



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten Ju 2012:16

# OP 4.

## Utredningsverksamheten

---

Var ska brott utredas? Enhetliga  
strukturer, ledning och mandat.

Rapport 10 januari 2014

ARBETSMATERIALE



## Innehåll

OP 4, sjätte deluppdraget: Förslag på enhetliga strukturer i utredningsverksamheten. Tilläggsuppdrag: på vilken nivå ska brott utredas? .....	2
Tidigare uppdrag.....	2
Utgångspunkter.....	3
Enhetliga strukturer för utredningsverksamheten vad gäller ansvar och mandat.....	4
Inriktningsbeslutet om enhetlighet.....	7
Inledning.....	7
Uppdraget – vad är redan beslutat såvitt gäller utredningsverksamheten? .....	7
Argumentation för och emot särskilda utredningsenheter, oavsett benämning.....	8
Argumentation för och emot att alla brott utreds på lägsta nivån, närmast medborgaren i närområdet .....	9
Externa krav; regleringsbrev, prioriterad brottslighet, förväntningar från medborgarna och krav på särskild kompetens och utbildning	10
Bemanning och resurser.....	10
Projektgruppens ställningstagande till utredningsorganisation.....	12
Lokalpolisområde .....	13
Följande brott ska utredas på lokalpolisområdesnivå. ....	14
Polisområde .....	15
Förslag på organisation och benämning .....	15
Följande brott ska utredas på Polisområdesnivå.....	16
Polisregion .....	17
Följande brott ska utredas på polisregionnivå.....	18
Nationell nivå: NOA .....	19

**OP 4, sjätte deluppdraget: Förslag på enhetliga strukturer i utredningsverksamheten. Tilläggsuppdrag: på vilken nivå ska brott utredas?**

Tidigare uppdrag

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten har gett en projektgrupp uppdraget att utforma förslag hur utredningsverksamheten ska bedrivas i den kommande myndigheten (OP-4).

Det sjätte deluppdraget handlar om att ge förslag på *enhetliga strukturer i utredningsverksamheten samt mandat- och ansvarsfördelning*.

De tidigare deluppdragen har varit:

1. Kartlägga processer och flöden inom utredningsverksamheten inklusive samordningsfrågor och kapacitet samt hur Polisen försörjer sig med kompetens inom utredningsverksamheten. Rapport 1 september 2013.
2. Kartlägga tillgången och framtida behov av specialister inom verksamheten samt specialisering av verksamheten. Rapport 15 oktober 2013.
3. Kartlägga framgångsfaktorer för utredningsverksamheten med beaktande av PNU. Rapport 15 oktober 2013.
4. Ta fram en kompetensprofil för en optimal förundersökningsledarprofil. Rapport 15 oktober 2013.
5. Kartlägga vad som krävs för ett bättre resultat i form av uppklarade brott/redovisade förundersökningar som leder till lagföring i utredningsverksamheten med nuvarande total resurs samt med ökad enhetlighet. Rapport 15 november 2013.

Tilläggsuppdrag:

I tilläggsdirektiv den 16 oktober 2013 har den särskilde utredaren beslutat ge OP 4 tilläggsdirektiv vilket innebär att projektgruppen ska:

1. Lämna förslag till fördelning mellan polisregion, polisområdesnivå och lokalpolisområde vad gäller åklagarledda respektive polisledda förundersökningar gällande samtliga brottstyper där inriktningsbeslutet inte redan tagit ställning.
2. Lämna förslag till en reformerad polisens nationella utredningskoncept (PNU) och processer och metoder inom utredningsverksamheten.

Sjätte deluppdraget och första tilläggsuppdraget är nära sammanbundna; enhetliga strukturer kan inbegripa organisationsstruktur, enhetlighet i form av rotlar, enheter, avdelningar eller annat och inplacering på nivå är beroende av varandra. Projektgruppen kommer därför att redovisa båda dessa uppdrag. Sista datum för redovisning är satt till 14 februari 2014. Redovisning ska dock ske så att detta uppdrag kan länka in i OP 3, som slutredovisar 20 januari 2014.

Tilläggsuppdrag 2 kommer att särredovisas tillsammans med slutrapport, 14 mars 2014.

Projektgruppen, som består av 15 deltagare samt projektledare Lisbeth Johansson, Genomförandekommittén, och sekreteraren Peter Bröms, Rikskriminalpolisen, står bakom rapporten. En representant i gruppen anser att den mest ändamålsenliga strukturen för utredningsverksamheten vore att Polisområdena fick huvudansvaret för all utredningsverksamhet och att polisledda förundersökningar enligt mängdbrottskategori 1 ligger under lokalpolisområdena.

#### **Utgångspunkter**

Från genomförandekommittén framhålls några utgångspunkter för en ny myndighet och en bättre verksamhet:

- Effektivitet
- Enhetlighet
- Flexibilitet
- Kvalitet

*Uthållighet* är också en viktig faktor att räkna med här.

Projektgruppens förslag försöker på bästa sätt omfatta samtliga dessa utgångspunkter.

De förslag som framförs här är beroende av arbetet i andra projektgrupper, i synnerhet OP 1 (den lokala polisverksamheten) och OP 3 (kärnverksamheten) och dess underuppdrag, framför allt PKC, LKC men även OP 5 (utvecklingsverksamhet) och OP 6 (den forensiska processen). Inte minst nomenklatur- och organisationsaspekter är viktiga beröringspunkter. Dessa behandlas särskilt i HR 3 samt OP 7.

Förslagen avseende enhetliga strukturer i utredningsverksamheten samt mandat- och ansvarsfördelning tar sin utgångspunkt i samordnings- och ledningsbehov, samt fördelning av kompetenser samt den starka förväntningen på enhetlighet – så långt det är rationellt och möjligt – som finns. Detta gäller även organisationsstrukturer.

## Enhetliga strukturer för utredningsverksamheten vad gäller ansvar och mandat

I tidigare rapporter, dels den tredje delrapporten om framgångsfaktorer och dels den femte delrapporten om förbättrade resultat i utredningsverksamheten har gruppen tryckt på vikten av styrning och ledning. Som en konsekvens av vikten av detta, har projektgruppen poängterat hur viktigt det är med en utpekad funktion, som är processägare för hela utredningsverksamheten inom regionen. Denna funktion bör finnas bredvid eller i vart fall nära regionpolischefen. Denna funktion, som ska ansvara för styrning, uppföljning, genomlysning och över tid kontroll på hur utredningsverksamheten utvecklas, produktionen, belastningen, balansen etc. över tid, kommer behöva personer till sin hjälp med hänsyn till regionernas storlek. Det väsentliga är dock att ansvaret för utredningsverksamheten är centralt (på regionnivå) och odelat. Denna funktion ska ha rätt – under ledning av regionpolischefen – att vid behov flytta resurser och ärenden, ska kunna besluta om metoder och implementeringar i syfte att nå enhetlighet samt resultatuppföljning.

Regionpolischefen har alltid såväl möjlighet som rätt att flytta resurser vid behov. Ett av ledorden för nya myndigheten är just flexibilitet. Den lokala delegationen får därför inte bli ett hinder för ett effektivt resursutnyttjande och samlad ledning, styrning, uppföljning och kontroll som ska leda till effektivitet, enhetlighet, flexibilitet och kvalitet.

Polismyndigheten har också externa krav, som regleringsbrev, samt samverkan med andra myndigheter, exempelvis Åklagarmyndigheten, att ta hänsyn till. Det bör finnas en funktion (processägare) som i förhållande till Åklagarmyndigheten kan svara för utredningsverksamheten inom hela regionen när det gäller exempelvis resursfrågor, metodfrågor, bemötande- och rättssäkerhetsfrågor. Åklagarmyndigheten förbereder en organisationsförändring som ska överensstämma med Polismyndighetens.

Av regleringsbrevet för Polisen 2013 framgår under rubriken Polisens brottsutredande verksamhet följande:<sup>1</sup>

Polisen ska uppvisa och utreda brott som faller under allmänt åtal. Verksamheten ska präglas av långsiktighet och uthållighet i beslut och prioriteringar. Polisen ska tillsammans med Åklagarmyndigheten kontinuerligt förbättra kvaliteten och effektiviteten i det brottsutredande arbetet. Det förutsätter en nära samverkan mellan myndigheterna på både lokal och central nivå.-----

1 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ska också vid två tillfällen gemensamt redovisa resultatet för verksamheten utredning och lagföring. Resultatet ska redovisas på såväl nationell nivå som per polismyndighet/åklagarkammare. Den första delrapporten ska avse perioden januari till och med augusti och redovisas senast den 31 oktober 2013. Resultatet för helåret ska redovisas senast den 31 mars 2014. Helårsrapporten ska framförallt bestå av en fördjupad analys av resultatet och utvecklingen för verksamheten.

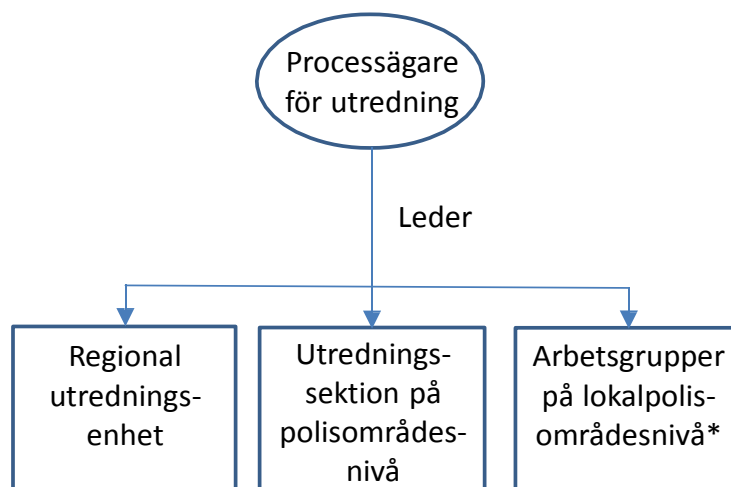
Av regleringsbrevet för 2014 (2013-12-19 s 3) framgår att gemensam analys mm ska ske:

Resultatutvecklingen ska noga analyseras. I analysen bör interna och externa faktorer som bedöms påverka polisens brottsutredande arbete såväl positivt som negativt beaktas. Delredovisningar av resultatutvecklingen, nationellt och per polismyndighet, lämnas senast den 10 juni 2014 för perioden januari till och med april och senast den 10 oktober 2014 för perioden januari till och med augusti. I årsredovisningen behöver resultatet endast redovisas på nationell nivå

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ska också gemensamt analysera och bedöma resultatet och utvecklingen nationellt för verksamheten utredning och lagföring. Även de insatser som myndigheterna gemensamt har vidtagit, eller som pågår, i syfte att förbättra brottsutredningsverksamheten ska redovisas. Redovisningen ska bestå av en gemensam rapport som lämnas till regeringen senast den 31 mars 2015.

**Projektgruppen föreslår att det ska finnas en funktion på regionledningsnivå som har processansvaret för hela utredningsverksamheten. Denna ska ingå i den regionala ledningsgruppen. I uppdraget bör ingå att leda och följa upp utredningsverksamheten, säkerställa rätt bemanning över tid och ansvara för implementering av metoder och arbetssätt. Gruppen föreslår att ansvaret ges till en processägare.**

En organisationsbild på en övergripande nivå skulle se ut så här:



\* Med en dedikerad chef om flera sådana arbetsgrupper finns i ett lokalpolisområde.

*Bild 1. Utredningsprocessens organisation.*

De verksamheter processägaren ansvarar för har, på varje nivå, chefer som ansvarar för utredningsverksamheten. Processägaren har inget personalansvar eller arbetsmiljöansvar.

Projektgruppen vill därmed lyfta fram fyra centrala aspekter:

- Enhetliga metoder för arbetet: Som OP 4 har föreslagit i tidigare redovisade rapporter, så bör enhetliga metoder användas, ett exempel är PNU. Införandet och implementeringen bör ske samtidigt och på liknande sätt över landet.
- Enhetliga strukturer i organisationen: Projektgruppen ger förslag på en enhetlig organisation såvitt gäller lokalpolisområden, polisområden och regioner, se vidare under respektive rubrik. Gruppen diskuterar kring ett lokalpolisområdes bärkraftighet när det gäller utredningsverksamhet under den rubriken.
- Tydlighet avseende styrning, ledning och mandat: Som angetts ovan anser projektgruppen att det ska finnas en utpekad, ansvarig funktion för hela den samlade utredningsverksamheten inom en region. Benämningen på funktionen kan alltid diskuteras, en processägare med tydligt mandat att vidta åtgärder som närmare beskrivits under rubriken Enhetliga strukturer för utredningsverksamhetens ansvar och mandat, se ovan.
- Samverkan med Åklagarmyndigheten skulle underlättas. I regleringsbrevet ställs krav på båda myndigheterna att öka



samverkan och att göra gemensamma analyser. Med en sådan här organisation skulle det på alla nivåer finnas en naturlig ingång i den andra myndigheten och såväl på nationell, regional som områdesnivå finns klara kontaktytor mellan utredningsansvariga och åklagarmyndighetens ansvariga.

### **Inriktningsbeslutet om enhetlighet**

Polisregionerna ska, så långt det är möjligt och effektivt, ha en liknande organisatorisk grundstruktur. Utifrån verksamhetsskäl eller geografiska skäl ska dock regionala anpassningar kunna göras.

Projektgruppen menar att det kan finnas en matris för organisationen inom utredningsverksamheten som är tillämpning på flertalet, men inte alla, regioner. Geografiska skäl som långa avstånd kan vara ett skäl att organisera verksamheten på annat sätt. En samlad verksamhet som föreslås ligga på regionnivå eller polisområdesnivå – lyft ovan den organisatoriskt lägsta nivån – innebär dock inte att alla resurserna behöver vara samlade på ett ställe utan att det ska finnas ett samlat ansvar med en ledning som har det samlade ansvaret för verksamheten.

Det förslag som lämnas nedan är en tänkt modell för hur utredningsverksamheten kan organiseras. Det står klart att denna modell inte kan fungera fullt ut överallt i landet. Det kan exempelvis finnas skäl att göra större koncentrationer i storstäderna, där inga avstånd lägger hinder i vägen och där det finns andra förutsättningar att samla utredningskapaciteten. Det kan också givetvis finnas skäl att ordna utredningsverksamheten på annat sätt där långa avstånd lägger hinder i vägen för att samla utredningsenheter på polisområdesnivå och där det därför kan vara nödvändigt med större ansvar för utredningsverksamheten längre ut i organisationen. Med dessa reservationer lämnar OP 4 följande förslag på enhetliga strukturer och organisation för utredningsverksamheten.

### **Inledning**

I tilläggsuppgifterna ingår att titta på metoder och processer vilket kommer att ske i samband med översynen av PNU. En reformerad PNU 2.0 kommer att ta ställning till sådana frågor och ge förslag på metoder och processer.

Projektgruppen kommer i denna del, i samband med att förslag om på vilken nivå brott ska utredas lämnas, också ge förslag på organisationsstruktur; varmed menas exempelvis rotlar, enheter eller avdelningar eller annan indelning för att utreda brott.

Uppdraget – vad är redan beslutat såvitt gäller utredningsverksamheten?

Den särskilde utredaren har genom inriktningsbeslutet den 16 oktober 2013 redan tagit ställning i vissa delar till var

utredningsverksamhet ska bedrivas. Projektgruppen lämnar här NOA, eftersom inriktningsbeslutet till stor del har tagit ställning och OP 3 arbetar med detta. Detta gäller även underrättelseverksamheten, och brottsofferverksamheten där projekt pågår.

Den särskilde utredaren har här tagit ställning;

Regional nivå:

- Regional brottssamordning, regional underrättelseverksamhet, samordning av brottsofferverksamhet och viss teknikspaning.
- På regional nivå ska finnas förmåga att bedriva utredningar av grova våldsbrott enligt PUG.
- Det ska finnas minst en kvalificerad förundersökningsledare för utredningsverksamheten dygnet runt på regional nivå.
- Viss utredning bör samlas regionalt; miljö- och arbetsmiljöbrott, IT-relaterade brott samt omfattande bedrägeriärenden utan direkt lokal anknytning.
- Aktionsgruppsverksamheten inom ramen för den myndighetsgemensamma särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet och regionala underrättelsecenter ska finnas på regional nivå.

Polisområdesnivå:

- Brottsamordning.
- Initiala utredningsåtgärder.
- Förundersökningsledare.
- Familjevåldsärenden (brott i nära relation) och barnärenden.

Lokalpolisområde:

- Viss utredningsverksamhet utan precisering.

#### **Argumentation för och emot särskilda utredningsenheter, oavsett benämning**

En enhet, en rotel eller en sektion – oavsett namnet – som samlar utredare för en viss typ av utredningar eller i vart fall avgränsat till vissa ärendetyper har följande fördelar; Kompetens samlas vilket i sig ger såväl en kontinuerlig kompetensutveckling som erfarenhetsutveckling. Enligt gruppens uppfattning ger en sådan samlad kompetens med stor vana av ärendetyper en större enhetlighet i metoder och utövande vilket i sig bör ge ökad rättssäkerhet. Brottsofferperspektivet blir bättre tillgodosett med invanda rutiner och färre enheter. Detta bör således leda till ökad effektivitet och enhetlighet samt ökad kvalitet.

Å andra sidan kan en sådan organisation skapa inlåsnings effekter vilket motverkar den önskade flexibiliteten. Den samlade resursen måste användas på det effektivaste sättet och det finns inte utrymme att skapa många små enheter som enbart arbetar med en viss typ av ärenden. En större flexibilitet är således nödvändig. För den enskilde medarbetaren kan specialisering i enheter bli påfrestande i längden pga. brist på variation i ärendetyper och mindre rörlighet.

För att på bästa sätt förhålla sig till utgångspunkterna ökad effektivitet, enhetlighet, flexibilitet och kvalitet bör enheterna inte vara för små, inte för många och utrymme för att flytta ärenden eller personal när det krävs måste finnas. Team inom en enhet kan tänkas. Ett tydligt och resultat inriktat ledarskap är synnerligen viktigt i sammanhanget, inte minst för att göra arbetet intressant och därmed öka dess effektivitet.

### **Argumentation för och emot att alla brott utreds på lägsta nivån, närmast medborgaren i närområdet**

Om utgångspunkten är att brott ska utredas nära medborgaren, bör mycket av utredningsverksamheten finnas lokalt. Kostnadsskäl kan också finnas att brott utreds så lokalt som möjligt. Den lokale polischefen, lokalpolisområdeschefen, får högre flexibilitet när det gäller personalresurser om fler arbetar lokalt. Det ger en effektiv sammanhållen ledning och styrning. Det skulle möjligen också kunna vara lättare att implementera och upprätthålla metod- och kompetensutveckling.

De nackdelar som kan finnas med alltför långtgående utredningsverksamhet på lokalpolisområde är uppdelningen av utredande och ingripandepersonal på relativt små arbetsplatser. Möjlighet till specialisering och rutin inom ett brottsområde minskar liksom möjlighet att ha nära kollegor som arbetar med samma brottstyp. Den särskilda kompetens och utbildning som krävs, exempelvis vid barnförhör, kan inte heller upprätthållas överallt. Uthållighet och tillräcklig bemanning över tid för att inte skapa balanser kan ifrågasättas. Kontinuerlig kompetensutveckling kan försvåras; rekrytering av rätt kompetenser likaså.

Projektgruppen utvecklar resonemanget om tillräcklig bemanning, eller bärkraft, inom ett lokalpolisområde för en effektiv och kvalitetsmässigt bra utredningsverksamhet vidare nedan under rubriken Bemanning och resurser. Vad som är väsentligt att lyfta fram redan nu är vikten av att öronmärka utredningsresurser finns att tillgå, inte minst för att tillse att en tillräcklig resurs finns för att omhänderta mängdbrottsutredningar.

## **Externa krav; regleringsbrev, prioriterad brottslighet, förväntningar från medborgarna och krav på särskild kompetens och utbildning**

Polisens verksamhet är komplex. Detta gäller även den utredande verksamheten, där olika externa krav föreligger. Detta gäller såväl utredningsverksamhetens inriktning som dess resultat. En del av dessa krav förtydligas genom de styrdokument som inriktar Polisens verksamhet. I Regleringsbrevet för Polisen 2014<sup>2</sup> står bland annat följande att läsa:

Brottsligheten ska minska och människors trygghet ska öka. Polisen ska bidra till en sådan utveckling. Polisen ska arbeta brottsbekämpande bland annat genom att förhindra att brott begås och utreda brott i syfte att möjliggöra lagföring. Polisen ska även tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp.

Förtroendet för polisen ska vara högt och polisen ska vara synlig och tillgänglig i hela landet. Polisens verksamhetsresultat ska förbättras. Arbetet ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet samt präglas av långsiktighet och en helhetssyn på verksamheten. Polisen ska kontinuerligt utveckla sin verksamhet för att leva upp till de krav som ställs på en professionell och framgångsrik brottsbekämpande verksamhet samt bidra till effektivitet i rättskedjan

Andra krav formuleras genom andra kanaler, där t.ex. olika prioriterade brottsområden lyfts fram genom regeringsuppdrag eller på annat vis. Medborgarnas förväntningar är ofta väl uttalade och beaktas så långt det är möjligt i högsta utsträckning av Polisen.

Även de brott Polisen har att hantera ställer krav på Polisens inriktning, organisation, kompetens och utbildning. Nya brottsmetoder men även nya brottsområden ställer höga krav på Polisens förmåga att hantera dessa på bästa sätt.

### **Bemanning och resurser**

OP 4 har i tidigare rapport (deluppdrag 5) menat att en resurssättning av utredningsverksamheten behövs, dvs. en inventering för att ta reda på behovet och omfattningen av tillgängliga utredare och hur dessa används samt fastställa en miniminivå. Liksom ingripandeverksamheten är resursplanerad – där man vet hur många personer som behövs vid varje givet tillfälle – så ska också utredningsverksamheten vara det.

Projektgruppen har diskuterat vad som är ett bärkraftigt lokalpolisområde när det gäller utredningsverksamheten. För få utredare ger dålig uthållighet, risk för balanser, mindre kompetensutveckling och verksamheten blir också väldigt personberoende. Det bör därför vara

---

2 Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.

ett visst antal utredare som motsvarar ärendeflödet för att upprätthålla effektivitet, enhetlighet, kvalitet och metoder, rutiner och kompetens. Flexibilitet inom utredningsverksamheten upprätthålls genom att det finns en ansvarig funktion med tillräckligt mandat att följa utvecklingen och vid behov flytta ärenden eller personer.

När det gäller utredningsverksamheten på lokalpolisområdena (Lopo) så menar gruppen rent generellt att för små utredningsgrupper blir splittrade och tappar därmed bärkraft och fokus på uppdraget. Ett område som kan hamna i riskzonen är ungdomsbrott där lagstadgade frister gäller. Ärenden med häktade är också ett utsatt område. Ett annat är problemen med att inom rimlig tid utreda brott utan frister, som bedrägerier och att ha kontroll över ärendebalanserna. OP 4 har tidigare i en rapport (deluppdrag 4, en optimal förundersökningsledarprofil) föreslagit att förundersökningsledarskapet ska vara i huvudsak renodlat men att vissa arbetsledande funktioner kan finnas om grupperna inte är större än åtta utredare. Detta skulle i så fall kunna vara en lämplig minsta enhet, dvs minst 8 utredare för att utredningsverksamhet ska kunna bedrivas på lokalpolisområde. Projektgruppen är medveten om att det på sina håll finns än mindre grupper och att det möjligen även i framtiden kan finnas geografiska skäl (läs: stora avstånd) att bibehålla en sådan ordning, men ger en allmän rekommendation. Grupperna på lokalpolisområdena bör inte understiga åtta utredare plus förundersökningsledare. Även med en geografisk placering av utredare i mindre grupper bör arbetsledningen vara central. Detta hjälper ledningen i dess arbete, t.ex. vad gäller resursomfördelning vid behov, för arbetstidsanpassning osv.

Just arbetstidsförläggningen ställer stora krav på grupperna, deras flexibilitet och storlek. En tydlig närhet till medborgarna förutsätter en högre grad av kvälls- och helgtjänstgöring. Detta handlar alltså inte bara om att Polisen ska vara på plats under brottsfrekvent tid, utan även om att underlätta kontakten med allmänheten, t.ex. genom att erbjuda möjligheter till deltagande i förhör utan att personen i fråga behöver söka ledigt under kontorstid. Här kan en motsvarighet till dagens krimjourer vara av värde att inrätta.

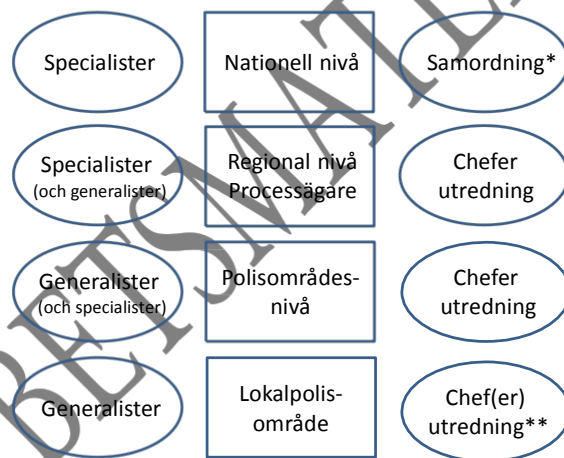
För det fall att frihetsberövade även ska utredas på lokalpolisområdena, så menar gruppen att ett bärkraftigt Lopo vad gäller utredningsverksamheten inte bör understiga 12 utredare kompletterat med arbets- och förundersökningsledning. Hanteringen av tvångsmedelsärenden med frister utgör ett kritiskt område om det är små utredningsgrupper och risken är att andra ärenden inte kan hanteras inom rimlig tid. En lösning är att ha en särskild tvångsmedelsgrupp – som inte behöver bestå av fast personal utan den kan rotera mellan tvångsmedelsgruppen och den ordinära utredningsverksamheten.

Utredningsgrupperna måste givetvis anpassas efter belastning, dvs. ärendesammansättning och ärendeinflöde. Det kan variera mellan olika Lopo i sammansättningen av ärenden, så att ett ställe har väldigt många enkla ärenden medan ett annat har färre men mer komplicerade eller fler med frihetsberövanden. Detta måste givetvis få genomslag i bemanningen. Det är av högsta vikt att LUL-fristen kan hållas.

### Projektgruppens ställningstagande till utredningsorganisation

I bilden nedan illustreras på ett schematiskt vis två dimensioner av den nya utredningsorganisationen: för det första lednings- och samordningsfunktionerna på respektive organisatorisk nivå, för det andra vilka slags kompetenser som huvudsakligen bör rymmas på respektive nivå (generalister och specialister<sup>3</sup>).

Som beskrivs mer i detalj nedan föreslår projektgruppen beteckningen regional utredningsenhet med en utredningschef för den regionala nivån. Detta är en annan person än den som gruppen föreslår ska ha mandat över hela utredningsverksamheten; processägaren i bilden nedan och bild 1 sidan 5.



\* Inkluderar viss utredningsverksamhet, i synnerhet samordning av aktionsgruppsverksamheten.

\*\* Om det finns flera arbetsgrupper (8+1 personer) i ett lokalpolisområde.

*Bild 2. Utredningsverksamhetens organisation.*

Projektgruppen föreslår vidare en Utredningssektion på polisområdesnivå med ansvar för all utredningsverksamhet under ledning av en utredningschef. Den regionala utredningschefen bör som påpekas nedan inte hierarkiskt stå över polisområdets utredningschef då de har olika ansvarsområden. Samma organisation som på polisområdesnivå kan föreslås även för den lokala polisområdesnivån.

<sup>3</sup> Här inkluderas även fördjupad kunskap, jämför deluppdraget inom OP 4 om specialisering och specialister.

I nomenklaturprojektet tar man fram en gemensam nomenklatur och benämningar. Projektgruppen reserverar sig därför för benämningarna.

### Lokalpolisområde

Projektgruppen anser, med de undantag som anges i denna rapport, att de lokala polisområdena ska handlägga de brott som enligt bilagan till det s.k. fördelningscirkuläret (FAP 403-5 respektive ÅFS 2005:9) är av enkel beskaffenhet. Detta ska även gälla i de fall förundersökningen i det enskilda fallet övertas av åklagare pga. särskilda skäl (frihetsberövanden, begäran om kontaktförbud m.m.).

Med den reservation som lämnats ovan avseende utredningsgruppernas storlek och bemanning och under förutsättning att lagstadgade frister kan upprätthållas över tid utan balansökning på andra ärenden, så anser projektgruppen att utredningsverksamheten även ska omfatta de ärenden som övergått till att ledas av åklagare i samband med att någon frihetsberövats i ärendet.

Vissa brottstyper bland de polisledda förundersökningarna skulle kunna exkluderas från de ärenden som skall utredas vid lokalpolisområden, exempelvis bör bedrägerier inte handläggas vid lokalpolisområden då erfarenheten visat att det oftast saknats resurs och kompetens vid mindre och medelstora utredningsenheter på lokal nivå för att över tid på effektivt sätt kunna utreda dessa brott.

Som angetts ovan bedömer gruppen att ett lokalt polisområdes utredningsverksamhet klarar av att hantera utredningen av häktade. Uppdraget bör då vara anpassat utifrån det lokala perspektivet med fokus på mängdbrott. Mer komplicerade och omfattande kedjor av "mängdseriebrott" bör knytas till polisområdesnivå.

Projektgruppen har diskuterat om utredning av ungdomsärenden ska ske på lokalpolisområdesnivå. Synpunkter har framförts om att dessa ärenden inte handläggs på ett korrekt sätt. Vidare är det viktigt att dessa ärenden utreds på en enhet som hanterar en tillräckligt stor mängd sådana ärenden för att få till stånd korrekta rutiner och vana vid dessa ärenden. Det handlar om en ärendetyp där det löper en lagstadgad frist och som dessutom är prioriterad. Av lagstiftningen (2 § LuL) framgår dessutom att "Förundersökning mot den som inte har fyllt arton år skall, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare eller polisman som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften."

Å andra sidan är det viktigt att utredningarna sker lokalt där personalen har den bästa kännedomen om invånarna och om lokala förhållanden. Polisen arbetar också riktat mot ungdomar i ingripande-verksamheten.

Givet detta menar projektgruppen att ungdomsärenden bör utredas på lokalpolisområdesnivå, men att metoder och rutiner måste skapas för att tillse att t.ex. frister efterföljs och att yttranden från sociala myndigheter inhämtas på ett snabbt och korrekt sätt. Detta fungerar inte fullt ut idag. Därför är en riktad kompetensutveckling av största vikt för att tillse att detta ska kunna realiseras. Detta sagt gör dock gruppen den reservationen att härvar och mer komplicerade ungdomsärenden, på samma sätt som andra grövre ärenden med vuxna misstänkta, kan hanteras på polisområdesnivå, i synnerhet om specialistkompetenser är nödvändiga i t.ex. en komplicerad utredning.

Det är beträffande ungdomsbrott – LUL – brottstypen som ska styra och inte att det är ett LUL-ärende.

De flesta brott som anmäls är s.k. mängdbrott. Det handlar om cirka 1, 1 miljon brott per år (se bla RiR 2010:10). Mängdbrottsutredningar är en prioriterad verksamhet och det är ett uttryckligt mål att fler brott ska klaras upp. Mängdbrottsverksamheten måste därför prioriteras. Brotten sker i medborgarnas vardag och närhet och brotten ska utredas lokalt så långt möjligt.

Med en ökad satsning på ingripandeverksamhet i lokalpolisområdet och Lokus-kompetens bör förutsättningarna för korrekta initiala utredningsåtgärder öka. Med bättre utbildning och högre kompetens hos förundersökningsledarna bör ingripandepatroller få mer stöd och direkt återkoppling. Därmed bör också förutsättningarna för snabbare utredningsförfaranden med tidigare avslut av utredningarna och högre kvalitet öka.

Projektgruppen anser att detta är en prioriterad fråga att rätt resursättning ges till de lokala utredningsenheterna.

Följande brott ska utredas på lokalpolisområdesnivå.

- Alla utredningar som kan färdigställas direkt (i Pust eller motsvarande IT-stöd),
- Alla polisleda förundersökningar som inte lagts på annan nivå, och
- Trafikärenden av enkel karaktär där särskild kompetens inte krävs.

Lokus ska finnas på lokalpolisområdesnivå.

Vad gäller specialstraffrättsliga brott är frågan så komplex att projektgruppen inte lämnar ett generellt förslag. Ett ärende kan under vissa omständigheter lyftas till polisområdesnivå. Under andra omständigheter kan stöd begäras från polisområdesnivå från Lopo. Det finns sannolikt stor kompetens lokalt att utreda vissa



specialstraffrättsliga brott. Detta kan vara jaktbrott, brott mot livsmedelslagen, fornminnesbrott, djurskyddsmål osv. Det kan dock av andra skäl finnas anledning att samla en sådan utredningsverksamhet för att uppnå större effektivitet, enhetlighet, flexibilitet och kvalitet. Detta utvecklas nedan under rubriken Polisregion.

Brott som i sig är enkla att utreda men som kräver särskild kompetens eller särskilda resurser, exempelvis seriebrott i större omfattning, bör i normalfallet inte utredas på Lopo, se vidare nedan.

### **Polisområde**

Med undantag för storstäderna utgör ett polisområde ett län. Projektgruppen menar att den kompetens som krävs för att utreda nedan brott idag finns inom länen och – beträffande storstäderna – inom alla polisområden.

Projektgruppen tar först hänsyn till det beslut som redan fattats beträffande vissa brottstypers handläggning på polisområdesnivå. Familjevåldsärenden samt barnärenden som tillhör gruppen redan beslutade samt sexualbrottsutredningar är utredningsmässigt likartade, gränsar eller går in i varandra. Dessa brottstyper kan med fördel utredas på ett effektivt och rättssäkert sätt inom en enhet och skulle kunna handläggas på polisområdesnivå av personal med rätt kompetens.

Grova våldsbrott som inte ska handläggas enligt PUG-konceptet samt grova narkotikabrott kan också hanteras på polisområdesnivå. Redan idag svarar polismyndigheterna för utredning av dessa brott varför kompetens bör finnas även i de kommande polisområdena att handlägga dessa brottstyper.

Bedrägerier, som inte ska hanteras enbart på polisregionnivån, bör utredas på polisområdesnivå – ibland efter beredning. Vidare bör även hatbrotten utredas på polisområdesnivå.

Trafikbrott, som inte kan färdigställas omgående, bör utredas på en trafikenhet/sektion samlat och med förundersökningsledare som har den särskilda kompetens som krävs för området. Detta skulle garantera att trafikbrotten blir effektivt hanterade på ett enhetligt sätt med hög kvalitet.

### **Förslag på organisation och benämning**

En tänkbar organisation för att utreda brott på Polisområdesnivå kan vara en sammanhållen utredningsenhet på polisområdet där de olika brottstyperna utreds på olika grupper/enheter av utredare med fördjupad kunskap om utredning av dessa brott. En sådan organisation skulle kunna underlätta behovet av vissa förflyttningar mellan grupperna om behov skulle uppkomma och öka såväl variation

för den enskilde som flexibilitet för organisationen. Grupperna bör inte vara större än åtta personer i varje grupp om förundersökningsledaren även är arbetsledare (se delrapport fyra om en optimal förundersökningsledarprofil). Varje grupp bör ha förundersökningsledare medan flera grupper kan ha samma gruppchef. En utredningschef är chef för verksamheten, enheten. Om gruppen huvudsakligen hanterar åklagarledda förundersökningar talar detta för färre polisiära fu-ledare.

Detta betyder att projektgruppen föreslår en **utredningssektion** i stället för "rotelsystem". En utredningssektion är en enhet på polisområdesnivå med ansvar för all utredningsverksamhet under ledning av en **utredningschef** (på den här nivån) med tillgång till utredare med den kompetens som krävs när det exempelvis gäller utredningar av grova våldsbrott, barnövergrepp, sexualbrott och bedrägerier. Gruppen vill dels undvika inläsningseffekter och möjliggöra ökad rörlighet mellan grupperna, ökad flexibilitet och en allmän statushöjning generellt för utredningsverksamheten.

Följande brott ska utredas på Polisområdesnivå

I inriktningsbeslutet har redan beslutats att familjevåld och brott mot barn ska hanteras på den här nivån. Vidare:

- Vålds- och sexualbrott inkluderande allt våld i nära relation, inklusive mord, alla sexualbrott (utom större serievåldstäckter, se Polisregion) och övergrepp mot barn. Hit bör knytas i vart fall ärenden med målsägande under 18 år (särskilda förhållanden krävs), där s.k. FUK-frist råder. Kontaktförbud ska följa grundanmälan.
- Bedrägerier, som inte utreds på polisregionnivå.
- Grova våldsbrott där PUG-organisation inte sätts in inklusive dödligt våld.
- Grova narkotikabrott (även där teknikspaning m.m. används – se också polisregion).
- Ungdomsärenden, LUL-ärenden, som inte kan utredas på Lopo; exempelvis större härvor eller komplicerade ärenden och grova brott.
- Trafikbrott som inte ingår i MBK 1 som tillförs en utredningsenhet
- Förskingring, trolöshet mot huvudman och annan "ekonomisk" brottslighet som inte utreds av EBM.

- Barnpornografibrott som inte hanteras på NOA.<sup>4</sup>
- Hatbrott.
- Mängd- och seriebrott i större omfattning.
- Alla övriga åklagarledda förundersökningar enligt FAP 403-5 om fördelning av förundersökningsledningen som inte ska hanteras på Polisregionnivå.

Projektgruppen vill särskilt peka på att dödsfallsutredningar och ”försvunna personer” (utan initial misstanke om brott) tar utredningsresurser och att det bör beaktas när beslut tas om var dessa ärenden ska handläggas.

Vad gäller specialstraffrättsliga brott är frågan som påpekats ovan så komplex att projektgruppen inte lämnar ett generellt förslag. Det finns sannolikt stor kompetens lokalt att utreda vissa specialstraffrättsliga brott. Detta kan vara jaktbrott, brott mot livsmedelslagen, fornminnesbrott, djurskyddsmål osv. Det kan dock av andra skäl finnas anledning att samla en sådan utredningsverksamhet för att uppnå större effektivitet, enhetlighet, flexibilitet och kvalitet.

På denna nivå bör det finnas en förmåga som hanterar alla frihetsberövanden fram till häktning under dygnets alla timmar, en teknisk rotel, KUT och spaningsresurser, och som därmed ansvarar för samtliga initiala utredningsåtgärder. Ett system för att minimera överlämningar mellan nivåer under utrednings/häktningstiden bör finnas.

Polisområdets utredningssektion har en samlad ledning men kan ha personal på flera orter.

### Polisregion

Med utgångspunkten att brott ska utredas nära medborgarna, blir konsekvensen att en regional utredningsverksamhet ska kunna bli kärnfull med ett förhållandevis litet antal utredare/specialister. Dessa bör även kunna bistå den lokala utredningsverksamheten såväl på områdes- som lokalområdesnivå bistå med särskild kompetens. Det är svårigheten respektive vanligheten som ska styra var brott ska utredas. Regionerna är en ny nivå, och det krävs enligt projektgruppen särskilda skäl för att lyfta brottsutredningar till den här nivån, som särskilt komplexa och sällanförekommande brott eller stora effektivitetsvinster (se exempelvis nedan om specialstraffrätt).

<sup>4</sup> Däremot måste främst brottsamordningen men även kvaliteten på dessa utredningar förbättras. Vissa ärenden bör utredas på nationell nivå t.ex. ex-territoriell barnsexhandel. Idag har gruppen för sexuella övergrepp mot barn vid RKP påtagit sig ett nationellt ansvar för samordning av s.k. grooming-ärenden. Vidare är gruppen sakkunnigmyndighet för sexuella övergrepp mot barn.

I inriktningsbeslutet finns redan viss utredningsverksamhet angiven som ska finnas på regionnivå, exempelvis miljö- och arbetsmiljöbrott och aktionsgrupperna och vi hänvisar endast till det beslutet.

Följande brott ska utredas på polisregionnivå

Polisregionnivån ska tillskapa tillräckliga resurser för att sätta in en PUG-organisation när behov föreligger, exempelvis spaningsmord eller serievåldstakter eller värdetransportrån. Utöver detta:

- Rapporteringsingång och beredningsfunktion för bedrägeriutredningar.
- Vissa IT- och internetrelaterade brott.
- Gränsöverskridande internationell grov organiserad brottslighet som kräver specialkunskap eller användning av särskilda spaningsmetoder eller teknik och som inte utreds på Polisområdesnivå (här avses s.k. sällan-brott).
- Teknikspaning och utredning av mer komplicerade brott där sådan teknikspaning använts. Här avses sällan förekommande ärenden som inte hanteras på polisområdesnivån eller där större satsningar behöver göras över flera polisområden.
- Inhemsk extremism, exempelvis olaglig djurrättsaktivism.
- Viss utredning av sällan förekommande specialstraffrättsliga brott där det är effektivt att samla utredningarna, där kontakter med andra myndigheter är viktiga och där brottsanmälan ofta kommer från andra myndigheter.

Under förutsättning att ny lagstiftning träder i kraft, enligt förslaget den 1 juli 2014, bör vissa penningtvättbrott som kräver specialkompetens utredas på denna nivå.

Den regionala utredningsverksamheten har en samlad ledning men kan ha personal på flera orter.

Även på den här nivån har namnfrågan betydelse. Det ligger både ett symbol- och ett signalvärde i vilken beteckning som ges till utredningsverksamheten på polisområdesnivå och på regionnivå. Dagens länskriminalpolis kommer inte att finnas kvar och bör inte ersättas av något motsvarande där vissa ärenden ska hanteras beroende på brottsrubricering och utan egentlig prövning av komplexiteten. Denna valfrihet kommer inte längre att föreligga. Det är heller inte enhetlighet i vad som hanteras av dagens länskriminalpolis.

Vissa mängd- och seriebrott, inklusive sådana med internationella kopplingar, kan komma att kräva samverkan över polisområdesgränserna.

Projektgruppen föreslår beteckningen **regional utredningsenhet** med en **utredningschef**. Detta är en annan person än den som föreslagits ska ha mandat över hela utredningsverksamheten (se vidare rubriken Enhetliga strukturer för utredningsverksamhetens ansvar och mandat). Den regionala utredningschefen bör inte hierarkiskt stå över polisområdets utredningschef; de har olika ansvarsområden. Om det krävs resursförflyttning eller kraftsamling av något slag, är det den person som vi kallat för processägare som äger beslutet.

#### **Nationell nivå: NOA**

Inom OP 3 har skett ett arbete med att föreslå vad som ska hanteras på en nationell operativ nivå. I inriktningsbeslutet finns angivet vad som ska utredas på NOA, men även att viss annan utredningsverksamhet kan finnas där. Vissa penningtvättbrott (eventuellt ny lagstiftning 1 juli 2014) kommer att behöva hanteras här exempelvis, även om de allra flesta går till region och polisområde.

ARBETSMATERIAL