att granska myndighetens vidtagna åtgärder för att korta handläggningstiderna, öka enhetligheten och höja kvaliteten i handläggningen i dessa ärenden.

Följande rekommendationer lämnades i tillsynsrapporten och som rikspolischefen beslutade skulle genomföras.¹⁴ Processägaren ska vidta åtgärder för att säkerställa att det genomförs en översyn och revidering av metodstödet ett utvecklat bästa arbetssätt (EUBA) och redovisa senast den 31 mars 2024 hur de rekommendationer och bedömningar som framgår i tillsynsrapporten har omhändertagits. Regionpolischeferna ska vidta åtgärder för att säkerställa implementeringen av EUBA och chefen Noa ska stödja polisregionernas arbete utifrån sitt processägaransvar.

Noa har redovisat hur rekommendationer och bedömningar har omhändertagits enligt följande. Metodstödet EUBA har ersatts med checklistor för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer och ett implementeringsarbete av dessa pågår där Noa stödjer polisregionerna. Exempel på implementeringsinsatser är utbildning och rotationstjänstgöring i olika former och till olika målgrupper, utsedd regional samordnare för SUB-området samt arbete med kompetensförsörjning och kulturfrågan i ett helhetsperspektiv.¹⁵

3.2 Internrevisionen

Internrevisionen i Polismyndigheten har nyligen granskat polisens arbete avseende sexualbrott mot barn.¹⁶ Av granskningsrapporten framgår att det finns generella brister i utredningsverksamheten, bland annat avseende

¹³ Polismyndigheten. *Tillsynsrapport 2023:1. Brott mot särskilt utsatta brottsoffer*. Dnr A511.226/2022.

¹⁴ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2023-04-24. Omhändertagande av rekommendationerna i tillsynsrapporten (2023:1) Brott mot särskilt utsatta brottsoffer*. Dnr A511.226/2022.

¹⁵ Polismyndigheten. *PM 2024-04-23. Redovisning av rekommendationer i tillsynsrapport Brott mot särskilt utsatta brottsoffer (2023:1)*. Dnr A221.327/2024.

¹⁶ Polismyndigheten, *Granskning av polisens arbete avseende sexualbrott mot barn*, A042.475/2020.

avsaknad av utvecklad egenkontroll och avsaknad av kvalitativa uppföljningsparametrar samt att det är en svag strategisk styrning och uppföljning. I rapporten anser internrevisionen att myndigheten behöver fastställa vad som utgör kvalitet och effektivitet i utredningsverksamheten generellt och specifikt när det gäller sexualbrott mot barn. Vidare anges i rapporten att tillgång på tillräckligt många barnförhållare med rätt kompetens är en avgörande faktor för att tidsfrister ska kunna hållas. Internrevisionens bedömning är också att myndigheten behöver vidta ytterligare åtgärder när det gäller kompetensförsörjningen. I annat fall kvarstår risken att myndigheten inte kan höja kvaliteten i utredningsverksamheten med fortsatt överskridande av tidsfrister som följd. Vidare bedömdes i rapporten att utgångspunkten att lagstadgade frister ska hållas har uppfyllts i begränsad omfattning. Efter att ha noterat att det saknas en nationell uppföljning av 2 a § FUK bedömde internrevisionen att avsaknad av nationell systematisk uppföljning av det lagstadgade kravet i 2 a § FUK är allvarligt och tydligt visar att myndigheten behöver utveckla sin uppföljning.

Internrevisionens granskning resulterade i totalt åtta rekommendationer, varav följande rekommendationer är av särskilt intresse i denna tillsyn.¹⁷

- Noa ska, i egenskap av processägare för utredning och lagföring, dels utveckla den nationella uppföljningen i syfte att förbättra utredningsverksamheten vad avser sexualbrott mot barn, och dels ta fram ett nationellt mål samt kvalitets- och effektivitetsmått för att utveckla utredningsverksamheten vad avser sexualbrott mot barn. Arbetet i dessa delar ska enligt beslutet vara genomfört senast den 31 december 2022 respektive den 31 mars 2023.

Noa har uppgett att tillräckligt mycket är åtgärdat i nyss nämnda delar och beträffande utvärdering/uppföljning av ”SUB-satsningen” från 2019 angett att det sker genom löpande uppföljning av tillämpningen av EUBA, den s.k. egenkontrollen. Vidare har Noa uppgett att arbete inom SUB prioriteras, leds och styrs bland annat via löpande halvårsvis lägesbildsuppföljning i NOLG och kommande analysuppdrag för uppföljning av den tillförda resursen från och med 2015 och dess påverkan på utredningsproduktionen.

¹⁷ 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.*

I sammanhanget noteras att internrevisionen för närvarande även granskar uppföljning avseende utredningsverksamheten.¹⁸

3.3 Rädda Barnen

År 2023 publicerade Rädda Barnen för åttonde gången en rapport där polis och åklagares handläggningstider för allvarliga brott mot barn granskats.¹⁹ Rapporten behandlar tiden 2018–2022. Av rapporten framgår att mer än vart tredje barn har fått vänta mer än 90 dagar på beslut, vilket är en större andel än någon gång sedan 2011. Mot bakgrund av inhämtad statistik från Åklagarmyndigheten drar Rädda Barnen även slutsatsen att rättstillämpningen inte är likvärdig för brottsutsatta barn i Sverige eftersom det är stora skillnader mellan de åklagarkammare som lyckas bäst eller sämst vad gäller att hålla tidsfristen respektive att väcka åtal. Rädda Barnen anger vidare att det av de intervjuer de gjort framkommer att det finns stora regionala skillnader på hur brott mot barn handläggs samt att det är en brist vad gäller nationell styrning och samordning. Rädda Barnen lämnar i rapporten rekommendationen att det behöver ske en ökad nationell styrning och samordning i polisen och åklagarkammarnas handläggning samt att yrkesverksamma i hela rättskedjan behöver få ökad kunskap om barns särskilda behov i frågor som rör förhör som behov av vård och skydd.

¹⁸ Polismyndigheten. *Revisionsplan 2024–2025* (PM 2024:9).

¹⁹ Rädda Barnen, *Brott mot barn 2023*.

4 Styrning

Regeringen styr myndigheter huvudsakligen genom beslut om instruktion för myndigheten och det årliga regleringsbrevet. Av 2 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten framgår bland annat att myndigheten ska bedriva verksamheten på ett rättssäkert och enhetligt sätt.

Enligt 4 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning besluta en arbetsordning som innehåller bland annat föreskrifter om myndighetens organisation. Myndighetens ledning ska vidare säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Polismyndighetens arbetsordning (PM 2024:5) innehåller bestämmelser om myndighetens verksamhet och organisation. Av arbetsordningen framgår att styrning av myndigheten innebär att bestämma ramarna för hur verksamheten ska ledas och utföras samt, i den utsträckning som behövs, reglera hur det ska ske. Utöver styrning som rikspolischefen utövar styrs myndigheten främst genom processtyrning.²⁰

Ledning innebär att bestämma vad som ska göras och med vilka resurser det ska ske. Ledningen ska säkerställa att verksamheten utförs i enlighet med den samlade styrningen.²¹

Inom Polismyndigheten finns två typer av övergripande ansvar när det gäller styrning av myndigheten och ledning av verksamheten, dels processansvar, dels verksamhetsansvar.²²

Under de senaste åren har brister i processtyrningen uppmärksammats. Det har därför ansetts finnas skäl att förändra modellen för styrning och för närvarande genomförs uppdraget ökad effektivitet inom Polismyndigheten som kommer att innebära förändringar inom styrningen av myndigheten.²³ Uppdraget är bland annat uppdelat i en mer ändamålsenlig styrning som ska föreslå alternativ till processtyrning samt en minskad grad av styrning som ska ta fram förslag på tillvägagångssätt för översyn av befintliga styrdokument. Dessa uppdrag ska delredovisas den 1 oktober 2024 respektive den 1 juli 2024. I denna rapport kommer tillsynsenheten att utgå från nuvarande modell för styrning enligt den gällande arbetsordningen. Utöver

²⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2024:5), 3 kap. 2–3 §§.

²¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2024:5), 3 kap. 4 §.

²² Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2024:5), 3 kap. 6 §.

²³ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2024-04-11. Uppdrag att öka den lokala närvaron, förbättra utredningsresultaten och öka effektiviteten*. Dnr A222.840/2024.

uppdraget om ökad effektivitet pågår även uppdragen ökad lokal närvaro samt förbättrade resultat i utredningsverksamheten. Det senare uppdraget innefattar bland annat en översyn av uppföljningen av utredningsverksamheten och en delredovisning presenterades nyligen av arbetsgruppen, se mer i kapitel 7 om uppföljning.

4.1 Bakgrund

Processansvar

Processansvar innebär ett myndighetsövergripande ansvar för att styra hur verksamheten i en viss process ska ledas och utföras, oberoende av var inom myndigheten verksamheten utförs.²⁴ Syftet är framför allt att se till att den som leder eller utför verksamhet har rätt förutsättningar för sitt uppdrag. Den som har processansvar är processägare. I processansvaret ingår bland annat att beskriva verksamheten och utveckla dess arbetssätt och metoder, följa upp styrningen av verksamheten och på andra sätt stödja verksamhetsansvariga. Processansvaret får inte fördelas. En processägare får däremot fördela verksamhetsansvar för utförandet av arbetsuppgifter inom sitt processansvar till en funktion eller organisatorisk enhet inom den egna organisationen.

Chefen för Noa är processägare för huvudprocessen utredning och lagföring.

Verksamhetsansvar

Verksamhetsansvar innebär ett ansvar för att leda utförandet av verksamhet. Ansvaret är hierarkiskt vilket innebär att ledningen bara kan ske inom den egna organisationen. I verksamhetsansvaret ingår att utifrån styrning och överordnad ledning planera, inrikta, samordna och utföra verksamhet samt följa upp och åtgärda avvikelser i utförandet.

Varje chef har bland annat ansvar för att utföra verksamheten på ett rättssäkert sätt och att tillse att säkerheten i verksamheten upprätthålls. Verksamhetsansvarig har vidare ansvar för att se till att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. För redovisning av iakttagelser och bedömningar avseende utövandet av verksamhetsansvaret se kapitel 5 och 6 samt beträffande uppföljning, kapitel 7.

²⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2024:5), 3 kap. 10 §.

Utredningsstrategi

Av myndighetens utredningsstrategi framgår att skyndsam handläggning i allmänhet och särskilt angivna tidsfrister i synnerhet alltid ska prioriteras och att resursbrist inte är ett skäl för dröjsmål.²⁵ Vidare anges att det ska finnas rutiner för bevakning och eskalering när tidsfristerna inte kan hållas samt att dessa rutiner ska innehålla en plan för de åtgärder som ska vidtas. För att upprätthålla rättssäkerheten krävs att relevanta åtgärder vidtas i samtliga ärenden. I strategin anges även att det ska finnas rutiner som möjliggör kontinuerlig egenkontroll för öppna ärenden som avvaktar handläggning, så kallade ärenden i balans. Målsättningen är, enligt strategin, att det ska finnas planering för hantering och redovisning av öppna ärenden oavsett om de är fördelade på utredare eller inte och att aktiviteter ska genomföras enligt denna planering. Uppföljningen ska vara transparent och genomföras på samtliga nivåer. Vidare anges i strategin att chefen för Noa tillsammans med chefen för ekonomiavdelningen (EA), som processägare för uppföljning, ska ansvara för att följa upp verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv. Varje chef ansvarar för att bland annat följa upp den egna verksamheten. Uppföljningen ska bland annat utgöra underlag för styrning av verksamheten.

PNU

I handboken för Polismyndighetens nationella utredningsmetodik, PNU, anges att genomgång av öppna ärenden ska ske fortlöpande och på samtliga organisatoriska nivåer för att bland annat säkerställa att tidsfrister beaktas.²⁶ Chefer med verksamhetsansvar är ytterst ansvariga för att revisionerna genomförs. Rutiner ska finnas på varje nivå där det framgår hur ärenderevisionerna ska genomföras, hur identifierade ärenden ska omhändertas samt hur uppföljning av dessa ska gå till.

Checklistor

I augusti 2023 beslutade chefen Noa om checklistor för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer.²⁷ Samtidigt beslutades att upphäva metodstödet för utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna bestående av en promemoria om ett utvecklat bästa arbetssätt (EUBA). I den information som skickats ut i myndigheten efter beslutet anges att checklistorna ska användas från och med

²⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten* (PM 2021:10).

²⁶ Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för PNU* (PM 2022:24).

²⁷ Polismyndigheten. *Beslut om Checklistor för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer*. Dnr A249.354/2023.

den 18 september 2023. Checklistorna redogör för vilka utredningsåtgärder som ska utföras eller övervägas och på vilket sätt de ska genomföras. Syftet med checklistorna är att kvalitetssäkra utredningsarbetet genom att öka enhetligheten i handläggningen, höja kvaliteten och säkra bevis tidigt för att på så sätt kunna öka lagföringen.

4.2 Iakttagelser

Av ett nationellt direktiv från år 2014 som beslutats av Rikspolisstyrelsen och en därtill bilagd instruktion framgår att ärenden med unga i Durtvå ska märkas upp på visst sätt.²⁸ Av dokumenten framgår att dåvarande polismyndigheter ålades att märka upp ärenden i Durtvå för bättre kontroll över de tidsfrister som gäller i ärenden där barn och unga är misstänkta eller målsägande. Det beskrivs att en siffra ska anges i prio-fältet och att siffran 1 betyder att tidsfristen löpt ut, oavsett om det är frist enligt LUL eller FUK. Instruktionen anger vidare att handläggare ska dokumentera på visst sätt i ärende där tidsfrist överskridits, där bland annat ”Å” innebär att förseningen beror på orsaker som kan härledas till åklagare och ”P” att förseningen beror på orsaker som kan härledas till polisen. Beträffande att förseningen beror på orsaker som kan härledas till polisen anges i instruktionen att det kan vara fråga många överlämningar, hög arbetsbelastning, sjukdomsfall eller liknande. På fråga till företrädare för UB har uppgetts att direktivet alltså är gällande.

Rättsavdelningen har angett att det finns en övergångsbestämmelse i lagen (2014:580) med vissa bestämmelser med anledning av en ny organisation för polisen. Enligt 2 § i lagen anges att ett beslut som har fattats av en polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen före utgången av 2014 ska anses ha fattats av Polismyndigheten. Mot denna bakgrund får anses att det nationella direktivet som beslutats av Rikspolisstyrelsen fortfarande gäller.

Inom Noa är ansvaret för utförandet av styrningen fördelat till enheten för utveckling av brottsbekämpning (UB) enligt följande. UB Mitt ansvarar för ämnesområdet barn och ungdomar, UB Väst ansvarar för brott i nära relation (BiNR) samt sexualbrott och UB Stockholm ansvarar för huvudprocessen

²⁸ Polismyndigheten. *Nationellt direktiv i PUM-A med ID V140001450000, daterat 2014-01-20. Dnr A024.732/2014.*

utredning och lagföring.²⁹ Det är UB som kravställer utbildning och it-stöd på området. Vad gäller utbildning har företrädare för UB uppgett att betoningen har legat på förhörsdelen och att de inte fått signaler om att verksamheten behöver utbildning i andra delar.

Medarbetare vid HR-avdelningen har uppgett att det i brottsutredarprogrammet finns olika delar avseende både unga lagöverträdare och brott mot barn och att kurserna kommer bli tillgängliga under senare delen av 2024. Vidare har de uppgett att det historiskt fanns en ungdomsutredarutbildning fram till 2019 och att det från 2021 gjordes en utbildningsinsats med kursen ”Utredning fördjupad barn”.

Justitiekanslern (JK) har i beslut den 1 februari 2023 kritiserat Polismyndigheten för att inte ha infört rutiner i hela myndigheten när det gäller uppföljning och redovisning av öppna ärenden.³⁰ JK konstaterade att det har gått mer än fyra år sedan JK efterfrågade sådana rutiner och att myndigheten inte kunnat ge någon godtagbar förklaring till sin underlåtenhet. Avslutningsvis anförs att JK förutsätter att myndigheten prioriterar arbetet med att ta fram rutinerna.

Av det tidigare tillsynsärendet avseende tidsfrister i barn- och ungdomsärenden framgick bland annat att det saknades styrdokument för hur arbetet med barn- och ungdomsutredningar skulle bedrivas.³¹ I tillsynsrapporten rekommenderades att en nationell riktlinje som dels reglerar ärendehandläggning och uppföljning, dels tillvägagångssätt och metodval i barn- och ungdomsutredningar tas fram. Företrädare för UB har uppgett att de valt att ta fram checklistor som publicerats på intranätet³² samt vidare att de i samråd med rättsavdelningen kommit fram till att det inte ska tas fram några reglerande dokument eftersom tidsfristerna framgår av lagstiftning.

Checklistorna innehåller delar avseende förhör med vuxen misstänkt och delar avseende barn som målsägande och barn som vittne. Däremot finns inget tydligt avsnitt gällande unga lagöverträdare. Företrädare för UB uppger

²⁹ Av bilaga 1 till Noas handläggningsordning framgår att arbetsuppgifter avseende ansvarsområdet barn och ungdomar är fördelade till utvecklingscentrum (UC) Mitt samt att arbetsuppgifter avseende ansvarsområdena brott i nära relation och sexualbrott är fördelade till UC Väst. Tidigare regionalt placerade UC är numera placerade vid enheten för utveckling av brottsbekämpning, UB.

³⁰ JK:s beslut dnr 2021/764.

³¹ Polismyndigheten. *Tillsynsrapport. Tidsfrister i barn- och ungdomsutredningar*. Dnr A171.581/2018.

³² Polismyndigheten. *Beslut om Checklistor för initiala utredningsåtgärder vid brott mot särskilt utsatta brottsoffer*, dnr A249.354/2023.

att checklistorna kommer att kompletteras under 2024 med en del som avser initiala åtgärder där barn är misstänkt för brott.

När det gäller vidtagna åtgärder med anledning av den tidigare tillsynsrapporten om tidsfrister i barn- och ungdomsutredningar från 2019 anger Noa följande. En ny utbildning för barn och unga har kravställts och även genomförts men polisregionerna fyller enligt företrädare för UB inte utbildningsplatserna. Noa har även hos it-avdelningen kravställt funktioner i Durtvå för kontroll av tidsfrister men har enligt egen uppgift inte fått det prioriterat.

Däremot har Noa inte tagit initiativ till en nationell modell för uppföljning av barn- och ungdomsutredningar. När det gäller rekommendationen att samverka med Åklagarmyndigheten ska öka anser Noa att det är en lokal fråga som ska hanteras av respektive polisregion.

Det finns inget nationellt nätverk för brott mot barn, UB Mitt vid Noa ansluter till nätverket brott i nära relation och sexualbrott mot vuxen. Nationellt nätverk avseende unga lagöverträdare saknas.

En revidering av handledningen avseende förhör med barn har genomförts och beslut om fastställande av revideringen fattades i februari 2024.³³ Handledningen riktar sig främst till de som utreder brott mot barn och brott begångna av unga lagöverträdare. Handledningen kompletterar myndighetens handbok för förhör.³⁴ I det numera upphävda metodstödet EUBA fanns den styrande åtgärden att första barnförhöret bör hållas skyndsamt och senast inom 14 dagar från anmälningstillfället. Denna åtgärd finns inte i de fastställda checklistorna men däremot i handledningen förhör med barn.

Under 2020–2023 har det genomförts tio egenkontroller för att följa implementeringen av metodstödet EUBA. Med anledning av införandet av checklistorna har genomförandet av egenkontrollerna pausats. I mars 2024 startade en arbetsgrupp bestående av representanter från Noa och samtliga polisregioner arbetet med att ta fram ett förslag till en reviderad egenkontroll som bland annat är anpassad till de nya checklistorna. Det arbetet är nu avslutat och beslut har fattats, dock ej i form av diariefört beslutsprotokoll, om att återuppta egenkontrollerna med start i mitten av september 2024.

³³ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2024-02-02. Beslut om fastställande av Förhör med barn och unga som målsägande, misstänkt och vittne – handledning vid planering och genomförande*. Dnr A052.884/2023. [Förhör med barn och unga \(polisen.se\)](https://www.polisen.se) (besökt 2024-06-25).

³⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för förhör* (PM 2023:2).

Av regleringsbrevet för 2024 avseende Polismyndigheten framgår bland annat att myndigheten ska redovisa vilket arbete som bedrivs för att säkerställa att personal som förhör barn i så stor utsträckning som möjligt har särskild utbildning för uppgiften och att tidsfristen för handläggning av brott mot barn inte överskrids utan att det är motiverat. Vidare anges i regleringsbrevet att myndigheten ska återrapportera hur lagföring av brott mot barn samt insatser mot unga lagöverträdare utvecklats. Det anges särskilt angående unga lagöverträdare att myndigheten ska rapportera utveckling av tid från brott till utredning och lagföring.

4.3 Bedömningar

De initiativ som har tagits de senaste åren inom utredningsverksamheten i form av bland annat en utredningsstrategi, handboken för PNU samt en förhörshandledning anser tillsynsenheten vara positivt och konstaterar att det pågår implementeringsarbete med styrande och stödjande dokument. Detsamma gäller de reviderade checklistorna för ärenden avseende SUB som har ersatt EUBA med tillhörande checklistor. Det är vidare positivt med det pågående arbetet att komplettera med delar avseende unga lagöverträdare. Ur ett medborgarperspektiv är det av vikt att handläggningen i ungdomsutredningar samt ärenden som rör brott mot barn sker över hela landet i enlighet med de beprövade metoder som ger bäst resultat. Det är en viktig rättssäkerhetsfråga.

Omhändertagandet av rikspolischefens beslut avseende rekommendationerna i tillsynsrapporten från 2019 om tidsfrister i barn- och ungdomsutredningar har påbörjats av processägaren, men det arbetet bör påskyndas och slutföras i närtid. Därigenom kommer även JK:s kritik i beslutet den 1 februari 2023, med anledning av bristande rutiner för regelbundna ärenderevisioner hos Polismyndigheten, att ha beaktats avseende ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn.

Den nationella egenkontrollen som Noa tog initiativ till 2020 utgör enligt tillsynsenheten ett bra exempel på implementeringsverktyg. Därför är det positivt att den nationella egenkontrollen nu återupptas med de justeringar som behövs avseende de reviderade checklistorna. Frågor relaterade till de lagstadgade tidsfristerna bör ingå i egenkontrollen. Tillsynsenheten anser att det finns skäl att förena egenkontrollen med krav på åtgärdsplaner från polisregionerna avseende fristärenden, i de delar där frister överskrids utan legitimt skäl.

5 Ungdomsutredningar

Vad gäller unga lagöverträdare är det särskilt viktigt att handläggningen av ärendet sker skyndsamt. En snabb reaktion bör följa från samhällets sida oavsett brottstyp.

5.1 Bakgrund

Enligt 4 § LUL ska en förundersökning avseende den som inte fyllt 18 år och där fängelse kan följa bedrivas med särskild skyndsamhet. Sådan förundersökning ska avslutas och beslut i åtalsfrågan ska fattas senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanken. Om den unge under förundersökningens gång misstänks för nya brott innebär det inte att en ny frist börjar löpa för det nya brottet. Det kan dock vara skäl till att fristen får överskridas.³⁵

Tidsfristen om sex veckor får överskridas bara om det är nödvändigt med hänsyn till att den misstänkte ska delta i medling enligt lagen (2002:445) om medling eller med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Tidsfristen i 4 § LUL får inte innebära att kvaliteten på utredningen sänks eller att man avstår från att vidta nödvändig åtgärd. Det krävs mycket starka skäl för att överskrida tidsfristen.³⁶ Situationen att den unge begår nya brott eller att nya brott upptäcks anges som exempel när fristen kan överskridas, likaså att det är fråga om en mycket omfattande brottsutredning med många misstänkta och ett stort antal brott som är svårutredda. Ytterligare exempel kan vara att det är nödvändigt att genomföra tekniska åtgärder som tar lång tid. Enbart det förhållandet att det förekommer fler än en misstänkt i ärendet utgör inte skäl att överskrida tidsfristen.³⁷ Att det råder brist på personal eller att andra uppgifter anses behöva prioriteras innebär inte heller att fristen får överskridas.³⁸

Sedan en lagändring som trätt i kraft den 1 januari 2023 ska delgivning av brottsmisstanke avseende den som inte fyllt 18 år ske så snart som möjligt efter att misstanken uppkommit. Innan lagändringen fanns i praktiken möjlighet för brottsutredande myndighet att fritt avgöra när tidsfristen i 4 § LUL skulle aktiveras genom att avvakta att hålla förhör.³⁹ Mot bakgrund av

³⁵ Prop. 1994/95:12. *Handläggning av ungdomsmål*, s. 96.

³⁶ A. prop., s. 63.

³⁷ JO:s beslut dnr 576–2008.

³⁸ Prop. 1994/95:12. *Handläggning av ungdomsmål*, s. 96f.

³⁹ Prop. 2021/22:279. *Snabbare lagföring av brott*, s. 60.

att lagföring av unga lagöverträdare bör ske snabbt ansåg regeringen att det krävdes något utöver det allmänna skyndsamhetskravet även för tiden innan delgivning. Även rättssäkerhetsaspekter talade för att reglera att delgivning av misstanke ska ske så snart som möjligt efter att misstanken uppkommit; det är först vid delgivning av misstanke som rätten till insyn i utredningen och rätten till försvarare aktiveras.

Kravet att delge en person under 18 år så snart som möjligt gäller dock under förutsättning att det kan ske utan men för utredningen. Det kan finnas skäl att avvakta att förhöra den unge för att dessförinnan säkra bevis eller vidta andra utredningsåtgärder, inte minst när det är fråga om allvarligare brottslighet.⁴⁰

Om någon som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott ska, enligt 5 § LUL, vårdnadshavaren eller någon annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll omedelbart underrättas och kallas till förhör som hålls med den unge. Om den misstänkte är frihetsberövad genom att vara gripen, anhållen eller häktad ska i första hand sådan vuxen underrättas eller i andra hand någon annan lämplig person underrättas om frihetsberövandet och skälen för det. Det ska ske samtidigt med underrättelse om brottsmisstanken eller annars omedelbart efter frihetsberövandet. Syftet med bestämmelsen är att underlätta för dem som står nära att bidra till att den unge inte begår ytterligare brott genom att få närmare kännedom om brottsutredningen.⁴¹

Undersökningsledaren får enligt 5 § andra stycket LUL besluta att skjuta upp en underrättelse om brottsmisstanke, en kallelse till förhör eller en underrättelse om frihetsberövande om det är nödvändigt för att sakens utredning inte väsentligen ska försvåras. Den unges önskemål om att till exempel vårdnadshavare inte ska underrättas kan inte utgöra ett skäl för att skjuta upp en underrättelse.⁴² När skäl för att skjuta upp har upphört ska kallelse till förhör och underrättelse omedelbart lämnas.

Underrättelse om misstanke och frihetsberövande samt kallelse till förhör ska enligt 5 § tredje stycket LUL inte göras om det strider mot den unges bästa eller om det finns andra särskilda skäl. Underrättelse om frihetsberövande ska dock alltid lämnas till någon i kretsen av vuxna som anges tidigare i bestämmelsen. Det är inte tillräckligt att i allmänna ordalag konstatera att det

⁴⁰ A. prop., s. 61.

⁴¹ Prop. 2001/02:111. *Kallelser av barn och ungdomar till domstolssammanträde, m.m.*, s. 19.

⁴² Prop. 2015/16:187. *Genomförande av EU:s försvarardirektiv*, s. 58.

är till ett barns bästa att underlåta underrättelse och kallelse, utan det krävs ett aktivt övervägande i det konkreta fallet.⁴³

Om en person under 18 år är skäligen misstänkt för brott som kan leda till fängelse ska enligt 6 § LUL socialnämnden genast underrättas.

Underrättelseskyldigheten åligger polisen. Enligt samma bestämmelse ska, om den unge har gripits, anhållits eller häktats, socialnämnden underrättas om detta och om skälen för det. Underrättelse om frihetsberövande ska göras samtidigt som socialnämnden underrättas om brottsmisstanken eller annars genast efter frihetsberövandet.

Polisens och åklagarnas kontakter, underrättelser och kallelser ska redovisas i förundersökningsprotokollet eller på annat sätt.⁴⁴

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten ska enligt 2 § FUK regelbundet samråda för att motverka dröjsmål i förundersökningar avseende dem som inte fyllt 18 år. Samarbetet avser inte bara enskilda ärenden utan på ett mer generellt plan.⁴⁵

5.2 Iakttagelser

Vid de granskade polisregionerna är ungdomsgrupperna placerade vid lokalpolisområdena och det finns tre organisatoriska varianter. En variant är grupper med enbart ungdomsutredningar och en annan variant är blandade utredningsgrupper där det finns särskilt avdelade ungdomsutredare. Slutligen finns varianten där det inte finns särskilt utpekade ungdomsutredare i gruppen. Det har från utredningsgrupperna förts fram att det är en framgångsfaktor med renodlade ungdomsgrupper.

Vid samtliga besökta polisområden är det resursmässigt ett ansträngt läge och vid flera av grupperna är det en hög personalomsättning. Utredare från ungdomsgrupper har i viss utsträckning tagits i anspråk för andra ärenden än ungdomsärenden. Den samlade bilden från intervjuerna tyder ändå på att resurserna i ungdomsgrupper har varit fredade i stor utsträckning. I flera lokalpolisområden är gruppchefer samtidigt förundersökningsledare.

Kännedomen om styrdokument för utredningsverksamheten är begränsad, samtidigt uppger flera av medarbetarna att det finns tillräckligt med

⁴³ A. prop., s. 39.

⁴⁴ Se 20 § FUK samt prop. 2001/02:111. *Kallelser av barn och ungdomar till domstolssammanträde, m.m.*, s. 25.

⁴⁵ Se Lindberg, 2 § FUK, Karnov (JUNO) (besökt 2024-06-25).

styrdokument. Det saknas dock enligt några i grupperna en enkel, praktisk vägledning som framför allt de som tidigare inte arbetat med ungdomsärenden skulle kunna använda sig av. Förslaget att det ska finnas ett nationellt sådant dokument har nämnts vid besöken, bland annat för att få större enhetlighet i landet. Det har från granskad ungdomsgrupp framförts att det finns kunskapsluckor vad gäller lagstiftningen på området. Samtliga besökta utredningsgrupper har tagit fram ett eget lokalt dokument där såväl praktisk information som nyheter som berör området har sammanställts.

I polisregionerna som besökts har det vid intervjuer angetts att det sedan flera år inte finns någon ungdomsutredarutbildning. Det nämns att det finns en utbildning för barnsidan som i viss utsträckning innehåller delar om ungdomsärenden men att det är en för liten del.

Enligt vad som framförts vid intervjuer varierar kvaliteten på initiala åtgärder men det har blivit bättre på senare tid. Det framgår också av intervjuerna att ytterligare informationsspridning avseende initiala åtgärder vore bra för att yttre personal ska hålla sig uppdaterade.

Av intervjuerna framgår att om en frist överskrids i ungdomsärenden dokumenteras detta som regel i Durtvå, och delvis även tillsammans med anledningen till överskridandet. Dokumentation görs i viss utsträckning på liknande sätt i de besökta polisregionerna, varvid polisregionerna delvis hänvisat till det nationella direktivet från 2014 med bifogad instruktion, se vidare kapitel 4.2. Det framgår samtidigt att det finns en otydlighet kring varifrån kravet kommer att markera ärenden på visst sätt. I utredningsgrupperna har man inte känt till det nationella direktivet som anger denna ordning. Vidare framgår av såväl intervjuer som ärendegranskningen att dokumentationen om fristerna hanteras på olika sätt och av olika funktioner, till och med inom en och samma utredningsgrupp. Av ärendegranskningen kan utläsas att frister är konstaterat överskridna i samtliga besökta polisområden, varav ett polisområde har konstaterat överskridanden i drygt 75 procent av de granskade ärendena. Vidare har ärendegranskningen visat att anledningen till överskriden frist sällan dokumenteras, framför allt inte med en kortfattad beskrivning av förseningen. Till synes omotiverade uppehåll i handläggningen har noterats i ärendegranskningen. Det kan särskilt noteras att registrering av skälig misstanke och/eller delgivning av sådan misstanke i ett stort antal granskade ärenden skett lång tid efter anmälan.

Det finns i Durtvå flera olika ställen där uppgifter relaterade till frist kan noteras, men det sker i stor utsträckning manuellt vilket kan få till följd att det blir bristfällig dokumentation. Ärendegranskningen tyder på att registrering av skälig misstanke till stor del sker på ett korrekt sätt i systemet

men det förekommer flera ärenden där personer borde ha varit uppsatta som skäligen misstänkta men ändå inte är det. I ärendegranskningen har det förekommit flera ärenden där frist borde varit aktiverad genom att misstänkt person delgivits misstanke, men där personen inte är det. Orsaken till detta är oklar. Misstankegrad ändras manuellt och ärendegranskningen har visat på exempel där dokumentationen i detta avseende är felaktig. Vid flera av polisregionerna nämns att automatiseringar i it-system skulle underlätta. Även från Åklagarmyndighetens sida har framförts att automatisering vore att föredra.

Av intervjuerna vid verksamhetsbesöken framgår att dialog inte sker i särskilt stor utsträckning mellan utredare och chef och/eller förundersökningsledare om att specifika frister överskridits. Det upplevs i alla fall ofta att ledningen inte återkopplar till gruppen om fristerna och att något behöver göras åt att fristerna överskridits. Det saknas i samtliga inspekterade polisregioner konkreta och dokumenterade åtgärdsplaner för hur ärenden med överskridna frister ska omhändertas, vilket även bekräftas av ärendegranskningen.

Chefer och medarbetare har i intervjuer uppgett att tekniska analyser såsom analys av telefontömningar ofta drar ut på tiden och att det är ett stort skäl till att lagstadgade frister i ungdomsärenden inte kan hållas. Ärendegranskningen har också i viss mån bekräftat detta genom att mobilanalyser vid några tillfällen angivits som orsak till överskriden frist. Vid verksamhetsbesöken i alla tre polisregionerna har det också framgått att upplevelsen är att grova brott prioriteras före ungdomsärenden. Även om resurserna i stort uppges vara fredade har resurser från såväl ungdomssidan som barnsidan behövts tas i anspråk, framför allt i ärenden om grova brott. Som exempel kan nämnas att analytiker behöver ombesörja analys av telefontömningar men att denna resurs i första hand tas i anspråk av grupper som utreder grova brott. Från utredningsgrupperna har framförts att såväl utbildning som bättre teknik behövs om de ska genomföra sådan analys.

Vid två av polisregionerna har det framförts att det pågår ett arbete där kultur och inställning diskuteras på så sätt att brott begångna av unga och brott i nära relation också innebär att de är grova brott och att även dessa är högt prioriterade.

En majoritet av medarbetare och chefer i de granskade polisregionerna uppger att de ser den lagstadgade sexveckorsfristen som en egen frist som polis till fullo kan disponera. Omständigheten att det är en gemensam frist inom vilken även åklagare ska ha fattat beslut i åtalsfrågan är således inget som framgår i någon större utsträckning under intervjuerna. I sammanhanget noteras att Durtvå indikerar att fristen i ett ärende överskridits först när hela fristen är till ända, dvs. när sex veckor löpt ut. Det finns dokumentation som

tyder på att det funnits avsikter att i Durtvå flagga för att tidsfristen överskridits för polisens del redan efter fyra veckor men sådan funktion finns inte i nuläget.

Som ovan nämnts upplever vissa av de intervjuade att grova brott prioriteras före nu aktuella brott. Det finns även en viss upplevelse av att barnärenden och brott i nära relation prioriteras före ungdomsärenden. Det uppges att det för ungdomssidan – till skillnad från barnsidan – saknas nätverk och annat forum där erfarenheter kan utbytas och information spridas.

Kvaliteten beträffande underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd varierar och ärendegranskningen visar att det brister i dokumentationen kring dessa kontakter. Vid två av de besökta ungdomsgrupperna finns administratör som ombesörjer att vårdnadshavare och socialnämnd involveras efter att förundersökningsledare beslutat att så ska ske. I en av polisregionerna uppges att det finns en mall för informationen och den oftast skickas ut i skrift. I de besökta ungdomsgrupperna har alla uppgett att den geografiska närheten till socialnämnden underlättar samarbetet och att det i förlängningen påverkar fristerna positivt. Det har samtidigt vid en polisregion uppgetts att det den senaste tiden ofta varit yttrandet från socialnämnden som gjort att fristen inte kunnat hållas. Chefer och medarbetare vid lokalpolisområdena har uppgett att åklagarna är mycket hårt belastade.

Under 2023 trädde en lagändring i kraft i 4 § LUL som innebär att brottsmisstanke ska delges så snart som möjligt om den misstänkta personen är under 18 år. I de besökta polisområdena uppger en majoritet av de intervjuade att det inte vidtagits några särskilda åtgärder med anledning av skärpningen i LUL och att arbetssättet inte förändrats. Flera av de intervjuade vid samtliga besökta polisområden uppger att de i många ärenden behöver vidta utredningsåtgärder innan de kan delge misstanke. Även från Åklagarmyndighetens sida har uppgetts att det inte upplevs någon skillnad nu jämfört med före lagändringen.

I tillsynsrapporten Brotts mot särskilt utsatta brottsoffer angavs att de då inspekterade polisregionerna bedömdes ha behov av it-forensiker och analytiker, bland annat mot bakgrund av att en mycket stor del av tiden skulle kunna frigöras till övrigt utredningsarbete om det hade funnits bättre stöd för telefontömningar och för analys och bearbetning av materialet. Även i denna inspektion har framförts att analys av mobiltömningar tar väldigt lång tid och att det är en stor anledning till att lagstadgade frister överskrids.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i sin rapport om polisens forensiska verksamhet angivit att den forensiska verksamhetens kapacitet är eftersatt,

framför allt den it-forensiska verksamheten som är den verksamhet som undersöker mobil- och datamedia.⁴⁶

År 2020 publicerade internrevisionen sin rapport avseende granskning av den it-forensiska verksamheten.⁴⁷ Internrevisionens bedömning är att den it-forensiska verksamheten inte har tillräckligt med personella resurser och ansåg att det är viktigt att resursdimensionering av den it-forensiska verksamheten görs och att utgångspunkten är utredningsverksamhetens behov av it-forensiskt stöd.

Sedan 2019 pågår en försöksverksamhet i polisregion Stockholm med ett snabbförfarande i brottmål för lagöverträdare under 18 år, det så kallade ungdomsspåret. Målsättningen är att polis ska hålla förhör med den misstänkte inom en vecka från brottet eller ingripandet, om det inte kan ske direkt. Är det fråga om en polisledd förundersökning är vidare målsättningen att brottet ska lagföras inom tio veckor från polisens ingripande. Hemställan om att förlänga och utvidga försöksverksamheten till fler polisregioner har lämnats in till Regeringskansliet i februari 2024.⁴⁸ Av hemställan framgår bland annat att handläggningstiderna i de ungdomsärenden som ingått i försöksverksamheten har minskat avsevärt samt vidare att försöksverksamheten även bidragit till en sänkning av handläggningstiden för samtliga ungdomsärenden i polisregionen. I maj i år beslutade regeringen att försöksverksamheten ska fortsätta till och med år 2026 och att den successivt ska byggas ut till samtliga polisregioner.⁴⁹

5.3 Bedömningar

Mot bakgrunden att förundersökningar avseende ungdomar endast undantagsvis ska handläggas av polis som inte normalt sysslar med dessa ärenden är det positivt att de till övervägande del i de besökta polisområdena handläggs av renodlade ungdomsutredningsgrupper. De medarbetare som tillsynsenheten har intervjuat inom ramen för denna tillsyn är engagerade och kunniga på området och de är medvetna om att såväl förundersökning som

⁴⁶ Brå. Rapport 2023:1, Polisens forensiska verksamhet. Delredovisning: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler polisanställda.

⁴⁷ Internrevisionen. Granskningsrapport. Granskning av den it-forensiska verksamheten. Dnr A482.094/2019.

⁴⁸ Polismyndigheten. Hemställan om tillägg och förlängning av uppdraget om fortsatt försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål för lagöverträdare under 18 år. Dnr A722.667/2023.

⁴⁹ Regeringsbeslut 2024-05-30, Ju2023/00846, Ju2024/00345 och Ju2024/00592.

kontakter med vårdnadshavare och socialnämnd ska ske snabbt. Bättre initiala åtgärder leder i förlängningen till kortare handläggningstid och därmed bättre förutsättningar att hålla fristen. Det är därför bra att kvaliteten på de initiala utredningsåtgärderna förbättrats.

Grova brott är inte alltid fristären och det kan vara en inställning eller en kultur som får till följd att dessa brott ändå hanteras före ett ungdomsärende med lagstadgad tidsfrist. Det är positivt att det arbetas med kulturfrågan eftersom det i förlängningen kan leda till att frister hålls i större utsträckning.

Det så kallade ungdomsspåret har, enligt hemställan om förlängning, fått ett gynnsamt avtryck vad gäller handläggningstiderna och i förlängningen möjligheten att hålla lagstadgad tidsfrist. I syfte att i ökad utsträckning hålla tidsfrister bör undersökas om åtgärder i ungdomsspåret också kan tillämpas på ungdomsärenden som inte hanteras i ungdomsspåret.

Det sätt som ärenden ska märkas upp i Durtvå kommer ursprungligen från ett nationellt direktiv och utgår från manuell registrering. Även om det nationella direktivets markeringar i stor utsträckning lever kvar i de inspekterade polisregionerna kan konstateras att dess efterlevnad varierar. Av intervjuerna och av ärendegranskningen framgår att dokumentationen relaterad till fristerna hanteras på olika sätt och av olika funktioner, även inom en och samma utredningsgrupp. Det finns risk för bristande registrering i de olika delarna av registreringsförfarandet, vilket påverkar möjligheter att beakta och följa upp fristerna negativt. Som tidigare nämnts har ärendegranskningen också visat att registreringen i Durtvå är bristfällig och i vissa fall felaktig. Exempelvis dokumenteras sällan anledningen till en överskriden frist. Det är därmed inte möjligt att fastställa om det i ett specifikt ärende är en giltig anledning att överskrida fristen.

Redan de frister som konstaterats överskridna i ärendegranskningen är ett överskridande av lagstadgade frister i för stor utsträckning. Till detta kommer att det finns flera ärenden där fristen bedöms borde ha varit aktiverad genom att person delgivits skälig misstanke men där sådan delgivning inte skett. Det får till följd att fristen varken är aktiverad eller noterad som överskriden. Verkligt överskridande av frister bedöms således vara större än vad som kan konstateras i ärendegranskningen.

Registrering av skälig misstanke och/eller delgivning av sådan misstanke har i ett stort antal granskade ärenden skett lång tid efter anmälan. Lagändringen i 4 § LUL om att brottsmisstanke ska delges så snart som möjligt vad gäller personer under 18 år bedöms inte ha fått genomslag i verksamheten. Av ärendegranskningen framgår inte att det finns dokumentation avseende skäl att avvakta delgivning av misstanke. Det går således inte att i särskilt stor

utsträckning bedöma om det finns giltiga skäl att avvakta förhör i det specifika ärendet.

Det saknas tvingande fält i Durtvå där det ska dokumenteras anledningen till att fristen överskridits. Inte heller avseende underrättelser till vårdnadshavare och socialnämnd finns tvingande fält. Det förekommer i ärendegranskningen att personer inte är upptagna som skäligen misstänkta trots att de till synes borde varit det och det finns en viktig rättssäkerhetsaspekt i detta. Vidare anges i Durtvå att fristen löper ut när hela fristen är till ända. Applikationen Kupol kommer kunna ge information som visar i vilken utsträckning polis redovisar till åklagare innan fristen löpt ut, men även Durtvå behöver utvecklas avseende tidsfristerna. Ovan nämnda synpunkter är i allt väsentligt även relevanta för ärenden som rör brott mot barn.

Sammantaget bedömer tillsynsenheten att it-stöden bör utvecklas för att underlätta för såväl handläggare som chefer att hålla och följa upp tidsfristerna samt göra därmed sammanhängande dokumentation.

Arbetet med upprättande av åtgärdsplaner i enlighet med vad som anges i utredningsstrategin behöver genomföras. Även här bekräftar ärendegranskningen att det inte finns dokumenterade planer på hur överskridna frister ska åtgärdas.

Vad gäller underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd bedöms lokalpolisområdena i relativt stor utsträckning hålla sig till regelverket. Mot bakgrunden att ärendegranskningen visar att det finns brister behöver emellertid dokumentationen kring dessa kontakter förbättras.

Specifika styrande eller stödjande dokument inom området ungdomsutredningar saknas. Vid alla de ungdomsutredningsgrupper som besökts inom ramen för tillsynsärendet har egna dokument skapats innehållande nyheter och praktisk information avseende handläggning av ungdomsärenden, vilket visar på att det finns behov av någon form av styrande eller stödjande dokument på området. Vidare saknas sedan flera år en ungdomsutredarutbildning och även någon form av plattform eller forum där medarbetare och gruppchefer kan utbyta erfarenheter och relevant information spridas.

Tillsynsenheten bedömer mot ovanstående bakgrund att den nationella styrningen av den verksamhet som arbetar med utredningar avseende unga lagöverträdare behöver utvecklas, vilket också har påbörjats vid Noa, se avsnitt 4.3. Även om tidsfristerna framgår av lagtext finns behov av vägledning, till exempel för att säkerställa att frister följs upp och inte förbises, varken av handläggare eller chefer på olika nivåer, samt hur dokumentation ska ske.

På samma sätt som i tillsynsrapporten Brott mot särskilt utsatta brottsoffer har i denna inspektion framförts att analyser av data från mobiltelefoner tar lång tid, vilket även ärendegranskningen i denna tillsyn i viss mån bekräftat. Mot bakgrund av att i stort sett samtliga utredningar med barn och unga innehåller digital bevisning behövs ofta analys av telefoner. Den it-forensiska verksamhetens kapacitet är eftersatt och har inte tillräckligt med personella resurser⁵⁰, vilket påverkar möjligheten att hålla tidsfrister.

Tillsynsenheten bedömer att processägaren Noa bör överväga hur utredningsverksamheten, inklusive it-forensik, kan utvecklas och förstärkas för att förkorta den tid det tar att analysera data från mobiltelefoner eller annan datamedia, i syfte att i större utsträckning hålla de frister som anges i LUL.

⁵⁰ Se även Brå. Rapport 2023:1, Polisens forensiska verksamhet. Delredovisning: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler polisanställda samt Internrevisionen. Granskningsrapport. Granskning av den it-forensiska verksamheten. Dnr A482.094/2019.

6 Ärenden som rör brott mot barn

En skyndsam handläggning kan förbättra möjligheten att skydda barnet från fortsatta övergrepp. I utredningar avseende brott mot barn och unga är ett tungt skäl till skyndsamhet att förhör bör hållas så snabbt som möjligt för att barnets minnesbilder inte ska gå förlorade.

6.1 Bakgrund

I ärenden där målsägande är underårig finns enligt 2 a § FUK en bestämmelse om särskild skyndsamhet för vissa brott. Om målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år och brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader ska förundersökningen vara avslutad och beslut i åtalsfrågan vara fattat så snart det kan ske och inom tre månader från den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet.

Tidsfristen i 2 a § FUK får överskridas bara om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Förlängning bör förekomma bara i undantagsfall när det är nödvändigt. Skäl för att överskrida tidsfristen kan vara att barnet behöver mer tid för att berätta om det som inträffat eller att det är flera personer inblandade som måste höras flera gånger.⁵¹ Det förhållandet att en förundersökning lagts ned och sedan återupptagits har ansetts inte innebära att en ny frist börjar löpa. Det kan dock i det enskilda fallet vara ett godtagbart skäl till att fristen överskrids.⁵² Vidare har i utredning anförts att förhållandet att det under förundersökningens gång upptäcks nya brott inte innebär att en ny tidsfrist börjar löpa, men att dessa nya brott kan utgöra skäl för att överskrida tidsfristen.⁵³ I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning *Brott mot barn* anges även att utredningsåtgärder behöver vidtas utomlands som exempel på när fristen får överskridas.⁵⁴ Personalbrist eller förekomsten av ett stort antal ärenden av förturskaraktär utgör inte skäl för att överskrida tidsfristen. Även Justitieombudsmannen (JO) har uttalat sig om det särskilda kravet på skyndsamhet i ärenden som rör brott mot barn och därvid angett att till exempel organisatoriska svårigheter eller bristande resurser inte utgör

⁵¹ SOU 2000:42. *Barnmisshandel*, s. 86.

⁵² JO:s beslut dnr 5976–2006.

⁵³ Ds 2013:30, *Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande*, s. 94, och SOU 2000:42, *Barnmisshandel*, s. 91.

⁵⁴ Åklagarmyndigheten. *Brott mot barn*, Rättslig vägledning 2023:9, s. 15.

godtagbara skäl för att överskrida den tid inom vilken förundersökningen ska vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat.⁵⁵

En annan tidsfrist som inte är lagstadgad men där Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kommit överens innebär att förhör med brottsutsatta barn bör hållas senast 14 dagar från anmälningstillfället. Fristen anges såväl i Polismyndighetens förhörshandledning avseende barn och unga⁵⁶ som i rättslig vägledning från Åklagarmyndigheten avseende brott mot barn.⁵⁷

Till skillnad från tidsfristen i LUL omfattas inte alla brottstyper av fristen i FUK. Utöver att målsägande ska vara under 18 år ska det vara fråga om brott som riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och där det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Specifika brott räknas inte upp utan det är en mer generell avgränsning. Det har i tidigare utredning påpekats att avgränsningen i bestämmelsen kan uppfattas som oklar. Det är dock en allmän uppfattning att sexualbrott omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, och även rån samt grovt rån anses ingå i avgränsningen.⁵⁸

Bestämmelsen i 2 a § FUK kom till efter ett förslag från Kommittén mot barnmisshandel vars förslag var att tidsfristen skulle tas in i 23 kap. RB.⁵⁹ Beredningen i departementet ledde dock till att regeln med tidsfrist i förundersökningar med unga målsägande i stället togs in i FUK. Kommitténs förslag skiljde sig vidare från nuvarande reglering på så sätt att tillämpningsområdet avgränsades genom att förslaget hänvisade till 3, 4 och 6 kap. brottsbalken (BrB).⁶⁰ Eftersom kommitténs förslag inte ledde till lagstiftning kan inte betänkandet anses utgöra förarbeten till 2 a § FUK.⁶¹ I en senare utredning föreslogs att det ska vara fråga om brott enligt 3, 4 eller 6 kap., 8 kap. 5 eller 6 §, 9 kap. 4 § eller 17 kap. 10 § BrB eller 24 § lagen

⁵⁵ JO:s beslut dnr 1092–2004.

⁵⁶ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2024-02-02. Beslut om fastställande av Förhör med barn och unga som målsägande, misstänkt och vittne – handledning vid planering och genomförande*. Dnr A052.884/2023. [Förhör med barn och unga \(polisen.se\)](https://www.polisen.se) (besökt 2024-06-25).

⁵⁷ Åklagarmyndigheten. *Brott mot barn, Rättslig vägledning* 2023:9, s. 14.

⁵⁸ Ds 2013:30, *Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande*, s 221.

⁵⁹ SOU 2000:42. *Barnmisshandel*.

⁶⁰ A.a. s. 86.

⁶¹ Ds 2013:30, *Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande*, s. 92 och s. 222.

(1988:688) om kontaktförbud eller brott som i övrigt riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid för att skyndsamhetsregeln ska vara tillämplig.⁶² Inte heller denna utredning har lett till förändring av bestämmelsen i FUK.

6.2 Iakttagelser

Av tillsynsrapporten Brott mot särskilt utsatta brottsoffer framgår följande avseende en nationell lägesbild.⁶³ I oktober 2021 beslutade chefen Noa om ett uppdragsdirektiv för framtagande av en nationell lägesbild över arbetet med brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Den nationella lägesbilden sammanställdes i en rapport i mars 2022. Rapporten omfattade enbart brott mot personer över 18 år. Skälet till det anges att rapporten annars skulle ha blivit för omfattande och det rekommenderades att en lägesbild beträffande brott mot barn också ska tas fram senare. Tillsynsenheten gjorde bedömningen att det arbetet bör prioriteras av processägaren. Den nationella lägesbilden är ännu inte framtagen.

Ingen av de besökta polisregionerna uppvisar en entydig bild avseende kännedom och kunskap om styrande nationella dokument inom utredningsverksamheten. Det finns inte heller några fastställda regionala rutiner inom aktuella verksamhetsområden. Det nationella direktiv med bilagd instruktion som Rikspolisstyrelsen utarbetade 2014 för uppföljning av tidsfristerna används helt eller delvis vid de tre polisregionerna.

Lokala initiativ vid två av polisregionerna har presenterats; en utförlig introduktionspärm i en grupp för BiNR samt rutiner för handläggning av barnärenden hos jourutredningsbefäl.

Vid samtliga besökta polisområden finns Barnahus som är en form av myndighetsgemensam samverkan vid utredningar av brott mot barn. Polis, åklagare, socialtjänst samt hälso- och sjukvård disponerar barnahuslokalerna som målsäganden har möjlighet att uppsöka för att träffa de olika professionerna. Där genomförs också en del utredningsåtgärder.

Av övervägande delen av intervjuerna framgår att kännedom om och tillämpning av checklistor för initiala utredningsåtgärder vid brott mot

⁶² A.a. s. 220.

⁶³ Polismyndigheten. *Tillsynsrapport 2023:1. Brott mot särskilt utsatta brottsoffer*. Dnr A511.226/2022.

särskilt utsatta brottsoffer varierar. Det finns flera exempel på initiativ avseende åtgärder för implementering av checklistorna.

Kvaliteten på initiala åtgärder varierar men har över tid blivit bättre. Flera av de intervjuade uppger att en tydlig tendens är att medarbetare i yttre tjänst tar initiativ och pratar med barnen i allt större utsträckning.

I ärendegranskningen framgår att i två polisområden genomförs målsägandeförhör inom 14 dagar från anmälningstillfället i cirka 50 procent av ärendena och i det tredje polisområdet cirka 30 procent.

Omfattningen av ledningsstöd i form av förundersökningsledare, samordnare på Barnahus, administratör och analytiker varierar i de granskade polisområdena. Flera av de intervjuade uppger att det saknas utredningsresurser för att kunna hålla fristerna. Det finns en tydlig men ej dokumenterad prioritering avseende handläggning av ärenden i de besökta polisområdena i följande ordning: frihetsberövade, fristärenden och våldtäktsärenden. Barnresurserna är till övervägande del fredade från annan utredningsverksamhet. Det arbetas med kulturen i form av värderingen av barnärenden i förhållande till andra ärenden samt prioriteringen av resurser och arbetsmiljöfrågor för medarbetarna. Det finns flera varianter av rotationstjänstgöring för nya polisassistenter på BiNR.

I tillsynsrapporten Brott mot särskilt utsatta brottsoffer anges följande om resurser och kompetens. Det finns ett behov av att se över resurssammansättningen och kompetensen på utredningssidan. Skälen till det är komplexiteten i många ärenden och den höga arbetsbelastningen som beskrivs på utredningssidan samt den begränsade tillgången på it-forensiker, analytiker samt utskriftspersonal. Ovan nämnda beskrivning gäller, enligt de intervjuer som har genomförts, i allt väsentligt även de nu besökta polisområdena med undantag för utskrifter av förhör.

Anteckning om skälig misstanke i de ärenden som handläggs via Barnahus sker, efter instruktion från åklagare, efter förhöret med den misstänkte. Det sker oftast i nära anslutning till barnförhöret. I ärenden som inkommer på annat sätt antecknas skälig misstanke i anslutning till anmälningsupptagningen. Av ärendegranskningen framgår att registrering av skälig misstanke sker till övervägande del på ett korrekt sätt vid två polisområden. Vid det tredje polisområdet är det en fördröjning av registreringen i cirka en tredjedel av ärenden. I samma polisområde har man i flertalet granskade ärenden inte handlagt utredningen med den skyndsamhet som är föreskriven i form av omotiverade uppehåll i handläggningen.

Överföringar av handlingar i ärendet till åklagaren sker oftast direkt i anslutning till upprättandet fränsett större ärenden där handlingarna ofta sammanställs och skickas vid olika tidpunkter under ärendets handläggning.

I rättslig vägledning för Åklagarmyndigheten avseende utredningsmetod för brott mot särskilt utsatta brottsoffer rekommenderas att den misstänkte delges misstanke och hörs relativt tidigt i utredningen; helst så snart målsäganden har hörts och bevisning som riskerar att snabbt förstöras har säkrats.⁶⁴ Genom den misstänktes berättelse och version av händelseförloppet får åklagaren en uppfattning om vilka utredningsåtgärder och vilken bevisning som fortsättningsvis bör genomföras och säkras för att bringa klarhet i vad som inträffat mellan parterna.

Arbetet i Barnahus fungerar enligt samtliga intervjuer mycket bra. Det finns en väl utvecklad samverkan med samtliga deltagande parter. Åklagare deltar vid i stort sett alla barnförhör och det finns en bra samplanering med åklagare. Ambitionen är att ha fasta utredningsdagar angivna efter varje samråd. Vid två av polisområdena har man fått en utökning av antalet barnförhörum. Vid ett av de besökta polisområdena bokas alltid en tid på barn- och ungdomspsykiatri om den misstänkte är en ungdom och misstanken avser sexualbrott mot barn.

Av ärendegranskningen framgår att kvaliteten på dokumentationen avseende vidtagna utredningsåtgärder varierar såväl inom polisområdet som mellan polisområdena. Detsamma gäller dokumentationen avseende orsak till överskridande av tidsfristen. Dokumentation beträffande vidtagna åtgärder med anledning av ett överskridande saknas i övervägande delen av ärendena i samtliga granskade polisområden.

Uppföljning sker oftast veckovis med angivande av antal överskridanden men sällan med angivande av orsaker till överskridandet. Det upprättas inte någon åtgärdsplan för att hantera överskridandena och återkoppling från nästa ledningsnivå är ofta bristfällig. De besökta polisområdena använder hela fristtiden för egen del. Det sker ingen dialog med Åklagarmyndigheten angående fördelning av fristen. Det finns ingen tydlig bild avseende andelen ärenden där överskridande sker. Av ärendegranskningen framgår att tidsfristen är överskriden i majoriteten av ärendena. För de tre polisområdena varierar överskridandet i ärendena från 50 till 60 procent. I en handfull ärenden för varje polisområde är det dock motiverat med ett överskridande med hänsyn till särskilda omständigheter i det enskilda ärendet.

⁶⁴ Åklagarmyndigheten, *SUB – utredningsmetod för brott mot särskilt utsatta brottsoffer*, Rättslig vägledning 2023:6, s. 10f.

Ett förändringsarbete avseende arbetssätt eller särskilda insatser för avarbetning av balanser har genomförts eller planeras att genomföras vid de aktuella polisområdena.

Hösten 2023 införde ett av de besökta polisområdena ett teambaserat arbetssätt med en tydlig resursdimensionering. Det har haft en positiv inverkan på resultat och arbetsmiljö. En viktig faktor i polisområdet har också varit ökningen av barnförhållanden i Barnahus. I det förändringsarbetet är barnresurserna till övervägande del fredade, ibland kan vissa ärenden från grova brott överföras till BiNR för handläggning. Däremot påverkas BiNR-vuxen negativt eftersom de ökade resurserna till barn överförs därifrån.

En av de besökta polisregionerna har sedan 2021 en egenkontroll avseende barnärenden som har skett parallellt med den nationella egenkontrollen. I den egeninitierade egenkontrollen redovisas från respektive polisområde främsta orsaker till överskridna frister och vidtagna förbättringsåtgärder för att förebygga uppkomsten av överskridna tidsfrister. Vidare finns sammanställt behov av stöd som önskas från polisområdena. Slutligen finns det rekommendationer från regionkansliet med anledning av den genomförda egenkontrollen.

Vid de besökta polisområdena anges att, förutom komplexa ärenden, är det svårast att hålla tidsfristen i barnfridsbrotten. Uppfattningen om gällande tidsfrist på tre månader är rimlig varierar såväl inom som mellan polisområdena.

Vid många av intervjuerna i polisområdena har frågan om behovet av ytterligare resurser och sammansättningen av resurser till handläggning av barnärenden tagits upp.

6.3 Bedömningar

I tillsynsrapporten Brott mot särskilt utsatta brottsoffer konstaterades att implementeringen av EUBA inte var fullt ut genomförd. EUBA har sedan 2023 ersatts av checklistorna och det pågår ett implementeringsarbete i Polismyndigheten. Tillsynsenheten anser att det är viktigt att långsiktigt arbeta med olika metoder för implementeringen samt att följa upp genomförandet. Ärendegranskningen indikerar att ytterligare åtgärder behöver vidtas beträffande det tidigare kravet men numera rekommendationen att hålla målsägandeförhör inom 14 dagar från anmälningstillfället. Den återupptagna egenkontrollen bör vara en bra metod för uppföljning av implementeringen. Beträffande uppföljning av verksamhetsresultat och i vilken utsträckning Polismyndigheten bidrar till att hålla tidsfristen redovisas under kapitel 7.

Den nationella lägesbilden avseende brott mot barn bör prioriteras av processägaren och sammanställas i närtid.

Dokumentation om orsak till överskridandet av tidsfrister samt upprättande av åtgärdsplaner behöver förbättras.

Det kommer även fortsättningsvis vara svårt att hålla tidsfristen så länge som chefer och medarbetare vid polisen uppfattar att hela tidsfristen är tillgänglig för Polismyndigheten. Att tidsfristen i 2 a § FUK är gemensam för såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten behöver tydliggöras.

Beträffande synpunkter på Durtvå avseende brott mot barn, se avsnitt 5.3.

Den it-forensiska verksamhetens kapacitet är eftersatt och har inte tillräckligt med resurser⁶⁵, vilket påverkar möjligheten att hålla tidsfrister.

Tillsynsenheten bedömer att processägaren Noa bör överväga hur utredningsverksamheten, inklusive it-forensik, kan utvecklas och förstärkas för att förkorta den tid det tar att analysera data från mobiltelefoner eller annan datamedia, i syfte att i större utsträckning hålla tidsfristerna.

Det är positivt hur det arbetas med kulturfrågan beträffande barnärenden. De lokala initiativ som har tagits beträffande förändrade arbetssätt visar på en god förståelse av vikten av att prioritera barnärenden.

⁶⁵ Se Brå. *Rapport 2023:1, Polisens forensiska verksamhet. Delredovisning: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler polisanställda samt internrevisionen. Granskningsrapport. Granskning av den it-forensiska verksamheten.* Dnr A482.094/2019.

7 Uppföljning

Uppföljning av verksamheten är av flera skäl av stor vikt. Träffsäker uppföljning, kontroll och rapportering är viktiga grundförutsättningar för en effektiv styrning.⁶⁶ Om uppföljning har väsentliga brister finns risk för sämre måluppfyllelse och ineffektivt resursutnyttjande.

7.1 Bakgrund

Det har tidigare konstaterats brister vid de dåvarande länspolismyndigheternas ärendekontroll av barn- och ungdomsutredningar och svårigheter att hålla de lagstadgade fristerna. I det tidigare nämnda nationella direktivet från år 2014 angavs det nationella målet att genom månatlig redovisning kartlägga avvikelser från de lagstadgade fristerna.⁶⁷ Det angavs vidare i direktivet att det inte gick att hämta statistik ur polisens system och att det därför är angeläget att de dåvarande polismyndigheterna skulle märka upp och redovisa ärenden enligt den angivna mallen.

Av utredningsstrategin framgår att uppföljning av utredningsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt ska ge en bild av resultaten och utvecklingen av verksamheten. Chefen Noa tillsammans med chefen för EA, som processägare för uppföljning, ansvarar för att följa upp verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv och beslutade mål. Varje chef ansvarar bland annat för att följa upp den egna verksamheten. Uppföljningen ska bidra med underlag för en bedömning av om vidtagna åtgärder bidragit till att nå det långsiktiga målet framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring. Den ska samtidigt utgöra ett underlag för styrningen av verksamheten.

7.2 Iakttagelser

I den tidigare tillsynsrapporten från 2019 om tidsfrister noterades följande. I två av de tre granskade regionerna saknas en strukturerad uppföljning avseende det totala antalet ärenden, antal ärenden som överskridit tidsfristen, vilka prioriteringar eller åtgärder som kommer att vidtas för att motverka detta samt vilka resultat som uppnåtts. I de fall redovisning sker till ledningsgrupp uppgav några av de intervjuade att det sällan sker någon återkoppling. Detta skapar en känsla av att högre chefer inte ser och

⁶⁶ Riksrevisionen. *Riksrevisionens granskningsplan 2023/24, 2023-10-18*. Dnr 2023/0725, s. 7.

⁶⁷ Polismyndigheten. *Nationellt direktiv i PUM-A med ID V140001450000, daterat 2014-01-20*. Dnr A024.732/2014.

prioriterar ungdomsutredningar som en viktig verksamhet. Här efterfrågas en mer tydlig och strukturerad uppföljning av resultaten och prioriteringar från ledningsnivå.

De iakttagelser som gjorts i nuvarande tillsynsärende överensstämmer i stor utsträckning med vad som noterades i den tidigare tillsynsrapporten. En rekommendation i den tidigare rapporten var att ta fram en nationell riktlinje som dels reglerar ärendehandläggning och uppföljning, dels tillvägagångssätt och metodval i barn- och ungdomsutredningar. Vidare rekommenderades i den tidigare rapporten att en nationell modell för uppföljning av barn- och ungdomsutredningar införs. Varken nationell modell eller nationell riktlinje har införts.

Under september i år publicerades däremot en första delredovisning av uppdraget om förbättrade resultat i utredningsverksamheten.⁶⁸ I delredovisningen anger arbetsgruppen att det finns ett stort behov av att särskilt följa upp sådana ärenden där tidsfrister gäller för att kunna följa hur Polismyndigheten bidrar till att fristerna följs, både i efterhand och under handläggningen. Vidare beskrivs i delredovisningen att det är angeläget att få till stånd en uppföljning av fristärenden så snart som möjligt även om det finns begränsade eller inga möjligheter till historiska uppgifter.

Noa har till it-avdelningen kravställt vidareutveckling av en applikation som heter Kupol utredningsprocessen. Kupol är en plattform med applikationer för bland annat dataanalys och visualisering. Kupol utredningsprocessen finns redan driftsatt och en ny version som beräknas att driftsättas hösten 2024 omfattar tidsfrister i barn- och ungdomsärenden. Anledningen till att tidsfrister inte finns med i tidigare version är att felaktigheter i den befintliga uppföljningen av redovisade fristärenden upptäckts. Felaktigheten som behöver åtgärdas består i att applikationen visar en alltför hög andel ärenden som redovisats inom tidsfristen.

I Kupol utredningsprocessens del om fristärenden kommer användarna att kunna se både pågående och avslutade ärenden samt hur snabbt ett första förhör med målsägande under 18 år hållits. Applikationen kommer både att kunna användas för att följa upp fristärenden, men framför allt som styrverktyg för att identifiera de ärenden som börjar närma sig slutet på fristen.

Vad gäller fristerna redovisas i Kupol utredningsprocessen inte hela fristen som tillgänglig tid för Polismyndigheten. Istället räknar Kupol

⁶⁸ Polismyndigheten. *Uppdrag om förbättrade resultat i utredningsverksamheten. Delredovisning 1*. Rapport från arbetsgruppen i september 2024. Ej diarieförd.

utredningsprocessen beträffande ungdomsärenden fyra veckor av sex som disponibelt för polisen och avseende brott mot barn två och en halv månad som tillgängligt för polisen. Vad gäller uppdelning av tiden mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har det ännu inte skett någon samverkan i denna fråga. Noas kravställning omfattar inte Durtvå. Durtvå kommer således fortsätta indikera att fristen överskridits först när hela den lagstadgade fristen är till ända.

Av Polismyndighetens årsredovisning för 2023 framgår att antalet öppna ärenden äldre än sex månader avseende våld mot barn ökade med 20,8 procent jämfört med året innan samt att medelgenomströmningstiden för ärenden redovisade till åklagare ökade till 174 dagar.⁶⁹

Tabell 1: Resultat avseende våldsbrott mot barn, åren 2021–2023. Källa: Tabell 24 från Polismyndighetens årsredovisning 2023

Indikator	2021	2022	2023	Förändring 2022 – 2023 (antal)	Förändring 2022 – 2023 (%)
Anmälda brott	37 295	37 741	38 644	903	2,4%
Inkomna ärenden	26 379	26 392	27 567	1 175	4,5%
Ärenden redovisade till åklagare	3 705	3 472	3 736	264	7,6%
Öppna ärenden >6 månader	1022	1 195	1 444	249	20,8%
Utredningsandel	18,2%	18,0%	18,6%		0,6%
Medelgenomströmningstid Redovisade ärenden (dagar)	166	168	174	6	3,3%

Tillsynsenheten har i maj månad 2024 fått motsvarande underlag från Noa för ungdomsärenden.

Tabell 2: Ungdomsärenden (misstänkt 15–17 år), år 2021–2023

Indikator	2021	2022	2023	Förändring 2022 – 2023 (antal)	Förändring 2022 – 2023 (%)
Anmälda brott	38 399	40 075	41 974	1 899	4,7%
Inkomna ärenden	27 413	28 837	30 545	1 708	5,9%
Ärenden redovisade till åklagare	13 242	13 215	13 788	573	4,3%
Utredningsandel	49,6%	49,0%	47,5%		-1,5%
Medelgenomströmningstid dagar	112,5	108,5	113,0	4,5	4,1%

⁶⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens årsredovisning 2023*. Dnr A111.694/2023.

Öppna ärenden äldre än 6 månader vid utgången av 2021, 2022 och 2023 kan inte hämtas från it-systemet Status. Orsaken är att Status endast visar antalet öppna ärenden för den dag då uttaget görs. Medelgenomströmningstiden har ökat något sedan 2022. Ärenden redovisade till åklagare har under 2023 också ökat något.

I maj månad 2024 fick tillsynsenheten även nedanstående underlag från Noa som visar antalet frister respektive andelen passerade frister den aktuella dagen som uttaget gjordes. Avslutade ärenden uppdelat på uppfylld respektive ej uppfylld frist är inte möjligt att ta fram i de it-system som Polismyndigheten använder.

Tabell 3: Antal respektive andel frister (LUL och FUK)

Antal respektive andel frister	LUL och FUK	LUL	FUK
Passerade	3 753	1 038	2 715
Pågående	3 752	845	2 907
Totalsumma	7 505	1 883	5 622
Andel passerande frister	50,0%	55,1%	48,3%

Som framgår av ovan redovisade ögonblicksbilder uppfylls fristen i ungefär hälften av ärenden. Detta gäller både frister enligt LUL och enligt FUK.

Uppgifter från Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har redovisat nedanstående uppgifter avseende ungdomsutredningar och ärenden som rör brott mot barn. I ett och samma ärende kan det finnas flera LUL/FUK-frister som löper olika. Antalet ärenden används därför inte i sammanhanget.

Tabell 4: Uppgifter avseende ungdomsutredningar. Källa: Åklagarmyndigheten.

Helår	Totalt antal LUL-frister som är avslutade	Antal LUL-frister som uppfyllts innan fristens sluttid	Andel LUL-frister som uppfyllts innan fristens sluttid
2018	15 387	9 192	60 %
2019	15 175	8 754	58 %
2020	16 730	9 441	56 %
2021	15 927	9 049	57 %
2022	18 046	10 221	57 %
2023	19 803	10 959	55 %

Tabell 5: Uppgifter avseende ärenden som rör brott mot barn. Källa: Åklagarmyndigheten.

Helår	Totalt antal FUK-frister som är avslutade	Antal FUK-frister som uppfyllts innan fristens sluttid	Andel FUK-frister som uppfyllts innan fristens sluttid
2018	10 638	6 170	58 %
2019	11 013	6 409	58 %
2020	13 877	8 263	60 %
2021	15 035	9 295	62 %
2022	16 773	9 754	58 %
2023	17 588	9 502	54 %

Av Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2023 avseende brott mot barn framgår följande. Andelen frister som hålls i ärenden med bara en brottsmisstanke är 66 procent, jämfört med ärenden med fler än 10 brottsmisstankar där 40 procent av fristerna hålls. Detta är en illustration över att mer omfattande ärenden ofta är betydligt mer resurskrävande. En förklaring till längre genomströmningstider och ökade balanser kan vara att resurser många gånger måste omfördelas till utredningar om det grova våldet i kriminella miljöer. Det kan inte uteslutas att det påverkar handläggningen inom området brott mot barn.

I Åklagarmyndighetens årsredovisning avseende unga lagöverträdare framgår bland annat att det, mot bakgrund av att frister registreras manuellt och att det finns vissa brister i registreringen, är svårt att uttala sig om i vilken utsträckning Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kunnat hålla den tidsfrist som lagstiftaren satt upp för ungdomsärenden.⁷⁰ Vidare framgår att drygt hälften av de beslutade misstankarna om brott av unga ingår i polisleda förundersökningar samt att åklagare i dessa ärenden inte har någon möjlighet att påverka utredningstiden utan endast beslutstiden.

7.3 Bedömningar

Det är positivt att det pågår utvecklingsarbete avseende it-stöden kopplat till fristerna. Tillsynsenheten bedömer att informationsspridning ut till verksamheten är angeläget angående vilket stöd it-systemen kan ge i

⁷⁰ Åklagarmyndigheten. *Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023*, s. 41.

sammanhanget samt angående den felaktighet som finns i den befintliga uppföljningen avseende redovisade ärenden. Det är också av vikt att utvecklingsarbetet även omfattar Durtvå.

Tidigare granskningar avseende barn- och ungdomsärenden, tillgänglig verksamhetsuppföljning, genomförda verksamhetsbesök samt delredovisning av uppdraget om förbättrade resultat i utredningsverksamheten visar på brister i uppföljning av tidsfrister. Enligt tillsynsenhetens bedömning bör Polismyndigheten ägna större uppmärksamhet åt uppföljning av tidsfristerna i syfte att i ökad utsträckning hålla fristerna. Polismyndigheten bör nu säkerställa att uppföljningen utvecklas betydligt så att den kan användas som underlag för en bedömning av om vidtagna åtgärder bidragit till att nå målet framgångsrik brottsbekämpning och upplärning och samtidigt utgöra ett underlag för styrningen av verksamheten. Förbättrad verksamhetsuppföljning är en förutsättning för att verksamheten ska kunna prioritera och dimensionera resurserna på rätt sätt.

De lagstadgade tidsfristerna avseende barn- och ungdomsärenden är gemensamma för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det finns dock ingen gemensam uppföljning för dessa två myndigheter och många chefer och medarbetare vid de tre polisregioner som granskats uppfattar fristen som myndighetens egen frist. Av Åklagarmyndighetens uppföljning framgår att resultatutvecklingen inom området barn- och ungdomsärenden avseende tidsfrister har haft en negativ utveckling den senaste femårsperioden. Detta bekräftas delvis av Polismyndighetens uppföljning angående hur stor andel av pågående ärenden där tidsfristen är passerad. Ur ett särskilt utsatta brottsoffers perspektiv, där exempelvis en skyndsam handläggning kan förbättra möjligheten att skydda barnet från fortsatta övergrepp, samt avseende kravet på särskild skyndsamhet för ungdomsärenden är en sådan utveckling olycklig.

En definierad tidsgräns ställer krav på arbetsätt, samverkan, utveckling av metoder, rutiner, medarbetarnas kompetens och kräver dessutom en samlad syn på hur resurserna används.⁷¹ Det finns således enligt tillsynsenhetens bedömning skäl såväl för processägaren som verksamhetsansvariga att överväga vilka ytterligare åtgärder som behövs för att uppfylla kravet från lagstiftaren att tillsammans med Åklagarmyndigheten hålla fastställda tidsfrister.

⁷¹ SOU 2000:42. *Barnmisshandel*, s. 85f.

8 Tillämpningen av reglerna för att hålla gripna eller anhållna barn i förvar

Enligt 24 kap. 22 § första stycket RB ska den som är gripen eller anhållen tas i förvar. Enligt 6 a § LUL får den som inte har fyllt 18 år och som är gripen eller anhållen hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. Denna undantagsbestämmelse gäller sedan den 1 juli 2021.

8.1 Bakgrund

Av förarbetena till bestämmelsen i LUL framgår att utgångspunkten är att barn aldrig ska förvaras i en polisarrest även om det inte kan uteslutas att det i ett enskilt fall kan uppstå ett sådant behov.⁷² Begreppet absolut nödvändigt innebär att förvar av barn i polisarrest endast bör ske i undantagsfall. Sådana situationer kan vara om det har inträffat en akut eller oförutsedd händelse, till exempel att barnet uppträder på ett sätt som innebär fara för barnet själv eller någon annan. Ett annat exempel är om de andra rum som polisen använder för förvaring av barn, till följd av någon händelse som har varit svår att förutse eller påverka, inte kan användas och det inte heller går att hitta någon lämplig alternativ förvaringsplats inom rimligt avstånd. Det kan också vara så att förvaring under bevakning i förhörssrum eller liknande inte är möjligt eftersom den personal som finns tillgå behövs för en annan brådskande incident. Det ska således ha gjorts särskilda ansträngningar för att finna ett rimligt och lämpligt alternativ men att sådant saknas.

Någon analys av konsekvenserna av förslaget gjordes inte i propositionen utan det konstaterades att det görs ansträngningar för att undvika att barn hålls i förvar i polisarrest och att polisen är van vid att ordna alternativa placeringar. Det anges vidare att ett förhörssrum eller liknande eller ett rum på ett häkte är klart lämpligare placeringar för ett barn än en polisarrest. Polisen ska göra särskilda ansträngningar för att finna ett rimligt och lämpligt alternativ.

8.2 Iakttagelser

Chefen Noa är processägare för huvudprocesserna brottsförebyggande arbete samt utredning och lagföring. Processägaren har fördelat

⁷² Prop. 2019/20:129. *Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering.*

verksamhetsansvaret för utförandet av arbetsuppgifterna inom dessa huvudprocesser, och där ingår ansvarsområdet arrester, till chefen för UB.⁷³

Förutom lagstiftning finns styrdokumentet handbok för arrestverksamheten.⁷⁴ Den innehåller endast rekommendationer. Det finns inte någon delegation avseende tillämpningen av 6 a § LUL i delegationsordningen, bilaga 4 till arbetsordningen. Arresthandboken revideras för närvarande och där kommer att inarbetas en del styrande rutiner. Målsättningen är att arbetet ska vara slutfört till årsskiftet 2024/25.

Det finns ett arrestnätverk som leds av UB med representanter från alla regioner. De har fyra möten per år. Regionrepresentanterna har i flera av polisregionerna ett nätverk. Processägaren besöker och inspekterar för närvarande samtliga arrester inom myndigheten och det arbetet beräknas vara slutfört under 2025.

Sedan 2020 finns det digitala ärendesystemet av frihetsberövade personer (DAF) infört i hela Polismyndigheten. Där registreras grund för förvarstagandet, längden på förvaret samt bedömningar och beslut vad avser placeringen.

Under tiden våren 2021 till juni 2022 genomförde Polismyndigheten ett utvecklingsarbete om placering av frihetsberövade barn för att hitta alternativ till att placera barn i arrest.⁷⁵ I rapporten föreslås att polisregionerna bör följa beslutsstödet vid placering av frihetsberövade barn och följa de myndighetsgemensamma rutinerna mellan Kriminalvården och Polismyndigheten för hantering av anhållna barn.⁷⁶ I beslutsstödet anges att det ska säkerställas att polisen uppfyller relevanta artiklar i barnkonventionen och vid utskicket till polisregionerna meddelade Noa att beslutsstödet ska användas.

⁷³ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2023-10-24. Fördelning av arbetsuppgifter och behörighet att fatta beslut för chefen för den organisatoriska enheten för utveckling av brottsbekämpningen vid nationella operativa avdelningen.* Dnr A340.128/2023.

⁷⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för arrestverksamheten* (PM 2017:63).

⁷⁵ Polismyndigheten. PM 2021-06-23. *Beslutsstöd - prövningen av barnets bästa vid placering av frihetsberövade barn* och Rapport 2022-09-01. *Placering av frihetsberövade barn – rapport och förslag på fortsatt arbete.* Dnr A300.391/2021 för såväl PM som rapport.

⁷⁶ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2022-11-22. Myndighetsgemensam rutin mellan Kriminalvården och Polismyndigheten för hantering av anhållna barn (under 18 år) enligt bilaga.* Dnr A598.904/2022.

JO har under perioden mars-april 2023 genomfört inspektioner av arrester. I den första inspektionen uttalade JO att det är bekymmersamt att barn regelbundet hålls i förvar i arresten och att Polismyndigheten helt verkar lita på att Kriminalvården ska kunna tillhandahålla platser på häkten i närområdet. Vidare konstaterade JO att Polismyndigheten inte har gjort tillräckliga ansträngningar för att på egen hand kunna uppfylla lagens krav.⁷⁷ I det andra ärendet uttalade JO att det är positivt att det har lagts ned ett betydande arbete för att arresten ska kunna ta hand om gripna och anhållna barn. Därefter konstaterade JO, efter att ha inspekterat ett flertal arrester, att bestämmelsen fått ett olikartat genomslag och att inspektionerna dessvärre visar att det finns arrester där barn regelmässigt hålls i förvar i arrestceller. Avslutningsvis anfördes att det är en oacceptabel situation som Polismyndigheten behöver komma tillrätta med och att JO anser att frågan om barn i arrester är viktig och avser att fortsätta följa den.⁷⁸

För närvarande pågår det nationella projektet säkrad miljö för frihetsberövade barn under ledning av EA och Noa. Projektet beräknas avslutas under tredje kvartalet 2025.⁷⁹ Det bedrivs pilotprojekt i Härnösand, Kungsbacka och Malmö avseende anpassade förvarslokaler för att skapa en skyddad miljö för frihetsberövade barn.

De tre besökta polisområdena har lokaler för förvar av frihetsberövade i polishuset på huvudorten samt även på andra orter i respektive polisområde. Ingen av dem är anpassade för förvar av barn i enlighet med bestämmelserna i LUL. Två av polisområdena har häkte i polishuset, det tredje polisområdet har häkte på annan ort, cirka fem mil från polishuset på huvudorten. Förutom det nationella projektet finns ett lokalt projekt i ett polisområde vad avser arresten som delvis är medarbetardrivet.

I två av tre polisområden är lokalpolisområdeschefen på huvudorten arrestföreståndare och gruppchefen för stationsbefäl är biträdande arrestföreståndare. Stationsbefäl är organiserade under lokalpolisområdet. I det tredje polisområdet är sektionschefen på polisområdesnivå arrestföreståndare och gruppchefen för stationsbefäl biträdande arrestföreståndare. Stationsbefäl är i en polisregion organiserade på polisområdet.

⁷⁷ JO:s protokoll dnr O 8-2023.

⁷⁸ JO:s protokoll dnr O 12-2023.

⁷⁹ Polismyndigheten. *Uppdragsdirektiv 2023-05-24. Uppdragsdirektiv säkrad miljö för frihetsberövade barn*. Ej diariefört.

TVå av polisområdena har avtal med externa aktörer där deras medarbetare förordnas som arrestantvakter av Polismyndigheten. Ett av avtalen avser Kriminalvården där medarbetarna har kompetens om isoleringsbrytande åtgärder och där finns också sjukvårdskompetens tillgänglig i arresten under dagtid. Det tredje polisområdet har anställda arrestantvakter.

Kännedom om nationella stödande dokument varierar såväl inom som mellan de besökta polisområdena. Det finns dokumenterade lokala rutiner för samtliga polisområden. Vid samtliga intervjuer framhålls att medarbetarna försöker hitta alternativ till inlåsning och att de utgår från barnets bästa i varje ärende. Gripna förs inte in i arresten utan får möjlighet att vistas i ett förhörssrum med säng under bevakning av polis och med öppen dörr. Vid ett anhållningsbeslut försöker medarbetarna vid samtliga polisområden få en placering på häktet. Om det inte är möjligt blir det i de flesta fall en inlåsning i anhållningscell alternativt att dörren till cellen är öppen och bevakning i form av arrestantvakt utanför dörren.

I sammanställningen för DAF år 2023 avseende gripna och anhållna i åldern 15–17 år framgår att det finns 1180 registrerade ärenden för Polismyndigheten totalt, varav 592 förvarades i låst förvaringsrum, 474 hade annan placering och 114 hade överförts till Kriminalvården. Det innebär att cirka 50 procent förvarades i låst förvaringsrum som innebär förvar i polisarrest. Av sammanställningen i DAF framgår också att i ett av de besökta polisområdena hade den övervägande andelen överförts till Kriminalvården och 12 procent förvarades i låst förvaringsrum. För de två andra polisområdena var motsvarande siffra cirka 60 procent.

Ärendegranskningen omfattar 56 registrerade ärenden i DAF sammanlagt för de tre besökta polisområdena, varav ett polisområde hade färre än 15 ärenden under 2023. Det polisområde som i sammanställningen hade mycket hög andel överförande till Kriminalvården hade brister i dokumentationen avseende otydlighet om överförandet avsåg placering i anhållningscell eller överföring till häktet. Ett polisområde som hade 60 procent i låst förvaringsrum i sammanställningen hade i ärendegranskningen cirka 20 procent. För två av polisområdena har det i många ärenden varit möjligt att få överlämna den unge till Kriminalvården.

Kvaliteten på dokumentationen i DAF i de enskilda ärendena varierar. Det finns goda exempel men i flera ärenden framgår det inte på ett tydligt sätt hur den unge förvaras. Genom att ta del av annan dokumentation i ärendet går det i de flesta fall att utläsa hur förvaringen har skett. I de fall där förvaret har skett i polisarrest finns, i cirka hälften av ärendena sammantaget för de tre polisområdena, ingen tydlig dokumentation avseende skälet till det.

Prövningen av barnets bästa finns beskrivet i flertalet ärenden på ett utförligt sätt. Av den dokumentationen framgår också medvetenheten att förvar i polisarrest är ett undantag.

8.3 Bedömningar

Undantagsregeln i 6 a § LUL tillämpas i stor utsträckning med utgångspunkt från barnets bästa och de lokalmässiga förutsättningarna i respektive polisområde. Fortfarande förvaras dock för många barn inlåsta i en anhållningscell. Det är av stor vikt att det nationella projektet säkrad miljö för frihetsberövade barn kan fullföljas med planerat slutdatum samt att det åtföljs av fortsatta satsningar på anpassade lokaler för att kunna ta hand om gripna och anhållna barn i enlighet med gällande lagstiftning.

Ärendegranskningen indikerar att det finns behov av att tydliggöra hur dokumentationen i DAF ska ske. Det är angeläget att dokumentationen av frihetsberövanden sker på ett korrekt sätt.

9 Rekommendationer

Följande rekommendationer lämnas till processägaren.

- Säkerställ enhetlig tillämpning av metoder, rutiner och arbetssätt, som utgår från beprövad erfarenhet, syftande till handläggning med hög kvalitet och att hålla tidsfrister i ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn.
- Säkerställ uppföljning av tidsfrister.
- Säkerställandet ska även, för såväl handläggning som uppföljning, omfatta förbättrad dokumentation och utvecklade it-stöd.

Följande rekommendation lämnas till verksamhetsansvariga.

- Vidta åtgärder för att säkerställa att tidsfrister i ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn hålls samt att erforderlig dokumentation sker.

Övrig rekommendation till processägaren.

- Redovisa senast den 31 oktober 2025 till rikspolischefens kansli hur de rekommendationer och bedömningar som framgår i tillsynsrapporten har omhändertagits.

Bilaga 1



Polisen

DIREKTIV

1 (3)

Datum 2024-02-27

Infoklass Öppen

Dariernr (åberopas) A039.685/2024

Saknr 128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten

Tidsfrister i ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn samt tillämpningen av reglerna för att hålla gripna eller anhållna barn i förvar

Bakgrund

Särskilda skyndsamhetskrav och tidsfrister gäller vid förundersökningar mot den som inte fyllt 18 år. Särskilda skyndsamhetskrav gäller även förundersökningar där målsäganden inte fyllt 18 år då brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. En skyndsam handläggning och aktiva utredningsåtgärder kan öka förutsättningarna för en högre kvalitet på brottsutredningarna. För unga lagöverträdare bidrar även en skyndsam handläggning till att tydliggöra samhällets reaktion och konsekvenserna av brottet.

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2024 (PM 2024:1) framgår att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn avseende tidsfrister i ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn samt tillämpningen av reglerna för att hålla gripna eller anhållna barn i förvar.

Syfte och inriktning

Syftet med tillsynsärendet är att granska handläggningen av förundersökningar med misstänkta som fyllt 15 år, men inte 18 år utifrån de skyndsamhetskrav och tidsfrister som gäller enligt 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Granskningen ska även omfatta förundersökningar om brott mot barn enligt bestämmelserna i 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Inspektionen ska ge svar på i vilken omfattning som tidsfristerna överskrids och i förekommande fall vad orsakerna är till detta. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt tiden från anmälningstillfälle och då skäligen misstanke uppkommit till dess att delgivning av brottsmisstanke sker. Rutiner och

Direktiv Tidsfrister avseende barn och unga samt förvar av gripna och anhållna barn.docx

Polismyndigheten

2024-02-27

2 (3)

A039.685/2024

Infoklass Öppen

dokumentation för underrättelser och kallelser till vårdnadshavare samt socialnämnd ska undersökas.

Tillsynsärendet ska även omfatta en granskning av hur reglerna om att hålla den som inte fyllt 18 år och som är gripen eller anhållen i förvar enligt 6 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare tillämpas.

Vid genomförandet kommer tidigare tillsynsrapport Tidsfrister i barn och ungdomsutredningar (2019:1) att beaktas.

Avgränsning

Med beaktande bland annat av att tidsfrister omfattas av planerat tillsynsärende avseende utredningar mot barn under 15 år som misstänks för brott kommer denna inspektion endast avse ärenden med personer i åldern 15-18 år.

Polismyndighetens arbete mot internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn ingår i tillsynsplanen för 2024 som ett eget tillsynsärende och därför omfattas inte denna ärendetyp i denna tillsyn.

Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är föremål för tillsynen:

- polisregion Mitt, polisområde Uppsala
- polisregion Nord, polisområde Västernorrland
- polisregion Väst, polisområde Storgöteborg.

Arbetsmetod

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

Genomförande

Tillsynsärendet bemannas med Krister Sandqvist som är ansvarig för tillsynsärendet samt tillsynsledare Ingmarie Olsson. I samråd med respektive polisregion uppdras Andrea Norell vid polisregion Stockholm samt Per-Olov Östlund vid polisregion Öst att vara experter.

Ansvarig för tillsynsärendet ska upprätta en genomförandeplan där verksamhetsbesök, sammanträdesdagar och redovisningstillfällen framgår.

Polismyndigheten

2024-02-27

3 (3)

A039.685/2024

Infoklass Öppen

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

Inspektionen påbörjades i februari 2024. Målsättningen är att den ska redovisas senast den 30 augusti 2024.

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.

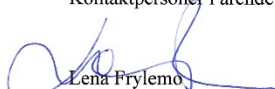
Kostnadsställe	90000006
Insats/projektкод	601000321


Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Kontaktpersoner i ärendet är Krister Sandqvist och Ingmarie Olsson.


Lena Frylebo
Tillsynschef


Krister Sandqvist
Tillsynsledare

10 Bilaga 2



Polisen

Polismyndigheten

Beslutsprotokoll

1 (1)

Datum 2024-09-27

Infoklass Öppen

Diariennr, ärende A039.685/2024

Saknr 128

Beslutsprotokoll RPC 91/2024

Beslutande	Rikspolischefen Petra Lundh
Föredragande	Tillsynsledaren Krister Sandqvist
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen	Rättschefen Gunilla Hedwall Tillsynschefen Lena Frylemo
Ärende	Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapport (2024:3) Tidsfrister i ungdomsärenden och ärenden som rör brott mot barn samt tillämpningen av reglerna för att hålla gripna eller anhållna barn i förvar
Beslut	Polismyndigheten beslutar att åtgärder ska vidtas enligt lämnade rekommendationer i rubricerad tillsynsrapport. Ansvaret för att åtgärda rekommendationerna som ställs till processägaren åligger chefen för nationella operativa avdelningen i dennes egenskap av processägare enligt 3 kap. 21 § Polismyndighetens arbetsordning (PM 2024:5). Ansvaret för att åtgärda rekommendationen som ställs till verksamhetsansvariga åligger regionpolisbefärna enligt 3 kap. 17, 19 och 22 §§ i Polismyndighetens arbetsordning.
Kostnad	-
Finansiering	-

Vid protokollet

Krister Sandqvist

Justeras

Petra Lundh

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

