



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Genomförandekommittén
för nya Polismyndigheten

OP 4:1 Brottssamordning

Rapport

14 mars 2014

Ju 2012:16

Arbetsmaterial

Innehåll

1	Op 4.1. Sammanfattning och förslag.....	3
2	Uppdraget	6
2.1	Direktivet för OP 4:1	6
2.2	Projektdeltagare	7
2.3	Projektets genomförande.....	7
3.	Tidigare genomförda översyner/motsvarande att beakta i projektarbetet.....	8
3.1	Polisens nationella utredningskoncept (PNU)	8
3.2	Inspektion av polismyndigheternas arbete med brottsamordning (Tillsynsrapport 2013:12)	8
3.3	Granskning av effektiv brottsutredning (Internrevision RPS)	9
3.4	Polisers syn på utredning av mängdbrott (Brå 2013:20)	10
3.5	Inspektion av polismyndigheternas förmåga att genomföra utredningsåtgärder under icke-kontorstid (Inspektionsrapport 2012:1).....	11
3.5.1	Polismyndigheten i Dalarna	11
3.5.2	Polismyndigheten i Västmanlands län	11
3.5.3	Polismyndigheten i Västerbottens län.....	11
3.5.4	Polismyndigheten i Kronobergs län	11
3.5.5	Polismyndigheten i Hallands län	12
3.6	Brottsamordning, en nationell polis (Förstudierapport RPS)	12
4.	Rapporter inom ramen för arbetet avseende den nya Polismyndigheten (OP- 3.1 och OP- 3.2)	12
4.1	Underrättelseverksamheten (OP-3.1)	13
4.2	Verksamheten inom LKC, PKC och telefonväxeln (OP-3.2)	13
5.	Befintliga överenskommelser om samordning.....	14
5.1	Samordning av brottsutredningar	14
5.2	Samverkan mot mängd- och seriebrottslighet.....	14
6.	Brottsamordningsfunktionen i Västerbottens län	15
7.	Projektgruppens överväganden	16
7.1	Allmänt	16
7.2	Ärendefördelning och ärendesamordning	17
7.3	Operativ och forensisk analys	18

7.4	Nationellt regelverk för ärendesamordning	20
7.5	IT-stöd för samordning	21
7.6	Utbildning och information	21
8	Bilder som beskriver ärende- och brottssamordning.....	22

Arbetsmaterial

1 OP-4.1. Sammanfattning och förslag

Projektgruppen kan inledningsvis konstatera att brottssamordning är samlingsnamnet på två processer, ärendesamordning samt operativ brottsanalys och forensisk analys. Eftersom begreppet brottssamordning, innefattandes det två processerna, kan uppfattas som något otydligt med överhängande risk för begreppsförvirring avseende dess innehåll, föreslår projektgruppen att begreppet brottssamordning enbart ska innefatta operativ brottsanalys och forensisk analys. Processerna ärendesamordning och brottssamordning kräver dock en mycket god kommunikation mellan processerna om framgång ska nås.

Syftet med ärendesamordning är främst att ur ett effektivitetsperspektiv i ett sammanhang utreda de samlade brottsmisstankarna mot samma person och i ett sammanhang redovisa de ärenden till åklagare som inte blivit föremål för beslut om bl.a. förundersökningsbegränsning. Forensisk analys och operativ brottsanalys innebär systematiska analyser av brottsligheten för att identifiera brottsmönster, tillvägagångssätt och jämföra spår från brottsplatser i syfte att undersöka om det finns gemensamma faktorer som kan tyda på bl.a. seriebrottslighet. En nyligen genomförd inspektion av fyra polismyndigheters arbete med brottssamordning (Tillsynsrapport 2013:12) kunde konstatera att ärendesamordningen fungerar tillfredsställande i samtliga inspekterade myndigheter men att den forensiska analys- och den operativa brottsanalysverksamheten har en utvecklingspotential av betydande grad.

Ärendefördelning och ärendesamordning är den del av processen som genom ett aktivt förundersökningsledarskap och oavsett organisatorisk nivå ska fatta beslut, samordna och fördela ärenden initialt såväl som kontinuerligt under utredningsprocessen. Redan i det inledande skedet av förundersökningen ska åtgärder vidtas så att enbart utredningsbara ärenden, d.v.s. ärenden där det finns skäl att vidta ytterligare utredningsåtgärder efter det initiala skedet, fördelas vidare i organisationen. Förundersökningsledaren ska i sammanhanget ha den kompetens som föreslås i rapporten OP-4, fjärde deluppdraget ”En optimal förundersökningsledarprofil”. Den tidigare nämnda inspektionen konstaterade att de myndigheter som har den effektivaste samordningen är de som arbetar med samordning under hela processen och inte bara i det inledande skedet. Förundersökningsledare i den initiala fasen av utredningsprocessen ska alltså besluta om utredningsåtgärder som kan ske i nära anslutning till det anmälda brottet, för att på så sätt undvika onödiga överlämningar i ärendeprocessen. Därefter ska de ärenden, som inte blivit nedlagda eller avslutade genom redovisning till åklagare, omedelbart fördelas till den inkorg på nationell, regional, polisområdes eller lokalpolisområdesnivå där förundersökningen av samordningsskäl eller enligt framtagen ärendefördelningsplan ska utredas. Vid alla handläggande grupper, sektioner, enheter och avdelningar ska det finnas en sådan inkorg med upparbetade rutiner för bevakning av inkommande ärenden.

Projektgruppen föreslår att det i varje polisområde ska inrättas en brottssamordningsfunktion innehållandes polisområdets seriebrottsamordnare, forensiker (tekniker), förundersökningsledare och analytiker med varierande numerär beroende på områdets storlek och behov i övrigt. Funktionen ska ha ständig dialog med förundersökningsledare i utredningsverksamheten, med underrättelseverksamheten samt med motsvarande funktioner i

övriga polisområden inom regionen samt med regionens PKC (RAUC). För framgång krävs en utmärkt kommunikation mellan utrednings- och underrättelseverksamheten.

Den regionala brottsamordningsfunktionen utgörs huvudsakligen av regionens brottsamordningsfunktioner på polisområdesnivå med upparbetade dagliga kontakter för att utbyta information om vad som förevarit inom regionen. Vid dessa kontakter ska även regionens PKC (RAUC) medverka. Vid kontakt och informationsutbyte med övriga regioner föreslås att ansvaret för kommunikationen i första hand ska ske av brottsamordningsfunktionen i det polisområde som utgör regionens huvudort. Förutom detta förslag på kommunikation och samordning mellan regionerna finns redan i dagsläget ett komplement på samordning i form av den upparbetade kommunikationsrutin som sker i PKC-organisationen. OP-3.2 föreslår i sin rapport att PKC (RAUC) ska ges ett ansvar att bl.a. ärendefördela och utföra brottsamordning av de ärenden som initieras vid RAUC. Den Nationella operativa avdelningen (NOA) föreslås få ett processansvar för brottsamordning.

Inom lokalpolisområdet ska lokalpolisområdeschefen ansvara för att det finns en funktion med uttalat ansvar för operativ brottsanalys i områdets ärenden, i syfte att fånga upp brottsanmälningar, såväl öppna som stängda, och övrig information, t.ex. operativa underrättelser som har betydelse för brottsuppleringen i området. Funktionen ska bl.a. ges uppdraget att bevaka lokalpolisområdets inkorg.

Projektgruppen föreslår att det inför 2015 utarbetas ett nationellt regelverk, i samråd med Åklagarmyndigheten, som säkerställer en gemensam utredningsprocess. Den framtagna överenskommelsen från 2011 kan bl.a. utgöra en utgångspunkt i det fortsatta arbetet. I Polismyndigheten föreslås chefen för den Nationella operativa avdelningen få beslutsmandat avseende ärendesamordning och ärendefördelning på nationell nivå. Inom regionen ska på motsvarande sätt beslutsmandatet tilldelas processägaren för regionens utredningsverksamhet.

En förutsättning för en väl fungerande ärende- och brottsamordning på nationell, regional, polisområdes- och lokalpolisområdesnivå är krav på gemensamma IT-stöd med åtkomst till för uppgiften relevanta ärenden. Ett krav i sammanhanget är tillgång till utredningsmaterial digitalt.

Projektgruppen föreslår att projekt IT-6 tar fram tydliga och enkla metodbeskrivningar för hur Polisens personal praktiskt ska hantera överlämningar i RAR och DURTVA mellan de 22 instanserna samt hur samordning av icke BMP-ärenden och BMP-ärenden i IT-stödet ska hanteras.

Projektgruppen föreslår att Polismyndigheten i samband med genomförandet av förslagen i OP-4.1 utbildar avseende reglerna kring ärendefördelning och ärendesamordning samt avseende förmågan att utföra kvalitativa brotts- och forensiska analyser. Det är i sammanhanget viktigt att personalen får ökad kännedom om kommunikationsvägarna avseende samordning på nationell, regional, polisområdes och lokalpolisområdesnivå, d.v.s. vilka inkorgar som finns att tillgå samt rutinerna avseende hantering av det nya IT-stödet.

Projektgruppen vill avslutningsvis påtala vikten av framtida gemensamma mål för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Som det är i dagsläget, där Polisen mäter ärenden istället för som Åklagarmyndigheten brott- och brottsmisstankar, finns en uppenbar risk att

ärenden med god prognos, inte kommer att samordnas. Detsamma gäller avseende viljan och förståelsen att besluta om förundersökningsbegränsning eftersom Polisen betraktar begränsningen som något som påverkar resultatet i uppföljningsmodellen på ett negativt sätt.

Arbetsmaterial

2 Uppdraget

Den nya Polismyndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2015. Den särskilde utredaren Thomas Rolén har till uppgift att besluta om och genomföra de åtgärder som krävs för bildandet. Till sin hjälp har Thomas ett antal medarbetare som utgör genomförandekommittén.

Som ett led i kommitténs arbete bildas projekt inom vissa områden. Thomas Rolén har i sitt ställe utsett Lisbeth Johansson till projektägare för projektet Brottsamordningsfunktioner. Projektägaren bestämmer vad som ska utföras i projektet och är mottagare av rapportering från projektet.

Enligt kommittédirektivet (dir.2012:129) ska utredaren besluta om andra övergripande strukturformer, bl.a. vilka verksamheter som ska ledas och samordnas nationellt och vilka som ska koncentreras till färre ställen inom Polismyndigheten. I direktivet framgår som exempel på detta kommunikationscentralerna. Utredaren ska även genomföra reformerna under uppdragstiden i den utsträckning det är möjligt och ange en tidsplan i de fall de ska genomföras.

2.1 Direktivet för OP 4:1

I direktivet till OP 4:1 anges att syftet är att få till stånd en fungerande och bättre brottsamordning. Med brottsamordning avses 1) ärendesamordning (känd gärningsman), 2) forensisk samordning och 3) operativ brottsanalys.

Projektgruppen ska

- 1) Identifiera vilka förändringar som krävs för att all brottsamordning ska ske samlat inom respektive region
- 2) Identifiera och ge förslag på hur processen ska fungera och hur flödet ska hanteras inom varje region, polisområde och lokalpolisområde
- 3) Ge förslag på en organisation för brottsamordning som innefattar alla tre delarna inklusive mandat och styrning och ledning
- 4) Ge förslag på vilket mandat som bör finnas för ledningen på brottsamordningsfunktionen respektive förundersökningsledare samt slutligen
- 5) Ge förslag på hur brottsamordningen mellan regionerna och på nationell nivå ska fungera.

För de fall att projekt 3.2, som utreder en övergripande strukturreform av LKC, PKC och telefonväxel, föreslår att det ska finnas en ledningscentral och ett kontaktcenter i varje region samt att brottsutredningsverksamheten vid PKC ska utvecklas med bättre brottsamordning finns behov av att utreda formerna för brottsamordningen och hur flödet ska fungera hela vägen från region- till lokalpolisområdesnivå. Ett sådant behov föreligger också om förslaget innefattar annan ordning men med PKC som en del av brottsamordningen.

Projektet ska löpande stämma av med projekt 3.2 och de resultat som där framkommer. Vid behov ska projektet även stämma av med andra projektgrupper, och särskilt med projekt 3.1 avseende underrättelseledd operativ gränslös samverkan, inom Genomförandekommittén.

En rapport ska redovisas senast 14 mars 2014.

2.2 Projektdeltagare

I projektgruppen har ingått följande personer:

Lars Markus, projektledare, Polismyndigheten i Stockholms län

Magnus Sallrot, projektsekreterare, Polismyndigheten i Stockholms län

Pontus Oscarsson, Rikspolisstyrelsen, Polisavdelningen

Ola Stoltz, Rikskriminalpolisen

Johan Claesson, samverkansområde Nord

Mikael Nyqvist, samverkansområde Bergslagen

Jenny Ferngren, samverkansområde Mitt

Helena Stridsman, samverkansområde Stockholm

Joel Gerdin, samverkansområde Öst

Gerd Brantlid, samverkansområde Väst

Tommy Lindén, Sydsamverkan

Tore Olsson, SKL

Jan Johansson, Polisförbundet

Anne-Kathrine Brandt, ST

Malin Bengtsson, Seko

Anna Lindgren, Saco-S

Carina Maxson, Åklagarmyndigheten

Patrik Säflund, Åklagarmyndigheten

2.3 Projektets genomförande

Projektgruppen startade upp arbetet den 15 januari 2014 och har sammanlagt haft möten vid fem tillfällen (heldagar). I samband med dessa möten har projektgruppen fått redovisning avseende arbetet i projektgrupp IT-6, framtidens IT-stöd, avseende arbetet i projektgrupp OP-3.1, underrättelse-ledd operativ gränslös samverkan, avseende arbetet i projektgrupp OP-3.2, övergripande strukturreform av LKC, PKC och telefonväxeln samt avseende verksamheten i brottssamordningsfunktionen i Polismyndigheten i Västerbottens län och deras samverkan med övriga myndigheter i regionen. Projektledaren besökte dessutom den 4 februari 2014 brottssamordningsfunktionen i Polismyndigheten i Västerbottens län samt har haft ett avstämningsmöte med projektledaren för OP-3.2 den 13 mars 2014.

3. Tidigare genomförda översyner/motsvarande att beakta i projektarbetet

3.1 Polisens nationella utredningskoncept (PNU)

Utredningen Polisens nationella utredningskoncept (PNU) tillsattes under våren 2004 för att i nära samverkan med polismyndigheterna analysera erfarenheter och goda exempel i syfte att föreslå konkreta åtgärder som skapar varaktig utveckling av utredningsverksamheten, med befintliga resurser. Målet är att konceptet ska vara ett stöd i polismyndigheternas strävan att öka lagföringen och reducera brottsligheten, främst beträffande mängdbrott.

I slutrapporten från den 9 juni 2004 står bl.a. att utredningsverksamheten brister i samordning av anmälningar. Utredningar med samma misstänkta eller målsäganden utreds hos olika enheter. Orsaken är ofta att det inte finns någon funktion som har helhetssynen och kan samordna och fördela myndighetens brottsutredningar. Förslaget är att myndighetsgemensamma brottsamordningsfunktioner inrättas. Funktionen blir ett naturligt forum för all utredningsinformation i myndigheten. Därför bör funktioner för samordning, operativ brottsanalys, forensisk analys och den brottsförebyggande funktionen ingå i samordningen. Förutsättningarna för att analysera och bedöma information kring all anmäld brottslighet vid myndigheten har därmed skapats.

3.2 Inspektion av polismyndigheternas arbete med brottsamordning (Tillsynsrapport 2013:12)

Inspektionen omfattade polismyndigheterna i Hallands län, Uppsala län och Värmland samt polismästardistriktet Västerort i Polismyndigheten i Stockholms län.

Inspektionsgruppen konstaterar att begreppet brottsamordning omfattar processerna 1) ärendesamordning samt 2) forensisk analys och operativa brottsanalys. Syftet med ärendesamordning är främst att ur ett effektivitets-perspektiv i ett sammanhang utreda de samlade brottsmisstankarna mot samma person och i ett sammanhang redovisa ärendena till åklagaren. Forensisk analys och operativ brottsanalys innebär systematiska analyser av brottslighet för att identifiera brottsmönster, tillvägagångssätt och jämföra spår från brottsplatser i syfte att undersöka om det finns gemensamma faktorer som kan tyda på seriebrottslighet.

En generell bedömning är att vid de inspekterade myndigheterna fungerar ärendesamordningen tillfredsställande. Samtliga myndigheter har funktioner för brottsamordning, där ärendesamordningen och ärendefördelningen är den mest framträdande processen. Den forensiska analysverksamheten och den operativa brottsanalysverksamheten är däremot ofta en mindre framträdande process. En anledning till otydligheten är att analysverksamheten oftast bedrivs i två parallella processer och saknar därmed en tydlig gemensam struktur, vilket försämrar möjligheten att skapa en samlad bild av tillgänglig information. En generell brist är också att det oftast saknas en tydlig mottagare av operativa underrättelser och annan liknande information.

Inspektionsgruppen har funnit att delegation att fatta beslut om förundersöknings-begränsning endast har tilldelats ett fåtal medarbetare. Detta medför i ärendesamordnings-hänseende att flera ärenden riskerar att hanteras i utredningssystemet än vad som är nödvändigt. Syftet med

förundersökningsbegränsning är främst processekonomiskt, d.v.s. att utredningsresurserna ska användas så effektivt och rationellt som möjligt.

Inspektionsgruppen har funnit att de myndigheter som har den effektivaste samordningen är de som arbetar med samordningen under hela förundersökningsprocessen.

Inspektionsgruppens uppfattning är att spår och annan forensisk information säkras i stor omfattning med det varierar i vilken omfattning analys görs av de forensiska resultaten. Det kan konstateras att vissa myndigheter fortfarande inte utför någon djupare analys med anledning av en träffrapport från SKL, även vid träff mot en person.

Inspektionsgruppen bedömer att arbetet med operativ brottsanalys utvecklats olika vid de inspekterade myndigheterna. Analysarbetet sker vid flera olika funktioner, t.ex. vid KUT eller vid lokala KUT-funktioner, hos seriebrottssamordnare, i brottsamordningsfunktionen eller av forensiska analytiker. Analysarbetet sker ofta utan en tydlig samordning och en tydlig kommunikation mellan funktionerna. Då arbetet sprids på flera funktioner är risken stor att viktig information går förlorad. Informationen bör därför hanteras vid en gemensam analysfunktion.

3.3 Granskning av effektiv brottsutredning (Internrevision RPS)

Internrevisionen kan konstatera att en fullständig ärendesamordning är svår att uppnå. Skäl till bristande samordning kan vara att brott ligger olika i tiden eller att samma gärningsman är misstänkt för flera olika typer av brottslighet. Brotts i nära relation utreds t.ex. normalt av andra funktioner än tillgreppsbrott. Ett brott kan ha flera gärningsmän vilket försvårar samordning. Även geografiska skäl kan finnas till att ärenden inte samordnas.

Det har i flera intervjuer under granskningen och även i andra sammanhang framhållits att det finns en kultur inom Polisen att inte samordna ärenden. Ett skäl som ofta lyfts fram för utebliven ärendesamordning är att Polisens styrsystem inte uppmuntrar till ärendesamordning. Polismyndigheter med en stark resultatorientering på enhetsnivå, som innebär högt ställda krav på att redovisa ärenden till åklagare, riskerar att utveckla ett motstånd mot att samordna ärenden med god prognos.

Internrevisionen anser att det trots att ärendesamordningen kanske på de flesta håll fungerar tillfredsställande, så finns det mycket att göra för att den ska bli bättre, inte minst när det gäller enhetliga rutiner. Internrevisionen rekommenderar att åtgärder vidtas för att åstadkomma klara och tydliga ärendesamordningsregler. Detta arbete bör omfatta överväganden om hur incitament kan skapas för att uppmuntra till samordning. Antalet inkorgar bör anpassas till de förutsättningar som finns med hänsyn till brottsvolym och lokala brottsforum. Det väsentliga är att en effektiv och ändamålsenlig ärendesamordning kan åstadkommas.

Internrevisionens uppfattning är att det finns funktioner som i olika utsträckning utför forensisk analys och operativ brottsanalys på myndighetsnivå, och även på lokal nivå i polisdistrikt och polisområden. Det har framkommit att dessa funktioner är organiserade olika i skilda myndigheter och att de fungerar på olika sätt. Flera intervjupersoner har påtalat att risken för dubbelarbete är påtaglig om funktionerna är uppdelade på olika enheter. En grundläggande

iakttagelse är att överblicken av ärenden är väsentlig och att storleken på inflödet av ärenden har en avgörande betydelse för förutsättningarna att uppnå en effektiv hantering.

Internrevisionen anser att en gemensam struktur bör finnas för samordning av operativ brottsanalys och forensisk analys. Enhetliga rutiner bör så långt möjligt tas fram för hur brottsanalyser ska genomföras och hur samordning ska ske. Rutinerna bör även omfatta hur verksamheten ska bedrivas under respektive utanför kontorstid.

Beträffande förundersökningsbegränsning kan internrevisionen konstatera att polisen tillämpar detta lagstöd i mycket olika omfattning. Genom att avstå från att lägga resurser där insatserna ger små eller inga effekter på påföljden, kan förutsättningar skapas för att snabbt och med kvalitet ta hand om andra, mer angelägna brott. Det finns många faktorer som påverkar omfattningen av polisens förundersökningsbegränsningar, t.ex. bristande erfarenhet och kompetens och därmed svårigheter att bedöma grunderna för straffvärde och straffmätning. Vid flera intervjuer har det också framförts att det hos många poliser finns ett principiellt motstånd och ovilja till förundersökningsbegränsning. I grunden vill polisen lagföra och förundersökningsbegränsning eller andra åtgärder som innebär att lagföring för brott inte sker strider mot den allmänna rättsuppfattningen.

3.4 Polisens syn på utredning av mängdbrott (Brå 2013:20)

Brottförebyggande rådet (Brå) konstaterar att en av fördelarna med en väl fungerande brottsamordning, det vill säga ärendesamordning och brottsanalys, är möjligheten att avlasta utredningsenheterna genom att lägga ned ärenden som inte är utredningsbara. Det förutsätter dock att det finns en tydlig funktion som utför arbetsuppgifterna och att resultaten kommer till användning. Annars finns risk att samordningen snarare försinkar ärendehantering, eftersom tiden är en viktig faktor för utredningsresultatet.

Majoriteten av de förundersökningsledare och chefer som intervjuades på PKC instämmer i kritiken från tidigare studier att anmälningar skickas vidare i för många led innan de når den som ska besluta om handläggning eller utredning och senare den som ska arbeta med utredningen. Att anmälan upprättas på PKC innebär extra "stationer" eftersom anmälningar tas upp nationellt och därmed behöver skickas mellan myndigheter, men det finns också problem med för många överlämningar i senare led. I vissa myndigheter tillkommer dessutom problemet att det finns alltför många potentiella mottagare av anmälningarna när de ska skickas vidare från PKC. Bara i Stockholms län finns 91 olika möjligheter att överlämna anmälningar från PKC.

Förundersökningsledare och utredare tillfrågades i Brås enkät hur de anser att samordningen fungerade genom att låta dem bedöma möjligheten till brottsanalys och ärendesamordning i deras myndighet. Endast 15 procent av utredare och förundersökningsledare bedömde att möjligheten för deras myndighet att fånga upp seriebrottslighet genom brottsanalys är god. När det gäller ärendesamordning ger de en något positivare bild. På frågan hur de bedömer polismyndighetens möjlighet till ärendesamordning svarar drygt hälften att den fungerar bra.

Det är även viktigt att uppmärksamma att en dryg tredjedel av respondenterna i Brås enkätstudie uppgav att de inte kan bedöma vilken möjlighet deras polismyndighet har att upptäcka seriebrott

genom brottsanalys. Motsvarande andel för dem som inte kunde uttala sig om ärendesamordning är tolv procent.

3.5 Inspektion av polismyndigheternas förmåga att genomföra utredningsåtgärder under icke-kontorstid (Inspektionsrapport 2012:1)

Under avsnitt 3.5.1 till och med 3.5.5 redovisas de iakttagelser som inspektionsgruppen gjorde avseende inspekterade myndigheters brottsamordningsfunktion.

3.5.1 Polismyndigheten i Dalarna

Brottsamordningen görs i huvudsak endast under dagtid och är inriktad på ärendesamordning inom länet. Brottsamordning med inriktning mot brottsanalys och forensisk analys förekommer inte mer än i undantagsfall. Brottsamordning mot angränsande län eller inom regionen genomförs inte heller i någon vidare och systematisk omfattning. Det framstår som om myndigheten inte ser något behov av brottsamordning under icke-kontorstid. Myndighetens förmåga att tidigt upptäcka mängdbrott av seriekaraktär är därför mycket begränsad.

3.5.2 Polismyndigheten i Västmanlands län

Brottsamordning genomförs endast under dagtid och är främst inriktad mot ärendesamordning. Brottsanalys och forensisk analys förekommer endast i viss utsträckning. Samordning sker i huvudsak i RAR och inom länet. Rutiner för nationell och regional brottsamordning saknas och användandet av misstankeregistret (MR) sker sällan. Brottsamordning med angränsade län genomförs inte i någon vidare eller systematisk omfattning. Därmed är myndighetens förmåga att upptäcka mängdbrott av seriekaraktär i initiala skeden mycket begränsat.

3.5.3 Polismyndigheten i Västerbottens län

Brottsamordning i form av ärendesamordning sker inom länet av jourhavande förundersökningsledare. Ärendesamordningen behöver utvecklas enligt åklagarmyndigheten. Brottsanalys och forensisk analys sker inte annat än vid särskilda händelser med grövre brottslighet. Emellertid har ett särskilt projekt inletts för att utveckla brottsamordning mot gärningsmän. Brottsamordning sker inte systematiskt med andra län, vilket påverkar möjligheterna att nå framgångar i arbetet mot brott med seriekaraktär.

3.5.4 Polismyndigheten i Kronobergs län

Brottsamordning är begränsad till ärendesamordning inom länet. Ärendesamordningen behöver dock utvecklas enligt åklagarmyndigheten, utifrån det förhållandet att det finns allt för många öppna ärenden. Brottsanalys och forensisk analys sker inte systematiskt med undantag från det samarbete som myndigheten ingår i tillsammans i samverkansområde SYDSAM och polismyndigheterna i Hallands län och Jönköpings län då det gäller bostadsinbrott. Även ärendesamordningen när det gäller PUST-ärenden kan utvecklas, inte minst när det gäller att skapa klara och enhetliga rutiner.

3.5.5 Polismyndigheten i Hallands län

Brottssamordning sker som ärendesamordning. Även arbetet med brottsanalys och forensisk analys lyfts fram som ett gott exempel. Brottssamordning sker främst inom länet men också med Västra Götalandsregionen. Myndigheten deltar i ett särskilt samarbete för systematisk brottsanalys och forensisk analys tillsammans med samverkansområde SYDSAM och polismyndigheten i Jönköpings län då det gäller bostadsinbrott. Brottssamordning sker under dagtid av särskilda brottsamordnare och till viss del under övrig tid av jourhavande förundersökningsledare. Ärendesamordning när det gäller PUST-ärenden som tidigare skedde vid åklagarmyndigheten sker nu vid polismyndigheten.

3.6 Brottssamordning, en nationell polis (Förstudierapport RPS)

Rikspolisstyrelsen fick under 2011 i uppdrag att följa upp polismyndigheternas verksamhet utifrån ett effektivitets- och resultatperspektiv. Uppföljningen resulterade i en rapport som bl.a. påtalar att brottsamordningens uppdrag och roll upplevs som otydlig. En arbetsgrupp med representanter från ett antal samverkansområden samt Rikskriminalpolisen bildades med uppdraget att tydliggöra brottsamordningens uppdrag och roll samt skapa förutsättningar för en kvalitativ, enhetlig och effektiv brottsamordning utifrån perspektivet en nationell polis.

I sammanfattningen konstaterar förstudierapporten att brottsamordnings-funktionen får kritik ibland för att dess uppdrag är oklart. Det förekommer en otydlighet och begreppsförvirring kring dess olika delar samt var och när dessa bör utföras. Samordning av brottsmisstankar, operativ brottsanalys och forensisk analys utgör tydliga ansvarsområden och skapar förutsättningar för en effektiv ärendehantering samt en ökad andel positiva lagföringsbeslut. Den ska uppmärksamma mängd- och seriebrottslighet genom operativa brottsanalyser och forensiska analyser. Överenskommelsen mellan Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna om samverkan mot mängd- och seriebrottslighet ska vara väl förankrad i organisationen och ligga till grund för samordning av brottsmisstankar såväl som för ärendesamordning.

Förstudien poängterar även hur viktigt alla medarbetares ansvar är för en välfungerande brottsamordning, där en kvalitativ anmälan, initiala och relevanta utredningsåtgärder samt aktiv förundersökningsledning är välkända framgångsfaktorer. Förstudien avslutas med rekommendationer bl.a. om att överväga möjligheten att utse en sakkunnigmyndighet för utveckling och samverkan kring brottsamordning, andelen utförda platsundersökningar vid mängd- och seriebrott ska öka samt att överväga möjligheten att överföra seriebrottsamordnarens uppgifter att ingå i brottsamordningen.

4. Rapporter inom ramen för arbetet avseende den nya Polismyndigheten (OP- 3.1 och OP-3.2)

Inom ramen för arbetet med kärnverksamheten OP-3 har två underprojekt tillsatts vars slutrapporter projektgrupp OP-4.1 ska beakta i arbetet med att utreda framtidens brottsamordningsfunktion. Dessa fördjupningsområden inom kärnverksamheten behandlar

underrättelseverksamheten (OP-3.1) och verksamheten inom länskommunikationscentraler (LKC), Polisens kontaktcenter (PKC) och telefonväxel (OP-3.2).

4.1 Underrättelseverksamheten (OP-3.1)

I och med bildandet av Polismyndigheten finns möjlighet att ytterligare utveckla underrättelseverksamheten som ett strategiskt stöd till ledningen på olika nivåer. Därför föreslår projektgruppen för OP-3.1 att underrättelseverksamheten, som traditionellt sett varit en del av kriminalpolisverksamheten, bildar en egen struktur. Det innebär att verksamheten organiseras i egna enheter och sektioner vid Nationella operativa avdelningen, regionerna och polisområdena, vilket underlättar enhetlighet och samordning.

Förutom att utveckla underrättelseverksamheten strategiskt behöver förändringar ske på den operativa sidan. Nationella operativa avdelningens processansvar för underrättelseverksamheten ger en reell möjlighet att ta fram dagliga lägesbilder för alla nivåer i syfte att framkalla operativa åtgärder på respektive nivå. En nationell, enhetlig samordnings- och beslutsstruktur för avsättning av underrättelseinformation är avgörande för framgång.

För att uppnå detta måste vissa grundläggande förutsättningar finnas som till exempel en gemensam och tydlig målbild för underrättelsetjänsten, den operativa verksamheten och samverkande myndigheter, en underrättelseverksamhet som stödjer det operativa beslutsfattandet på alla nivåer, en beslutsstruktur som innebär att det finns avsättningsyta för operativa underrättelser dygnet runt, en beslutsstruktur som innebär att verksamheten leds i ett helhetsperspektiv vilket bör kunna ha positiv inverkan på resurstillgången för arbetet mot grov, organiserad och gränsöverskridande brottslighet samt en uppföljning som fokuserar på effekterna av Polisens arbete och som på olika sätt stimulerar gränslös samverkan.

4.2 Verksamheten inom LKC, PKC och telefonväxeln (OP-3.2)

Projektgruppen föreslår att kontaktcentret ska vara regionalt organiserat och få ett utökat uppdrag inom utredningsverksamheten med en ny benämning (RAUC) som beskriver uppdraget. Verksamheten ska syfta till att ta emot och upprätta anmälningar om brott, vidta initiala utredningsåtgärder, ärendefördela och genomföra brottsamordning av de ärenden som initierats vid RAUC. Därutöver ska den icke akuta verksamheten som initierats vid LKC i tillämpliga delar omhändertas vid RAUC.

Projektgruppen föreslår att den mer långtgående brottsamordningen, brottsanalysen och forensiska analysen bör ske på polisområdesnivå i nära samverkan med utredningsverksamheten. Denna fråga hanteras inom ramen för projekt OP-4. Projektet (OP-3.2) förutsätter att metoder och organisation för brottsamordning i övrigt är framtagna inför 1 januari 2015 samt att det föreslagna utökade uppdraget för kontaktcentret då beaktas.

Projektet föreslår att det ska finnas ett processansvar som ska syfta till att bygga upp och förvalta verksamheten ur ett systemperspektiv i den nya Polismyndigheten och att detta ska hanteras av den Nationella operativa avdelningen (NOA).

5. Befintliga överenskommelser om samordning

5.1 Samordning av brottsutredningar

Enligt en överenskommelse den 3 oktober 2011 mellan Polisen och Åklagar-myndigheten om samordning av brottsutredningar (ÅM-A 2010/0698 och 1809) är huvudregeln den att polismyndigheten behåller förundersökningsledarskapet för brottsmisstankar som enligt fördelningscirkuläret (FAP 403-5) ska vara polisledda även om det förekommer andra brottsmisstankar mot samma person där förundersökningen leds av åklagare.

Det framgår vidare att flera brottsmisstankar mot en person handläggs i ett sammanhang och redovisas vid ett tillfälle till åklagarkammaren samt att lagföring av flera brottsmisstankar mot en person ska ske i ett sammanhang.

I samband med att en polismyndighet inleder en förundersökning eller utreder ett brott enligt 23 kap 22 § rättegångsbalken ska polismyndigheten pröva om förutsättningar finns för samordning. Prövningen ska göras fortlöpande under utredningen. I samband med att en åklagare inleder en förundersökning eller övertar ledningen av en förundersökning från annan myndighet ska åklagaren pröva om förutsättningar finns för samordning. Prövningen ska göras fortlöpande under utredningen.

När det förekommer brottsmisstankar mot samma person och som är både polisledda och åklagarledda ska den polisiära förundersökningsledaren kontakta berörd åklagare och informera om brottsmisstankarna. De polisiära brottsmisstankarna ska inte lottas in på åklagarkammaren utan den polisiära förundersökningsledaren ska endast informera åklagaren om brottsmisstankarna.

Samordning mellan polismyndigheter och inom Åklagarmyndigheten ska ske i första hand till den ort där den misstänkte är häktad, därefter till den ort där brottet med det högsta stadgade minimistraffet är begånget och slutligen till den ort där det tidigaste begångna brottet ägt rum.

5.2 Samverkan mot mängd- och seriebrottslighet

Enligt överenskommelsen den 14 september 2011 mellan Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna om samverkan mot mängd- och seriebrottslighet (A-400-68/11) ska beslut om samordning av polisledda förundersökningar fattas av polismyndighet och beslut om samordning av åklagarledda förundersökningar fattas av åklagare.

I samtliga polismyndigheter ska finnas en brottsamordningsfunktion, för omhändertagande av samordning gentemot andra polismyndigheter av brottsmisstankar i utredningar som leds av polismyndighet. Brottsamordningsfunktionen vid den polismyndighet till vilken samordning ska ske ansvarar för samordning av brottsmisstankar i utredningen som leds av polismyndighet. På chefsnivå ska finnas en funktion som ytterst har ansvaret.

Åklagare vid den kammare till vilken samordning ska ske ansvarar för samordning av brottsmisstankar i utredningar som leds av åklagare och ytterst har kammarchefen ansvaret.

6. Brottsamordningsfunktionen i Västerbottens län

Brottsamordningsfunktionen i Polismyndigheten i Västerbottens län består av tre personer, en seriebrottsamordnare tillika förundersökningsledare, en forensiker och en förundersökningsledare, som bl.a. har daglig kontakt med förundersökningsledare i jourmiljön, SAMOKUT, lokal KUT och motsvarande funktioner i de andra tre länen, polismyndigheterna i Norrbottens-, Västernorrlands- och Jämtlands län, tillhörande samverkansområde Nord.

Konceptet präglas av en utmärkt kommunikation mellan utredningsspåret och underrättelsespåret. Deras uppfattning är att brottsamordningsfunktionen inte ska ses som en process utan istället betraktas som två skilda processer. Den ena processen är ärendesamordning (känd gärningsman) och den andra är operativ analys och forensisk analys (okänd gärningsman).

Den första processen, ärendesamordningen börjar alltid vid granskning av det enskilda ärendet och i nära anslutning till brottet. Det är därefter en fortlöpande process under hela utredningsarbetet med krav på en aktiv förundersökningsledning under hela processen. Den andra processen, operativ och forensisk analys, innebär att systematiskt och fortlöpande analysera information från brottsplatser riktat i första hand mot seriebrottslighet i nära samarbete med underrättelseverksamheten. För att nå framgång ska den ledas av en förundersökningsledare i syfte att ärenden ska utmynna i operativa insatser i form av utredning eller spaning.

Västerbottens Län har cirka 260.000 medborgare och är stort till ytan. De får in cirka tjugosjutusen ärenden per år som förundersökningsledarna i linjeverksamheten granskar och fördelar. Ärenden kommer in i tre s.k. trattar i myndigheten. Dessa finns geografiskt belägna i Umeå, Skellefteå samt Lycksele. Det förekommer en del diskussioner i myndigheten innan brottsamordningsverksamheten slutligen delades in i två processer. Ärendefördelningen i de tre nämnda orterna sköts av jourförundersökningsledare som också beslutar om förundersökningsbegränsning när så är tillämpligt. Brottanalysen och den forensiska analysen utförs numera av brottsamordningsfunktionen i Umeå. Samarbetet med övriga polismyndigheter i samverkansområdet sker över tid i fastställda möten och inflödet sammantaget är cirka etthundra tusen ärenden per år.

Arbetet med brottsamordning sker i första hand i DURTVÅ och här är det extra viktigt att kontrollera att allt befintligt material är in-scannat i ärendet innan beslut tas. Naturligtvis används även andra tillgängliga dataprogram som kan stödja processerna vilket ger kvalitet och är en förutsättning för en professionell brotts- och forensisk analys. Vid behov återupptas nedlagda förundersökningar för fortsatt utredning. Kontroll av ärenden med träffrapport eller skospårsträff sker fortlöpande i det dagliga arbetet i brottsamordningsfunktionen. För att få kvalitet i arbetet har myndigheten beslutat att alla ärenden inte bör bli föremål för operativ och forensisk analys. Myndigheten har fattat ett inriktningsbeslut att brotts- och forensisk analys i första hand ska ske beträffande inbrott i bostad och fritidshus, inbrott i lagerlokal, stölder av diesel, metall och lyxbilar, även om det finns mycket få ärenden av exklusiva bilar. Att arbeta med spår och framförallt att komma ut på brottsplatserna och att genomföra dörrknackningar och därmed söka vittnen är framgångsfaktorer i sammanhanget.

Sammanfattningsvis kan sägas att brottsamordningen är indelad i två processer vilket fungerar väl i Polismyndigheten i Västerbottens län. Större myndigheter/regioner med fler ärenden att

hantera kräver säkert ytterligare problemlösningar, förutom det som redan görs i den norra regionen. Ibland uppkommer brister i leveranserna p.g.a. otydliga beställningar. I Västerbotten hanteras ett fåtal ärenden i den Operativa Ledningsgruppen (OLG) då det mesta kan ske i linjen. I många fall är de ärenden som hanteras inom ramen för brotts- och forensisk analys nedlagda i ett tidigare skede.

Den Nationella Operativa Ledningsgruppen (NOLG) beslutade den 5 februari 2014 att ge den norra samverkansregionen i uppdrag att ansvara för utvecklingen av brottssamordningen under 2014. Utvecklingsuppdraget ska omfatta att beskriva metoder och arbetssätt, att utveckla metoder och arbetssätt, att omhänderta och systematisera erfarenheter på området, att ge stöd till regionerna vid implementering av metoder och arbetssätt samt att medverka till utveckling av IT-stöd för brottssamordning. Uppdraget ska bedrivas i nära samverkan och med anpassning till Genomförandekommitténs arbete med att organisera verksamheten till 2015 och en ny polismyndighet.

7. Projektgruppens förslag

7.1 Allmänt

I Polisens nationella utredningskoncept (PNU) från 2004 föreslås att myndighetsgemensamma brottssamordningsfunktioner inrättas som ska vara ett naturligt forum för all utredningsinformation i myndigheten. Brottssamordningsfunktionen ska enligt konceptet innehålla ärendesamordning, operativ brottsanalys, forensisk analys och en brottsförebyggande funktion. I samband med mängdbrottskonferenser, anordnade av RPS under åren 2004-2008, och inspektioner har dock konstaterats att det inte finns någon myndighet som till fullo har lyckats få till stånd en brottssamordningsfunktion i enlighet med konceptet. En av orsakerna har varit den något otydliga och komplicerade beskrivningen vad som ska göras i funktionen för att se helheten. Det har under senare år, bl.a. i samband med inspektioner, konstaterats att brottssamordningen egentligen består av två skilda processer, nämligen ärendesamordning som ska ses som en process och operativ brottsanalys och forensisk analys som ska ses som en annan process, där en god kommunikation mellan processerna är av avgörande betydelse för att nå framgång.

Syftet med ärendesamordning är främst att ur ett effektivitetsperspektiv i ett sammanhang utreda de samlade brottsmisstankarna mot samma person och i ett sammanhang redovisa de ärenden till åklagare som inte blivit föremål för beslut om förundersökningsbegränsning. Operativ brottsanalys och forensisk analys innebär att systematiska analyser av brottslighet görs för att identifiera brottsmönster, tillvägagångssätt och att jämföra spår från brottsplatser i syfte att undersöka om det finns gemensamma faktorer som kan tyda på seriebrottslighet.

Projektgruppen kan konstatera att brottssamordning f.n. är samlingsnamnet på två processer, ärendesamordning samt operativ brottsanalys och forensisk analys. Eftersom begreppet brottssamordning, innefattandes de två processerna, kan uppfattas som något otydlig med stor risk för begreppsförvirring avseende dess innehåll, föreslår projektgruppen att ordet brottssamordning enbart ska innefatta operativ brottsanalys och forensisk analys.

Under avsnitt 7.2 kommer projektgruppen att närmare beskriva den framtida ärendesamordningen med tillkommande ärendefördelning och under avsnitt 7.3 en närmare beskrivning av den operativa brottsanalysen och den forensiska analysen.

En förutsättning för att få till stånd en optimal ärende- och brottsamordning, oavsett i vilken region brottet sker, är att det finns ett nationellt regelverk med ett tydligt beslutsmandat (avsnitt 7.4), ett IT-stöd som möjliggör samordning över regionsgränserna (avsnitt 7.5) samt att korta utbildningar genomförs för att implementera det nya arbetssättet (avsnitt 7.6).

7.2 Ärendefördelning och ärendesamordning

Ärendefördelning och ärendesamordning är den del av processen som genom ett aktivt förundersökningsledarskap och oavsett organisatorisk nivå (regional, polisområde eller lokalpolisområde) ska besluta, samordna och fördela ärenden initialt såväl som kontinuerligt under utredningsprocessen. Det handlar bl.a. om att samla alla befintliga ärenden på misstänkta och utpekade personer så att dessa kan redovisas i ett sammanhang till åklagare. Det som beskrivits ovan är i grunden det som medborgarna ska förvänta sig av rättskedjan för att bl.a. minska genomströmningstiden och öka lagföringen. En anmälan görs bl.a. genom att ringa 114 14 då det gäller ärenden som inte är av akut art (PKC) och 112 (LKC) när ärendet brådskar. Anmälningar kan även ske via internet, skrivelser eller genom besök på en polisstation. Detsamma gäller i stora drag för inkommande tips och underrättelser.

Att det krävs välutbildade och erfarna förundersökningsledare på alla nivåer i organisationen är projektgruppen eniga om. Förundersökningsledaren ska ha den kompetens som beskrivs i rapporten OP-4, fjärde deluppdraget ”En optimal förundersökningsledarprofil”. Polisen har i sammanhanget en absolut rapporteringsplikt vilket innebär att anmälningar ska upprättas av den som först kommer i kontakt med den som anmäler ett brott. Enligt 9 § polislagen är en polisman, som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skyldig att lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.

Förundersökningsledare i den initiala fasen av utredningsprocessen, d.v.s. i första linjen ska besluta att åtgärder vidtas som kan ske i nära anslutning till det anmälda brottet, för att på så sätt undvika onödiga överlämningar i processen. Därefter ska de ärenden, som inte blivit nedlagda eller avslutade genom redovisning till åklagare, fördelas till den s.k. inkorgen där förundersökningen av samordningsskäl eller enligt framtagna ärendefördelningsplan ska utredas. Vid alla handläggande grupper, sektioner och enheter ska det finnas en sådan inkorg med krav på upparbetade rutiner för bevakning av bl.a. inkommande förundersökningar.

För att nå framgång krävs att de ärenden som inte avslutas initialt skyndsamt fördelas till dem som har ansvar för den fortsatta utredningen. Dessa ärenden ska ha fått prognosen utredningsbara, d.v.s. ärenden där det finns skäl att vidta ytterligare utredningsåtgärder. Det är här som nationella föreskrifter och anvisningar för ärendefördelning och ärendesamordning, med tydliga beslutsmandat, kommer att få en avgörande betydelse om framgång ska uppnås. Enkla och tydliga nationella regler för ärendefördelning samt ärendesamordning, med tillhörande beslutsmandat är avgörande för att det ska möjliggöras. Av reglerna ska även framgå vilka brott som ska utredas var. Ärendesamordning på misstänkt person kommer med största sannolikhet att

stöta på vissa svårigheter i och med förslaget att utreda olika typer av brott i olika nivåer som kräver olika kunskaper.

Enligt förslag av projektgrupp OP-4 ska de lokala polisområdena handlägga ”de brott som enligt bilagan till det s.k. fördelningscirkuläret (FAP 403-5 respektive ÅFS 2005:9) är av enkel beskaffenhet”. Vidare föreslås de lokala polisområdena även handlägga:

- ”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”.

Det som föreslås ska utredas i polisområdena är bl.a. familjevåldsärenden, barnärenden (redan beslutat) samt sexualbrottsutredning. Vidare föreslås att grova våldsbrott med undantag för hanteringen enligt PUG, grova narkotikabrott, bedrägerier och hatbrott handläggs där. Även trafikbrott, som inte kan färdigställas omgående, föreslås hanteras här på ett enhetligt sätt ”med förundersökningsledare som har den särskilda kompetens som krävs på området”. De flesta åklagarledda förundersökningarna enligt FAP 403-5 kommer enligt förslaget att utredas i polisområdet.

Slutligen föreslås att en begränsad del av brotten kommer att utredas på regionsnivå. Det handlar i första hand om grova brott som utreds enligt PUG, miljö/ arbetsmiljöbrott, vissa IT-brott, teknikspaning samt sällan förekommande specialstraffrättsliga brott. Sammantaget innebär detta att basen i utredningsverksamheten utgörs av polisområdes- och lokalpolisområdesnivån.

Det finns en skillnad mellan att utreda ärenden med frihetsberövade, ärenden som kräver snabba åtgärder som brott mot liv och hälsa samt ärenden med betydande värden mot andra inte brådskande fall. Det är viktigt att minimera antalet beslutsnivåer och överlämningar för att få en snabb, sammanhållen utredningsprocess. Det ställer stora krav på förundersökningsledningarnas kompetens, att de nationella reglerna avseende ärendefördelning och ärendesamordning är enkla och tydliga samt att det finns befintliga s.k. inkorgar till utredningsverksamheten på alla organisatoriska nivåer.

7.3 Operativ och forensisk analys

Projektgruppen förespråkar, som framgår av avsnitt 7.1, att brottsamordning i första hand ska vara samlingsnamnet för operativ brottsanalys och forensisk analys. Till skillnad från ärendesamordningen, som enligt genomförda inspektioner m.m. fungerar tillfredsställande i dagsläget, finns det avseende den operativa och forensiska analysen en utvecklingspotential av betydande grad. Den myndighet som förefaller kommit längst med att utveckla nämnda verksamhet är Västerbottens län, som av den anledningen också fått ett nationellt utvecklingsuppdrag under 2014 i samverkan med övriga myndigheter i regionen, se avsnitt 6.

Projektgruppen är av den uppfattningen att det i varje polisområde ska inrättas en brottsamordningsfunktion innehållandes polisområdets seriebrottsamordnare, forensiker (tekniker), förundersökningsledare och analytiker, med varierande numerär beroende på områdets storlek och behov. Funktionen ska ha ständig dialog, t.ex. fasta tidpunkter dagligen, med förundersökningsledare i utredningsverksamheten, med underrättelseverksamheten samt

med motsvarande funktioner i övriga polisområden inom regionen samt med regionens PKC (RAUC). För framgång krävs en utmärkt kommunikation mellan utrednings- och underrättelseverksamheten.

Den regionala brottsamordningsfunktionen utgörs huvudsakligen av regionens brottsamordningsfunktioner på polisområdesnivån med upparbetade dagliga kontakter för att utbyta information om vad som förevarit inom regionen. Vid dessa kontakter ska även regionens PKC (RAUC) medverka. Vid kontakt och informationsutbyte med övriga regioner föreslås att ansvaret för kommunikationen i första hand ska ske av brotts-samordningsfunktionen i det polisområde som utgör regionens huvudort, inte minst med tanke på att regionens SAMOKUT är placerad där. Förutom detta förslag på kommunikation och samordning mellan regionerna finns redan i dagsläget ett komplement på samordning i form av den upparbetade kommunikationsrutin som sker i PKC-organisationen, och som enligt förslaget i OP-3.2 kommer att fortsätta i den nya organisationen. Den Nationella operativa avdelningen (NOA) föreslås få ett processansvar för brottsamordning.

Inom lokalpolisområdet ska lokalpolisområdeschefen tillse att det finns en motsvarande funktion med uttalat ansvar för operativ brottsanalys i områdets egna ärenden, i syfte att fånga upp brottsanmälningar, såväl öppna som stängda, och övrig information, t.ex. operativa underrättelser som har betydelse för brottsuppleringen i området. Funktionen ska bl.a. bevaka lokalpolisområdets inkorg.

Den operativa brottsanalysen utgår från brottsplatsen med brottsplatsundersökningen och de övriga initiala åtgärder som vidtas där. Ett spår, ett tillvägagångssätt, en iakttagelse eller ett tips utgör ofta ingången till en operativ brottsanalys.

Förhör med målsägare och vittnen kan ge signalement och iakttagelser om personer som kan sättas i samband med brottet. Brottsstiden behöver ringas in och vid brott över en större geografisk yta kan den berätta mer om gärningsmannen och dennes färdriktning. Andra regioner kan behöva få denna information för att kunna agera. Den operativa brottsanalysen behöver fortlöpande kompletteras med relevant underrättelseinformation som kan peka mot en särskild gärningsman.

All den information som insamlats jämförs mot varandra och sammanvävs och tillsammans bildas den operativa brottsanalysen. Proceduren leder till att polisen får ett bättre helhetsgrepp över brotten, har lättare att hitta seriekopplingar och reducerar arbetsbördan för utredarna betydligt. En operativ brottsanalys kan också utgöra underlag för riktade spaningsinsatser mot misstänkta gärningsmän. Innan en operativ brottsanalys övergår till brottsutredning krävs dock att en gärningsman identifierats alternativt att bedömningen gör troligt att detta uppnås genom spaning.

En brottsplatsundersökning beskriver tillvägagångssättet ”modus operandi”. Tillvägagångssättet jämförs med andra brottsplatser för att finna mönster och likheter. Alla spår som säkras på brottsplatsen analyseras och jämförs med spår från andra brottsplatser och sparas i avvaktan på jämförelse. Som exempel på spår kan nämnas blod, sperma, fingeravtryck, sko, verktyg, fiber, m.m. Bevis i form av sakkunnighetsutlåtande är ett av de tyngst vägande skälen till trovärdighet i rätten.

Idag har samtliga myndigheter en kriminalteknisk verksamhet i organisationen där de kriminaltekniker som genomgått kriminalteknisk grundutbildning är placerade. I varierande omfattning finns även personal med särskild kompetens inom vissa områden som till exempel IT-forensiker, fotografer, laboratoriepersonal, blodbildsanalytiker, koordinatörer och vapentechniker. Myndigheterna har också kriminalsökhundar som är specialiserade inom olika områden som till exempel blod, sperma eller eftersökande av lik. Denna personalkategori leds och styr av förundersökningsledarna. Av den orsaken är det viktigt att de i den framtida organisationen är tillgängliga dygnet runt för förundersökningsledarna i varje region.

Storstadsmyndigheterna har centrala laboratorier i Stockholm, Göteborg och Malmö samt fältlaboratorier på ett flertal orter inom respektive myndighet. Vid de flesta lokala laboratorier utgörs laboratoriepersonalen av en eller två befattningshavare. Några har kemiingenjörsutbildning eller annan relevant laboratorieutbildning. Vid någon myndighet saknas särskild laboratoriepersonal.

Brott med användning av digitala media och den bevisning som säkras i denna miljö har ökat väsentligt. IT-brottssektionen vid RKP är tillsammans med SKL motorn i utvecklingen av metoder, utrustning och utbildning i frågor som rör brott med IT-relation. Vid polismyndigheterna i övrigt finns grupper som utför undersökningar av IT-material och biträder utredarna med sakkunnighetsutlåtanden.

7.4 Nationellt regelverk för ärendesamordning

I rättegångsbalken står det reglerat när en förundersökning ska inledas (materiella förutsättningar) samt vem som inleder/leder förundersökningen (formella förutsättningarna). En mer utförlig beskrivning avseende förundersökningsledarskapet finns därefter reglerat i polisens föreskrifter och anvisningar (FAP 403-5) samt i åklagarnas fördelningscirkulär.

I september månad 2011 beslutades om en överenskommelse avseende samverkan mot mängd- och seriebrottslighet mellan Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna (A-400-68/11) samt en överenskommelse mellan Polisen och Åklagarmyndigheten avseende samordning av brottsutredningar (ÅM-A 2010/0698 och 1809). Dessa överenskommelser kan sammanfattas med att flera brottsmisstankar mot en person handläggs i ett sammanhang och redovisas vid ett tillfälle till åklagarkammaren samt att lagföring av flera brottsmisstankar mot en person ska ske i ett sammanhang. Samordning av brottsmisstankar ska enligt huvudregeln ske till polismyndigheten respektive åklagarkammaren i den ort där den misstänkte är häktad, därefter till den ort där brottet med det högsta stadgade minimistraffet är begånget och slutligen till den ort där det tidigaste begångna brottet ägt rum.

I ett antal polismyndigheter finns tjänsteföreskrifter som reglerar ärendefördelning och ärendesamordning samt vem som har mandat att besluta på olika nivåer i myndigheten i de fall oenighet uppstår.

Projektgruppen är av den uppfattningen att det inför 2015 måste utarbetas ett nationellt regelverk, i samråd med Åklagarmyndigheten, som på ett tydligt och klargörande sätt beskriver ärendesamordning och beslutsmandat ur ett riksomfattande perspektiv. I Polismyndigheten

föreslås chefen för den Nationella Operativa avdelningen ha beslutsmandat avseende ärendesamordning och ärendefördelning på nationell nivå. Inom regionen bör på motsvarande sätt beslutsmandatet tilldelas processägaren inom området Utredning och lagföring.

7.5 IT-stöd för samordning

En förutsättning för en väl fungerande ärende- och brottssamordning på nationell, regional, polisområdes- och lokalpolisområdesnivån är gemensamma IT-stöd med åtkomst till för uppgiften relevanta ärenden. Ett krav i sammanhanget är tillgång till för utredningsverksamheten nödvändiga IT-stöd för att kunna bedriva en kvalitativ och effektiv verksamhet.

Beträffande RAR och DURTVÅ har projektgruppen fått beskedet från projekt IT-6 om att nya ärenden ska registreras i den nya nationella instansen av RAR från och med den 1 januari 2015. Instansen är ett nationellt diarium med möjlighet att se alla ärenden (med undantag för åtkomstskyddade) i hela landet vilket innebär att samordning kan ske nationellt.

Dagens 21 myndighetsinstanser av RAR kommer dock att finnas kvar men stängs för nyregistrering. Öppna ärenden och stängda ärenden som återupptas kommer från och med den 1 januari 2015 att införlivas i Polismyndigheten men utredas klart i de gamla instanserna av RAR och DURTVÅ. Det kommer i sin tur att innebära att samordning kommer att kunna ske nationellt inom den nya instansen, men inte mellan instanserna. Samordning kan inte heller ske i de gamla instanserna av RAR mellan BMP-ärenden och sådana som inte är BMP-ärenden.

Att ärenden kommer att redovisas i 22 olika instanser under 2015 innebär på kort sikt vissa problem med samordningen som måste lösas. Projektgruppen föreslår att IT-6 tar fram tydliga och enkla metodbeskrivningar för hur Polisens personal praktiskt ska hantera överlämningar i RAR och DURTVÅ mellan de 22 instanserna samt hur samordning av icke BMP- ärenden och BMP-ärenden i IT-stödet ska hanteras. Av detta kan komma att Polismyndigheten också behöver upparbeta nationella rutiner för att stödja förfarandet i IT-stödet. I annat fall finns risk att ärenden med samma gärningsman kan redovisas i en av de gamla instanserna av DURTVÅ som icke BMP-ärende, i samma instans av DURTVÅ som ett BMP-ärende samt i den nya nationella instansen som ett BMP-ärende. Risken med förfarandet är att Polisen redovisar flera olika förundersökningsprotokoll med samma gärningsman till åklagarmyndigheten på grund av komplicerad hantering av IT-stöden, måste identifieras och förebyggas så långt det är möjligt.

Projektgruppen har i sammanhanget haft kontakt med Petra Marcusson, programledare IT18-Införandesamordningen, för informationsutbyte.

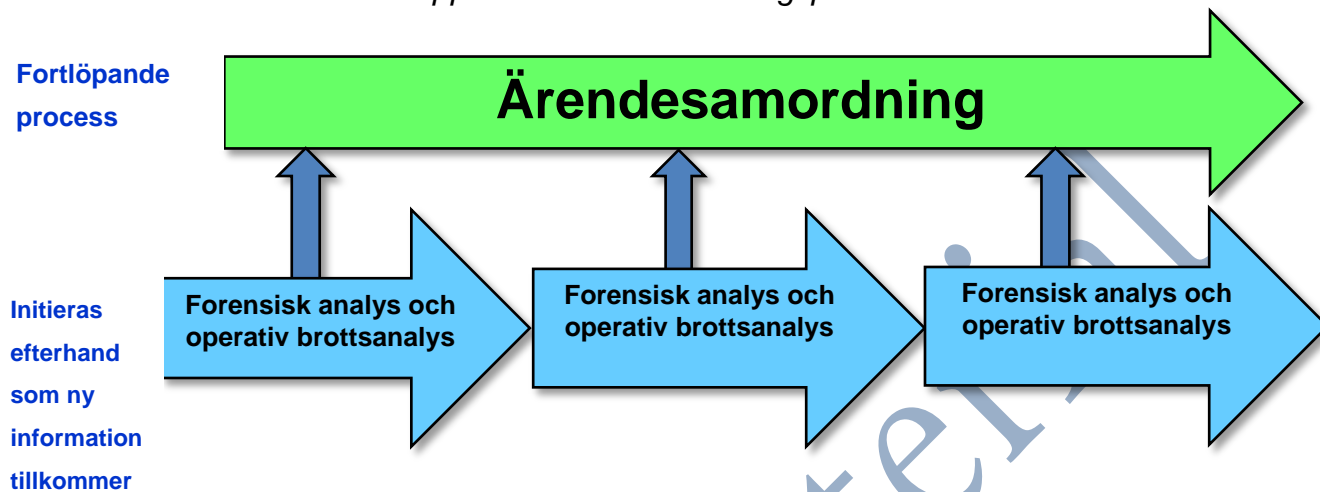
7.6 Utbildning och information

Projektgruppen föreslår att Polismyndigheten i samband med genomförandet av förslagen i OP-4.1 utbildar avseende reglerna kring ärendefördelning och ärendesamordning samt avseende förmågan att utföra kvalitativa brotts- och forensiska analyser.

Det är i sammanhanget viktigt att personalen får ökad kännedom om kommunikationsvägarna avseende samordning på nationell, regional, polisområdes och lokalpolisområdesnivån, d.v.s. vilka inkorgar som finns att tillgå samt rutinerna avseende hanteringen av det nya IT-stödet.

8 Bilder som beskriver ärende- och brottsamordning

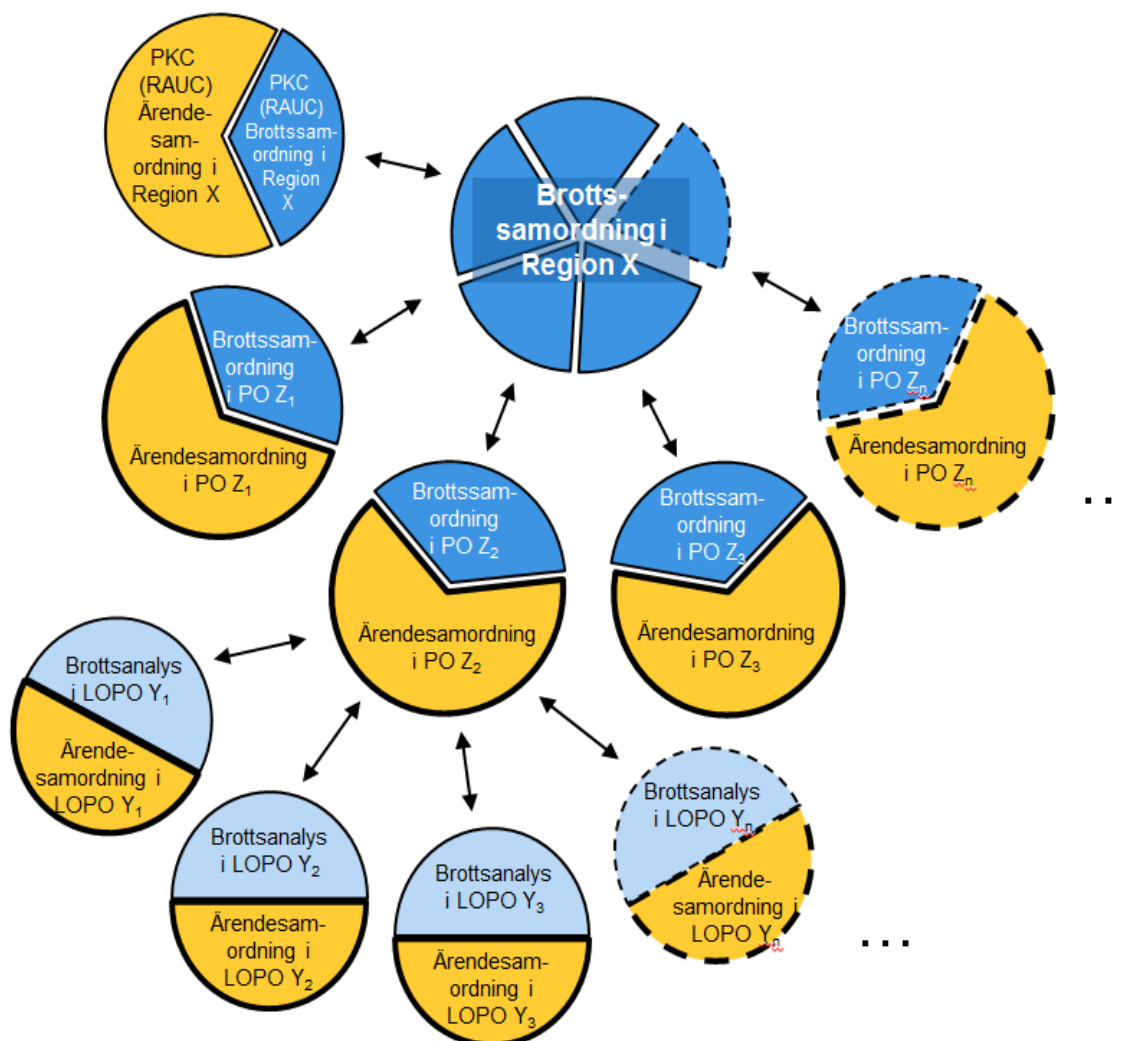
Schematiskt förlopp över brottsamordningsprocessen



Arbetsmater

Brotts- och ärendesamordningsfunktionen

På vilken nivå ska ärendena komma in och ärendesamordning påbörjas?



- = Operativ brottsanalys och forensisk analys för regionen består av det sammanlagda brottsamordningsarbete som bedrivs inom polisområdena och PKC (RAUC).
- = Granskning, ärendesamordning och ärendefördelning. Sammantaget utgör ärendesamordningarna "tratten in" i regionen.
- = Operativ brottsanalys för LOPO-s ärenden (utredningar och op. under rättelser), såväl öppna som stängda.

Brottssamordning

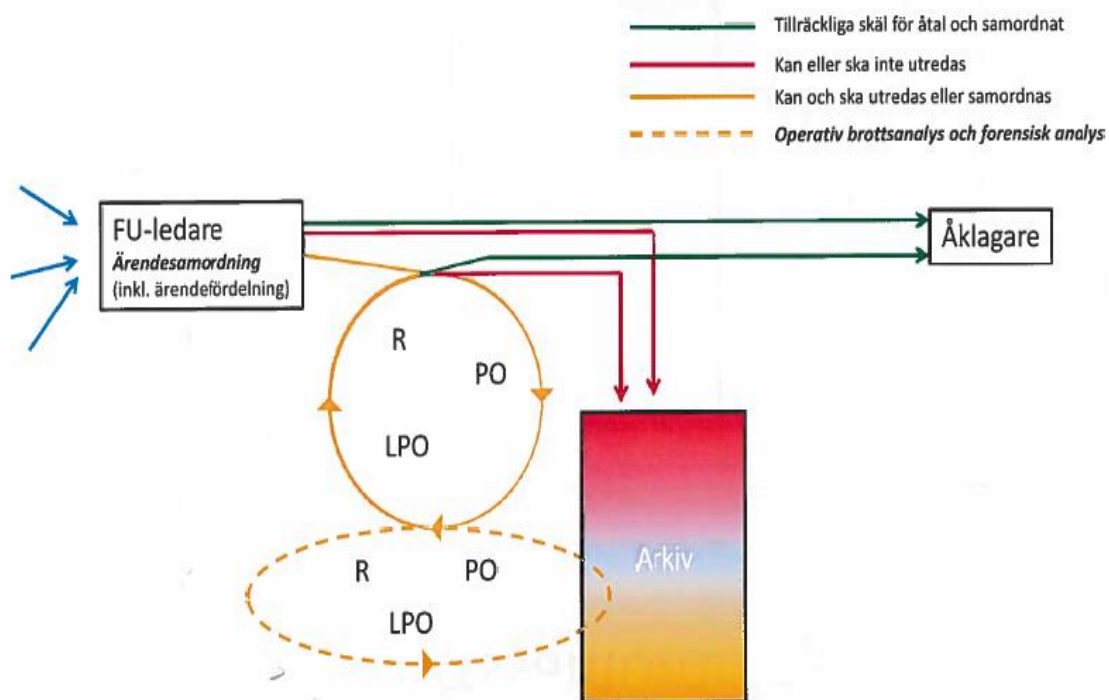


Bild 1 är hämtad från Tillsynsrapport 2013:12 avseende inspektion av polismyndigheternas arbete med brottsamordning. Under avsnittet överväganden i tillsynsrapporten föreslås att den forensiska analysverksamheten och den operativa brottsanalysverksamheten sammanförs till en gemensam funktion och utförs i ett sammanhang. Processen måste finnas på olika nivåer i polisorganisationen för att tillgodose behovet av att information lämnas eller tas emot på rätt operativ nivå beroende av brottets art. Ärendesamordningen utgör samtidigt en kontinuerlig process som påbörjas i så nära anslutning som möjligt till att ärendet inkommit och pågår fram till att det avslutas.

Bild 2-3 beskriver de processer som finns dokumenterade i rapporten OP-4.1 under avsnitt 7.2 och avsnitt 7.3.