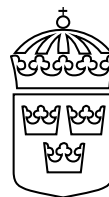


Regeringens skrivelse

2021/22:57



Riksrevisionens rapport om effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta

Skr.
2021/22:57

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 3 november 2021

Morgan Johansson

Ibrahim Baylan
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Denna skrivelse har utarbetats med anledning av Riksrevisionens rapport Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta (RiR 2021:20).

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Granskningens fokus har varit om Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta är effektiva och om de bygger på ändamålsenliga analyser. Den samlade slutsatsen av granskningen är att det finns flera brister som gör att arbetet inte är så effektivt som det skulle kunna vara. Effektivitetsbristerna handlar till stor del om att Polismyndigheten har gett olika kategorier av medarbetare informationsuppgifter som inte är anpassade till dem som ska utföra uppgifterna och som inte matchas av bra stöd. Härmed uppstår en risk att brottsutsatta inte får all den information de har rätt till. Riksrevisionen anser vidare att Polismyndigheten saknar olika typer av analyser som hade behövts för att utveckla hur brottsutsatta ska informeras.

Mot bakgrund av granskningens resultat lämnar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till Polismyndigheten. Polismyndigheten anser att samtliga rekommendationer är relevanta och har börjat bearbeta dem inom ramen för ett större förändringsarbete som tar sikte på hur myndigheten arbetar med brottsutsatta. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och avser att särskilt följa upp hur Polismyndigheten befäster de rutiner som finns för att säkerställa att brottsutsatta får den information de behöver under hela ärendets gång.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Iakttagelser som rör Polismyndighetens interna styrning och stöd	3
2.2	Iakttagelser som rör analyser som grund för hur Polismyndigheten ska informera brottsutsatta.....	4
2.3	Riksrevisionens rekommendationer	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
3.1	Polismyndighetens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.....	6
Bilaga 1	Riksrevisionens granskningsrapport.....	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 november 2021	92

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Granskningen har redovisats i rapporten Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta (RIR 2021:20).

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 15 juni 2021. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Polismyndigheten. Regeringen har inhämtat synpunkter från Polismyndigheten om hur den ser på rapportens slutsatser och rekommendationer samt vilka åtgärder som vidtagits och som planeras för att möta rekommendationerna.

I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta, i synnerhet om den interna styrningen och stödet för hur brottsutsatta ska informeras är effektiva och om de bygger på ändamålsenliga analyser.

I sin motivering till granskningen pekar Riksrevisionen på att Polismyndigheten spelar en viktig roll för brottsutsattas trygghet och för att minska skadeverkningar av brott genom att lämna relevant information. Samtidigt lyfter Polismyndigheten information till brottsutsatta som ett förbättringsområde i sin egen brottsofferundersökning. Dessutom visar Brottsförebyggande rådets Nationella trygghetsundersökning att endast en tredjedel av de brottsutsatta är nöjda med den information som lämnas i det egna ärendet av Polismyndigheten. Slutligen har riksdagen i två tillkännagivanden angett att Polismyndighetens information till brottsutsatta behöver förbättras.

2.1 Iakttagelser som rör Polismyndighetens interna styrning och stöd

Riksrevisionen konstaterar att Polismyndigheten gett anmälningsupptagare i uppgift att lämna en stor mängd information till brottsutsatta i samband med att anmälan görs. Det finns dock indikationer på att medarbetare inte informerar i den utsträckning som är tänkt. Det gäller t.ex. att ge information om brottsofferstödjande verksamhet och om rätten i vissa fall till målsägandebiträde. Riksrevisionen anser att orsaker till bristerna bl.a. är att Polismyndighetens medarbetare inte får tillräckligt bra stöd för att kunna uppfylla sin informationsskyldighet. Det saknas vägledning i polisens interna ärendesystem. Vidare finns det en stor

variation i omfattningen av den utbildning som olika kategorier av anmälningsupptagare får. Vissa har en tvåårig polisutbildning bakom sig, medan receptionsanställda inte har någon specifik utbildning för att ta upp brottsanmälningar.

Riksrevisionen anser att det saknas rutiner för hur informationslämnande ska gå till när det inte är möjligt eller lämpligt att lämna information i samband med att anmälan tas upp. Riksrevisionen ser inte att det görs någon regelmässig kontroll av att information verkligen har lämnats och anser att det är otydligt hur dokumentationen av den information som lämnas vid anmälan följer med framåt i processen. Anmälningsupptagare får inte regelmässigt någon återkoppling från förundersökningsledare på lämnad information till brottsutsatta. Riksrevisionen anser att det skulle bidra till anmälningsupptagarens förståelse för varför det är viktigt att dokumentera lämnad information om förundersökningsledaren lämnade återkoppling på den information som dokumenterats.

Riksrevisionen konstaterar att det stöd som Polismyndighetens medarbetare har tillgång till minskar under utredningens gång. Riksrevisionen har också funnit att det saknas gemensamma rutiner för hur kontakten med målsägandebiträden ska skötas under förundersökningens gång och även för hur information till brottsutsatta om vissa åklagarbeslut ska ges. Långa utredningstider leder till att brottsutsatta hör av sig för att höra hur deras ärende fortskrider. Riksrevisionen anser att Polismyndigheten saknar effektiva lösningar för att ge sådan information. Brottsutsatta hänvisas till att ringa Polisens kontaktcenter. Nackdelen med det är att det finns begränsningar i vilken information som kan lämnas över telefon. Riksrevisionen konstaterar dock att Polismyndigheten har ett pågående arbete med att utveckla *Mina sidor*, vilket kan leda till förbättringar framöver.

2.2 Iakttagelser som rör analyser som grund för hur Polismyndigheten ska informera brottsutsatta

Riksrevisionen har granskat huruvida Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur brottsutsatta ska informeras bygger på ändamålsenliga analyser. Riksrevisionen menar att Polismyndigheten bör ha utformat sin interna styrning och stöd utifrån brottsutsattas behov och förutsättningar respektive utifrån förutsättningar hos den verksamhet som ska informera.

Granskningen visar att den interna styrningen och stödet delvis bygger på analyser av brottsutsattas behov, men att Polismyndigheten inte har genomfört utförliga analyser av hur förutsättningar för olika kategorier av medarbetare påverkar hur de kan och bör informera. Polismyndigheten har inte följt upp hur och i vilken utsträckning brottsutsatta faktiskt informeras. Myndigheten har inte heller utvärderat viktiga delar av den interna styrningen och stödet, till exempel om uppgifter till medarbetare är rätt utformade och om stöden till dessa är ändamålsenliga

Riksrevisionen anser att Polismyndighetens interna styrning och stöd behöver utvecklas på flera sätt och att myndigheten bör överväga att utveckla fler gemensamma lösningar för att lämna information. Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Följ regelbundet upp och utvärdera i vilken utsträckning och hur medarbetare informerar brottsutsatta.
- Utvärdera om medarbetarna har rätt stöd. Anpassa och utveckla stödet till olika kategorier av medarbetares olika förutsättningar.
- Se över utbildningarna för operatörer på Polisens kontaktcenter och för civilanställda receptionister så att de ger medarbetarna goda förutsättningar för att kunna utföra sina informationsuppgifter vid anmälan.
- Inför rutiner med tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att brottsutsatta får den information som de behöver under hela ärendets gång.

Riksrevisionen lämnar inga rekommendationer till regeringen.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Att brottsutsatta får den information de har rätt till är viktigt av flera skäl. Det handlar om att kunna ge rätt stöd och skydd till brottsutsatta, men även om att förbättra förutsättningarna för att brottsutsatta ska medverka i utredningar och därmed till att brott klaras upp och att gärningspersoner kan lagföras. Detta gynnar hela rättsprocessen och förtroendet för rättsväsendet.

Att brottsutsatta får rätt stöd och hjälp är en uppgift för flera samhällsaktörer, men regeringen delar bilden att Polismyndigheten har en viktig roll i arbetet genom att uppfylla förundersökningskungörelsens krav på information till målsäganden. Regeringen instämmer i att det finns skäl att närmare följa upp Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta, inte minst i ljuset av de tillkännagivanden som riksdagen har lämnat till regeringen och som berör behovet av att förbättra Polismyndighetens information och återkoppling till brottsutsatta om vad som händer i utredningarna.

I sin granskning har Riksrevisionen fokuserat på om Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur brottsutsatta ska informeras är effektiva och om de bygger på ändamålsenliga analyser. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen också undersökt regeringens styrning och eventuella informella kontakter inom området. Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta i stort är jämförbar med hur styrningen av Polismyndigheten ser ut i övrigt. Frågan har exempelvis berörts i några

olika uppdrag med tillhörande återrapporteringskrav som regeringen lämnat till Polismyndigheten under de senaste åren. Regeringen delar denna bild.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns flera brister som gör att Polismyndighetens arbete inte är så effektivt som det skulle kunna vara. Bristerna leder till risker för att brottsutsatta inte får all den information de har rätt till och därför lämnas fyra rekommendationer till Polismyndigheten. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning och noterar att även Polismyndigheten anser att samtliga rekommendationer är relevanta. När det gäller rekommendationen om att införa rutiner med tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att brottsutsatta får den information de behöver under hela ärendets gång, noterar regeringen att Polismyndigheten anser att sådana rutiner redan finns men att de behöver genomföras på ett bättre sätt i verksamheten. Regeringen är angelägen om att myndigheten vidtar åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av dessa rutiner i verksamheten. Regeringen har därför för avsikt att särskilt följa upp detta arbete.

3.1 Polismyndighetens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport

Polismyndigheten bedömer att Riksrevisionens rekommendationer är relevanta och behandlar samtliga rekommendationer inom ramen för en större intern översyn av hur myndigheten arbetar med brottsutsatta. Några åtgärder har redan vidtagits. Exempelvis har förtydliganden om informationsskyldigheten enligt förundersökningskungörelsen gjorts i styrdokumentet för Polisens kontaktcenter. Vidare har förbättringar genomförts i utbildningen för utredare, för medarbetare vid Polisens kontaktcenter och för receptionister. Det har också genomförts förändringar i hanteringen av informationsbrevet Till dig som utsatts för brott, i syfte att nå fler berörda personer. När det gäller rekommendationen om att införa rutiner med tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att brottsutsatta får den information de behöver under hela ärendets gång, anser Polismyndigheten att sådana rutiner redan finns men att de behöver genomföras bättre i verksamheten. Även detta kommer Polismyndigheten att arbeta med framöver.

Vid sidan av det större förändringsarbetet pågår även en översyn av utformningen av Polismyndighetens it-stöd så att medarbetarna ska få bättre stöd, vilket i förlängningen bidrar till att alla brottsutsatta får den information de har rätt till.

Genom denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Effektiviteten i
Polismyndighetens arbete
med information till
brottsutsatta

RIR 2021:20



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-602-9

RIR 2021:20

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MATTON COLLECTION

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-05-26

DNR: 3.1.1-2019-1304

RIR 2021:20

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Riksrevisionen har i vissa delar även granskat regeringens styrning av Polismyndigheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Polismyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Tove Lindström har varit föredragande. Enhetschef Robin Travis och revisor Linnéa Olander har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tove Lindström

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Polismyndigheten

RIKSREVISIONEN

Skr. 2021/22:57
Bilaga

EFFEKTIVITETEN I POLISMYNDIGHETEN ARBETE MED INFORMATION TILL BROTTSSUTSATTA

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	13
2 Beskrivning av Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta	17
2.1 Många inom Polismyndigheten arbetar med information till brottsutsatta på olika sätt	17
2.2 Polismyndigheten strävar efter att uppfylla sin informationsskyldighet och att brottsutsatta ska medverka i utredningarna	19
2.3 Polismyndighetens interna styrning innehåller både konkreta uppgifter till medarbetare och vissa gemensamma informationslösningar	21
3 Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta	27
3.1 Polismyndigheten har klargjort vilken information som ska lämnas vid anmälningstillfället, men det finns indikationer på att informationen inte alltid lämnas	28
3.2 Det saknas rutiner för hur informationslämnande ska gå till vid några vanligt förekommande situationer	37
3.3 Medarbetarna har inte ändamålsenliga stöd för att informera brottsutsatta	38
3.4 Medarbetarnas tillgång till stöd minskar under utredningens gång	41
3.5 Informationsbrevet <i>Till dig som har anmält ett brott</i> och informationen på webbplatsen är exempel på gemensamma lösningar, som till viss del är effektiva	43
3.6 Långa utredningstider leder till att brottsutsatta tar kontakt med Polismyndigheten, men myndigheten omhändertar inte frågan om vad som händer i deras ärenden på ett effektivt sätt	45
3.7 Information om beslut som fattas under utredningen kan ofta vara svår att förstå	46
4 Analyser som grund för hur Polismyndigheten ska informera brottsutsatta	48
4.1 Viktiga aspekter saknas i de analyser som ligger till grund för den interna styrningen och stödet	48
4.2 Polismyndigheten saknar kunskap om hur arbetet med att informera brottsutsatta fungerar i praktiken	53
5 Slutsatser och rekommendationer	56
5.1 Viktiga informationsuppgifter till medarbetare är inte väl underbyggda och det saknas vissa effektiva gemensamma lösningar för att informera	57
5.2 Polismyndighetens interna styrning och stöd bygger delvis på ändamålsenliga analyser, men viktiga perspektiv saknas	61

EFFEKTIVITETEN I POLISMYNDIGHETEN ARBETE MED INFORMATION TILL BROTTSUSSATTA

5.3	Bristerna innebär risker för att brottsutsatta inte får den information de har rätt till och att information inte lämnas på ett effektivt sätt	63
5.4	Rekommendationer	64
	Referenslista	65
	Bilaga 1. Delar av förundersökningskungörelsen (1947:948)	68
	Bilaga 2. Metoder	70
	Bilaga 3. Polismyndighetens organisation för arbetet	80
	Elektroniska bilagor	
	Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
	Bilaga 4. Sammanställning av data från utredningssystemet Durtvå	
	Bilaga 5. Klassificering av motiveringar till att frågan om brottsofferstödande verksamhet inte har ställts	

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Fokus är om den interna styrningen och stödet för hur brottsutsatta ska informeras är effektiva och om de bygger på ändamålsenliga analyser. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns flera brister som gör att arbetet inte är så effektivt som det skulle kunna vara. Bristerna kan leda till att brottsutsatta inte får den information som de har rätt till, och därigenom påverka deras vilja och möjlighet att medverka i rättsprocessen.

Granskningens resultat

Varje år ska Polismyndigheten informera omkring en miljon brottsutsatta privatpersoner om deras rättigheter, vilka stöd de kan få och hur deras pågående ärenden fortskrider. Det innebär att många medarbetare inom Polismyndigheten behöver informera brottsutsatta i många olika typer av situationer. Om Polismyndigheten har en effektiv intern styrning och bra stöd för de medarbetare som ska informera, kan det ha stor betydelse för den information som brottsutsatta får. Riksrevisionen menar att styrningen bör göra det tydligt vem som ska informera om vad, samt när, hur och på vilka sätt. Vidare bör det finnas rutiner som är anpassade efter de situationer som medarbetarna ställs inför. Det ska också finnas olika typer av stöd till medarbetarna, till exempel utbildning, stödmaterial och utredningssystem. Det bör också utformas gemensamma lösningar för att lämna information till brottsutsatta när det finns behov som kan hanteras effektivare eller mer enhetligt samlat.

Effektivitetsbristerna handlar till stor del om att Polismyndigheten har gett olika kategorier av medarbetare viktiga informationsuppgifter som inte är anpassade till de som ska utföra dem och som inte matchas av bra stöd. Myndigheten lägger stor vikt vid att medarbetare ska lämna muntlig information vid anmälningstillfället. Dokumentationen av vilken information som har lämnats och intervjuvar tyder däremot på att medarbetarna inte informerar i den utsträckning som myndigheten har gett dem i uppgift att göra. Detta indikerar att både styrningen och stödet behöver utvecklas. Alla som tar upp anmälan har i uppgift att ge anpassad och ibland omfattande information till den som har utsatts för ett brott, vilket ställer höga krav på medarbetarnas kompetens. Samtidigt får inte medarbetarna rätt stöd för att kunna informera på ett effektivt sätt. Det vanligaste sättet att anmäla ett brott är muntligt via Polisens kontaktcenter. Riksrevisionens bedömning är dock att operatörernas utbildning inom området är kort i förhållande till komplexiteten i uppgiften att informera brottsutsatta. Detsamma gäller för civilanställda receptionister på polisstationer, vilka i vissa fall inte har någon utbildning alls för den aktuella uppgiften. De stöd som medarbetarna har för att

informera i samband med anmälan är inte utförliga, tillgängliga eller situationsanpassade. Det kan därför vara svårt för medarbetarna att veta vad som är viktigt att informera om och inte. Merparten av de som anmäler brott får ett standardiserat informationsbrev skickat till sig i nära anslutning till anmälan. Brevet är effektivt på så vis att det är enkelt att skicka ut och går till en stor del av de som utsatts för brott. Däremot skickas samma information oavsett vilket brott som har anmälts eller vilket stödbehov som finns. Brevet kan delvis komplettera muntlig information, men inte ersätta sådan. Därtill saknas det tydliga rutiner för att lämna informationen på annat sätt när det är olämpligt att skicka brevet – till exempel vid brott i nära relation eller när det finns hedersrelaterad problematik.

Efter anmälan minskar styrningen av hur brottsutsatta ska informeras, och stödet till medarbetarna som ska informera under utredningens gång blir mindre. Det är inte lika tydligt vilken information som ska lämnas av vem samt när, var och hur. Det innebär till exempel att det kan uppstå oklarheter i vilken information som har lämnats och vem som ska se till att den brottsutsatta får löpande information. I värsta fall kan den brottsutsattas behov av information under ärendets gång falla mellan stolarna. Polismyndigheten saknar också effektiva sätt för att möta några vanliga behov av information hos de brottsutsatta. Det handlar framför allt om brottsutsattas behov av att veta vad som händer i de egna ärendena – inte minst när ärenden har långa handläggningstider. Det handlar också om att den standardiserade formella informationen som rör beslut i utredningen kan vara svår att förstå, vilket skapar behov av ytterligare information hos de som fått informationen.

Riksrevisionen menar att Polismyndighetens styrning och stöd för hur brottsutsatta ska informeras bör bygga på analyser som utgår från a) de brottsutsattas behov, och b) medarbetarnas förutsättningar. Styrningen och stödet utgår från flera slags analyser, även om de i delar är inaktuella. Det finns bland annat en tydlig ambition om att möta brottsutsattas behov och förutsättningar. Polismyndigheten har gett olika kategorier av medarbetare tydliga uppgifter. Däremot saknas analys av de förutsättningar som olika kategorier av medarbetare har för att kunna utföra sina uppgifter på rätt sätt. Det kan exempelvis handla om hur olika situationer påverkar möjligheten att lämna information och om medarbetare har fått relevant utbildning och stöd. Sammantaget kan detta leda till att den interna styrningen blir sämre anpassad och att medarbetarna inte får det stöd som de behöver för att kunna utföra sina uppgifter.

Granskningen visar att Polismyndigheten inte har utvärderat viktiga aspekter av hur myndigheten informerar brottsutsatta. Det saknas bland annat kunskap om ifall uppgifterna är anpassade till de medarbetare som ska utföra dem och om uppgifterna matchas av bra stöd. Det saknas också kunskap om ifall det finns fler informationsmoment som Polismyndigheten kunde omhänderta mer effektivt med gemensamma lösningar. Polismyndigheten har heller inte följt upp i vilken utsträckning och hur den egna verksamheten faktiskt lämnar information.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Därmed saknar myndigheten viktiga underlag för att kunna utveckla sitt arbete med information till brottsutsatta.

För att Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta ska bli effektivare bedömer Riksrevisionen att den interna styrningen och stödet behöver utvecklas på flera sätt. Myndigheten bör också överväga att utveckla fler gemensamma lösningar för att lämna information.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Följ regelbundet upp och utvärdera i vilken utsträckning och hur medarbetare informerar brottsutsatta.
- Utvärdera om medarbetarna har rätt stöd. Anpassa och utveckla stödet till olika kategorier av medarbetares olika förutsättningar.
- Se över utbildningarna för operatörer på Polisens kontaktcenter och för civilanställda receptionister så att de ger medarbetarna goda förutsättningar för att kunna utföra sina informationsuppgifter vid anmälan.
- Inför rutiner med tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att brottsutsatta får den information som de behöver under hela ärendets gång.

Skr. 2021/22:57
Bilaga

EFFEKTIVITETEN I POLISMYNDIGHETEN ARBETE MED INFORMATION TILL BROTTSSUTSATTA

8 RIKSREVISIONEN

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Granskningens fokus är om Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta är effektiva och om de bygger på ändamålsenliga analyser. Granskningen omfattar det arbete som bedrivs på nationell nivå inom myndigheten för hur hela Polismyndigheten ska informera brottsutsatta. Ett effektivt arbete är viktigt för att Polismyndigheten ska kunna bidra till att brottsutsatta får sina rättigheter tillgodosedda.

1.1 Motiv till granskning

Att verka för att brottsutsatta får stöd och hjälp är ett offentligt åtagande där flera olika aktörer har uppgifter och ansvar. Centrala syften är att minska olika slags skadeverkningar av brott och att öka tryggheten för de som har utsatts. Polismyndigheten har en viktig del i att åstadkomma detta med hjälp av relevant information. Riksdagens mål för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet.¹ Regeringen menar att måluppfyllelsen är beroende av människors förtroende för rättsväsendet, och att ett sådant förtroende är en viktig förutsättning för att människor ska anmäla brott, delta i brottsutredningar och ställa upp som vittnen.²

Varje år anmäls brott där över en miljon privatpersoner är målsägande.³ De har rätt att få information om sina ärenden och vilka rättigheter de har. Relevant och begriplig information kan bidra till den brottsutsattas förmåga att hantera och bearbeta sin situation. De anmälda brotten skiljer sig mycket åt och har varierande konsekvenser för de som utsatts för dem. Olika personer har därtill olika förutsättningar för att ta till sig information. I vissa fall kan information också ha stor betydelse för om den brottsutsatta medverkar i en utredning. Brottsförebyggande rådet har lyft fram information som central för att brottsutsatta medverkar i rättsprocessen och att fler brott därmed leder till åtal.⁴

Polismyndigheten har i uppgift att informera brottsutsatta om specifika insatser och rättigheter, till exempel brottsofferstödande verksamhet, eventuell ersättning, stödperson och målsägandebiträde.⁵ I Polismyndighetens egen brottsofferundersökning framhålls information som ett förbättringsområde, såväl

¹ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:juU1, rskr. 1997/98:87.

² Prop. 2019/20:1 utg.omr. 4, s. 13.

³ Riksrevisionens sammanställning av Polismyndighetens data över antal anmälningar med privatpersoner som målsägande, 2019 och 2020. År 2019 var antalet målsägande ungefär 1,2 miljoner och år 2020 ungefär 1 miljon.

⁴ Brottsförebyggande rådet, *Målsägandes medverkan i rättsprocessen*, 2018, s. 7, s. 39.

⁵ Förundersökningskungörelsen (1947:948).

vid som efter anmälningstillfället.⁶ Brottsförebyggande rådets senaste Nationella trygghetsundersökning visade att endast 34 procent av de brottsutsatta som har anmält ett brott är nöjda med Polismyndigheten information om det egna ärendet.⁷ Därtill har riksdagen i två tillkännagivanden angett att Polismyndighetens information till brottsutsatta behöver förbättras.⁸

1.2 Revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är följande:

- Är Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta effektivt?

Granskningen handlar om arbetet på den nationella nivån⁹ med att utforma hur Polismyndigheten och dess medarbetare ska informera brottsutsatta. Ett effektivt arbete är viktigt för att myndigheten ska kunna uppfylla lagreglerade krav och mål¹⁰ när det gäller information till brottsutsatta. Det är särskilt viktigt eftersom Polismyndigheten är en heterogen myndighet där ett stort antal medarbetare inom olika funktioner informerar brottsutsatta på olika sätt.

Granskningen omfattar inte hur de olika polisregionerna arbetar. Granskningens fokus är inte heller den information som faktiskt lämnas till brottsutsatta och vilken inverkan den får.¹¹ Vi avgränsar brottsutsatta till privatpersoner som är målsägande för anmälda brott. Med information avser vi muntlig och skriftlig information från Polismyndigheten till brottsutsatta, både allmän information och sådan som lämnas i enskilda fall.

⁶ Polismyndigheten och Statistiska centralbyrån, *Brottsutsattas kontakter med polisen 2017*.

En attitydundersökning riktad till brottsutsatta gällande deras kontakter med polisen, 2017, s. 2, 12f.

⁷ Brottsförebyggande rådet, *Nationella trygghetsundersökningen 2020*, 2020, s. 16.

⁸ Bet. 2015/16:JuU1 punkt 44, s. 77, rskr. 2015/16:106; bet 2017/18:JuU1 punkt 73, rskr. 2017/18:92. Tillkännagivandena var inte slutbehandlade under granskningens genomförande.

⁹ Polismyndigheten är indelad i fyra nivåer med flera nationella avdelningar och sju polisregioner med tillhörande polisområden och lokalpolisområden. Ansvar för information till brottsutsatta är delat mellan den nationella nivån (genom processansvar) och polisregionerna (genom verksamhetsansvar). Den nationella nivån ansvarar för myndighetens sju huvudprocesser. Arbetet med brottsutsatta faller främst under huvudprocessen utredning och lagföring. Processansvaret innebär ansvar för att processen säkerställer att resultat uppnås inom verksamheten. Polisregionernas verksamhetsansvar innebär ansvar för att leda den egna verksamheten. Polisregionens organisatoriska enhet för utredning har verksamhetsansvar för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet i polisregionen. I det ingår bland annat verksamhetsansvar för Polisens kontaktcenter och för genomförandet av grundutbildningen av dess anställda.

¹⁰ Det finns flera mål och krav för myndigheters kontakter med enskilda, t.ex. 1 kap. 9 § regeringsformen om objektivitet, 6–7 § förvaltningslagen (2017:900) om att kontakterna med enskilda ska vara smidiga och enkla, och 11 § språklagen (2009:600) om att språket i det offentliga ska vara värdat, enkelt och begripligt.

¹¹ Befintliga undersökningar av brottsutsattas perspektiv visar på betydande svårigheter att få en tillräckligt hög svarsfrekvens. Därtill finns det troligen mätproblem som handlar om svårigheter med att kunna isolera enbart Polismyndighetens information på ett tillräckligt rättvisande sätt. Se vilka aspekter av den nationella nivåns arbete vi inte granskar i avsnitt 1.4.2.

För att kunna besvara den övergripande revisionsfrågan utgår vi från två delfrågor som fångar olika dimensioner av effektivitet i arbetet:

- Är Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta effektiva?
- Bygger Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta på ändamålsenliga analyser?

Med styrning och stöd för hur Polismyndigheten ska informera brottsutsatta menar vi följande:

- Vilken information den brottsutsatta ska få. Vad som är standardiserad information från myndigheten och vilken information en medarbetare kan anpassa utifrån situationen eller till den som har utsatts för brottet.
- När information ska lämnas.
- Vem, vilken funktion eller roll, som ska informera. Alternativt om informationen lämnas standardiserat av Polismyndigheten.
- Hur information ska lämnas – muntligt eller skriftligt, genom ett möte, via telefon, fysisk post eller digitalt. Det spelar också roll om den brottsutsatta har tillgång till informationen över tid, exempelvis möjligheten att återgå till skriftlig information när behov av information uppstår.
- Rutiner för att överlämna uppgiften att lämna information, komplettera information och kontrollera att information har lämnats.
- De stöd och verktyg¹² som finns för att information ska kunna lämnas som avsett.

I den andra delfrågan avser vi analyser som kan användas för att utforma nya lösningar för att informera, men också olika slags uppföljningar och utvärderingar som kan användas för att revidera och utveckla arbetet.¹³ Vi fokuserar på analyser av brottsutsattas behov och förutsättningar, respektive förutsättningar hos olika kategorier av medarbetare som har viktiga uppgifter inom att lämna information.

1.3 Bedömningsgrunder

De övergripande bedömningsgrunder för att bedöma effektiviteten i arbetet är:

1. **budgetlagens** krav att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas¹⁴
2. **myndighetsförordningens** krav att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och bland annat ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹⁵

¹² Såsom utredningssystem, utbildning, styrande dokument, stödmaterial, kontroll och rutiner.

¹³ Sådana analyser kan bedrivas i olika former och kan exempelvis vara förstudier, målgruppsanalyser, uppsamling av erfarenheter och åsikter, workshoppar, sammanställningar av olika underlag, uppföljningar och utvärderingar.

¹⁴ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁵ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

EFFEKTIVITETEN I POLISMYNDIGHETEN ARBETE MED INFORMATION TILL BROTTSUSSATTA

För att arbetet med information till brottsutsatta ska präglas av ett gott resursutnyttjande behöver Polismyndigheten styra och prioritera sina resurser så att de ger mest nytta, i syfte att uppfylla olika krav och mål. För att kunna göra detta krävs det att Polismyndigheten har en god förståelse för interna och externa faktorer som påverkar möjligheterna till att nå önskade resultat.

I följande två avsnitt beskrivs hur vi mer konkret definierar (operationaliserar) bedömningen av effektivitet inom ramen för varje delfråga. En sådan konkretisering behövs när vi ska jämföra hur arbetet är i praktiken med hur det borde vara.

1.3.1 Bedömning av effektiviteten i den interna styrningen och stödet

För att bedöma om Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta är effektiva utgår vi från följande:

- För vanligt förekommande situationer bör Polismyndigheten ha klargjort vilken information som ska lämnas av vem samt när och på vilka sätt. Syften med specifika informationstillfällen behöver vara tydliga.
- Polismyndigheten bör ha utformat rutiner för vanliga informationstillfällen som är utformade efter de situationer medarbetarna ställs inför. Det gäller exempelvis rutiner för att överlämna uppgiften att lämna information, komplettera information och kontrollera att information har lämnats.
- Polismyndigheten ska se till att medarbetarna har den kompetens och det stöd som krävs för att de ska kunna leva upp till de krav som ställs. Det kan exempelvis handla om utbildning, stödmaterial och utredningssystem.
- Polismyndigheten bör utforma gemensamma lösningar för att lämna information till brottsutsatta när det finns interna och/eller externa behov som kan hanteras effektivare eller mer enhetligt samlat.

1.3.2 Bedömning av ändamålsenligheten i analyserna

En förutsättning för effektivitet i den interna styrningen och stödet är att de utgår från ändamålsenliga analyser. Sådana analyser är källor till att rätt saker görs på nationell nivå, att medarbetare får rätt uppgifter, att informationsverksamheten utvecklas och att viktiga frågor tas om hand.

Vi utgår från följande för att bedöma om den interna styrningen och stödet bygger på ändamålsenliga analyser:

- Polismyndigheten bör utforma sin interna styrning och sitt interna stöd utifrån analyser av brottsutsattas behov och förutsättningar, och utifrån förutsättningar hos den egna verksamheten som ska informera. Detta förutsätter att Polismyndigheten har relevanta underlag om detta. Analyserna ska bidra till förståelsen för brottsutsattas perspektiv samt vilken information de är i behov av och mottagliga för vid olika tillfällen. De ska också bidra till förståelse för vad olika medarbetare kan och bör göra, inklusive vilken styrning och vilket stöd som ska tas fram på nationell nivå.

- Polismyndigheten bör ha kännedom om olika slags resultat för den nationella nivåns arbete med information till brottsutsatta. Det handlar om hur brottsutsatta upplever Polismyndighetens information, om hur väl den interna styrningen och det interna stödet fungerar, och om i vilken utsträckning och hur medarbetare informerar brottsutsatta.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger på flera metoder för insamling av underlag och analys. De flesta metoderna används för att undersöka båda delfrågorna. En mer utförlig redogörelse finns i bilaga 2.

Vi har kartlagt Polismyndighetens interna styrning och stöd samt bakgrunden till att de ser ut som de gör och vilka analyser de bygger på. Därtill har vi ställt frågor om i vilken utsträckning Polismyndigheten känner till resultatet av arbetet och vilka utvecklingsprojekt som bedrivs för tillfället. För detta har vi använt intervjuer, skriftliga frågor och svar samt dokumentstudier. De sju polisregionerna har också inkommit med underlag som visar i vilken utsträckning de kompletterar eller utvecklar den nationella nivåns arbete med information till brottsutsatta.

Vår analys av hur den interna styrningen och stödet fungerar i praktiken bygger på olika metoder och underlag. Vi har tagit in och bearbetat data från utredningssystemet Durtvä om vilken information som har lämnats när anmälningar har tagits upp.¹⁶ Vi har genomfört gruppintervjuer med de kategorier av medarbetare som har centrala uppgifter inom att informera brottsutsatta.¹⁷ Därtill har vi genomfört intervjuer med och ställt skriftliga frågor till externa aktörer¹⁸ med erfarenheter av olika perspektiv från de som har utsatts för brott. Det har gett oss en bättre förståelse för granskningens område och indikationer på hur väl arbetet med information till brottsutsatta fungerar i praktiken.

1.4.1 Särskilda frågor om tre olika brott för att få djup och bredd

Vilken information brottsutsatta får och har behov av skiljer sig åt mellan olika typer av brott. Därför har vi genomgående ställt frågor om tre olika brott som systematiskt skiljer sig åt i vilken information som lämnas och hur. Utifrån data om vilken information som har lämnats vid anmälan har vi sammanställt statistik för de tre brotten. De har också varit styrande för urval till vissa intervjuer.

¹⁶ Data över samtliga anmälningar där privatpersoner är målsägande 2019 och 2020 från Polismyndighetens utredningssystem Durtvä.

¹⁷ Operatörer på Polisens kontaktcenter, förundersökningsledare, receptionsverksamhet och ingripandeverksamhet samt utredare som arbetar med att utreda cykelstöld, bostadsinbrott eller våldtäkt.

¹⁸ Exempelvis målsägandebiträden, brottsofferstödjare, kvinnojourer, Barnahus, Synskadades riksförbund och Autism- och Aspergerförbundet.

- **Cykelstöld:** ett vanligt förekommande tillgreppsbrott där det är vanligt att förundersökningen läggs ned utan utredningsåtgärder och där den brottsutsatta vanligen inte upplever en stor påverkan på det egna måendet. Anmäls ofta via internet.
- **Bostadsinbrott:** ett tillgreppsbrott där det är vanligt att förundersökningen läggs ned. Ett inbrott kan ha en betydande påverkan på den som utsätts. Vid bostadsinbrott har den brottsutsatta som huvudregel inte rätt till målsägandebiträde. Brottet anmäls vanligen i direktkontakt med polisanställd.
- **Våldtäkt:** ett brott där utredningsåtgärder vanligen vidtas. Brottet har stor påverkan på den som utsätts. Som huvudregel har den som utsätts för våldtäkt rätt till målsägandebiträde.¹⁹ Enligt Polismyndighetens interna riktlinjer ska det också finnas en direktkontakt med den brottsutsatta vid anmälan.

1.4.2 Delar av arbetet med information till brottsutsatta omfattas inte av granskningen

Det finns flera viktiga aspekter av arbetet med information till brottsutsatta som granskningen inte omfattar. Vi har inte granskat arbetet med kultur- och bemötandefrågor eller hur den nationella nivån arbetar med den dagliga ledningen och styrningen ute i verksamheten.²⁰ Vi har inte heller undersökt samspelet med polisregionerna och den nationella nivån. Därmed kan vi inte uttala oss om hur det nationella ansvaret för frågorna samverkar med polisregionernas ansvar²¹ inom området. Vi har inte heller undersökt hur organisation och ansvarsfördelning på nationell nivå påverkar effektiviteten i arbetet med information till brottsutsatta.

Polismyndigheten ska givetvis arbeta med att omhänderta mer specifika regleringar, uppgifter och uppdrag som gäller information till brottsutsatta. Att bedöma hur väl sådana genomförs ingår inte i våra bedömningar av effektiviteten i den här granskningen. Däremot redogör vi för hur Polismyndigheten har omhändertagit relevanta delar av kraven i förundersökningskungörelsen (FUK)²²,

¹⁹ Möjligheten till målsägandebiträde är med som en parameter då dessa är tänkta att sköta kontakterna mellan Polismyndigheten och målsägande. I egenskap av sin roll och sitt juridiska kunnande kan de komplettera och säkra Polismyndighetens information till den brottsutsatta.

²⁰ Myndighetens arbete är så stort och disparat att det hade krävts omfattande undersökningar eller enkäter för att fånga det. Det hade varit en metodologisk svårighet att få ett rättvisande underlag utifrån reliabilitet och validitet. Detsamma gäller möjligheterna till enkäter till polisanställda om det interna arbetet.

²¹ Det totala ansvaret för information till brottsutsatta är delat mellan processägare och verksamhetsansvariga i polisregionerna. Verksamhetsansvar innebär ett ansvar för att leda den egna verksamheten enligt vad som anges i arbetsordningen. Polisregionens organisatoriska enhet för utredning har verksamhetsansvar för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet i polisregionen. I det ingår bland annat verksamhetsansvar för Polisens kontaktcenter och för genomförandet av grundutbildningen av dess anställda.

²² Förundersökningskungörelsen (1947:948).

som bland annat reglerar vilken information som ska lämnas till målsäganden under förundersökningens gång. De aktuella delarna av FUK finns i kapitel 2 och i bilaga 1.

1.4.3 Om Åklagarmyndigheten och regeringen

När en förundersökning pågår är det huvudsakligen Polismyndigheten som informerar den brottsutsatta, antingen direkt eller via dennes målsägandebiträde²³ eller andra företrädare om sådana finns. I åklagarledda förundersökningar finns det tillfällen då information går från åklagaren till den brottsutsatta, såsom utskick av beslut om att lägga ned förundersökningen. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten omfattas däremot inte av granskningen.

Under granskningens genomförande har vi även undersökt regeringens styrning och eventuella informella kontakter inom området. Efter att ha analyserat intervjuer och underlag konstaterar vi att regeringens styrning vad gäller Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta i stort är jämförbar med hur styrningen av Polismyndigheten ser ut i övrigt. Olika aspekter av granskningens fråga har bitvis varit aktuella i regeringsuppdrag och återrapporteringskrav,²⁴ särskilt inom ramen för Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF),²⁵ där digital kommunikation har varit en fråga.²⁶ Regeringen har bland annat gett myndigheterna i uppdrag att ansluta relevanta meddelandeflöden till den digitala tjänsten *Mina meddelanden*.²⁷

FUK²⁸ styr i stora delar Polismyndighetens information till brottsutsatta då den innehåller flera konkreta krav när det gäller målsägandens rätt till information. EU:s brottsofferdirektiv från 2015 föranledde flera förändringar i de bestämmelser som är aktuella i granskningen. Polismyndigheten har inte påtalat eventuella utmaningar med att följa FUK till regeringen.²⁹

²³ Vid vissa typer av brott har målsäganden rätt till ett kostnadsfritt juridiskt biträde (målsägandebiträde) under rättsprocessen. Denna ska ta till vara målsägandens intressen och lämna stöd och hjälp under förundersökning och eventuell rättegång.

²⁴ Uppdrag om hatbrott samt återrapporteringskrav om sexualbrott inklusive bemötandefrågor (Regleringsbrev för Polismyndigheten avseende budgetåret 2018); Uppdrag om att bekämpa sexuella övergrepp mot barn (JU2016/06827/PO); Uppdrag till Polismyndigheten att bemöta personer med psykisk ohälsa (Ju2017/06176/PO).

²⁵ I september 2020 ersattes RIF av Rättsväsendets digitalisering (RD).

²⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2020-12-14; Intervju med företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 2020-12-16.

²⁷ Regleringsbrev för Polismyndigheten avseende budgetåren 2017, 2018, 2019 och 2020.

²⁸ Förundersökningskungörelsen (1947:948), se bilaga 1.

²⁹ Inför införandet av EU:s brottsofferdirektiv remitterade regeringen departementspromemorior 2014:14 *Genomförande av brottsofferdirektivet*. I sitt remissvar påtalade dåvarande Rikspolisstyrelsen ökade kostnader för verksamheten för de lagändringar som följde om rätten till tolk. Däremot uttryckte myndigheten inget i sak om ändringarna i förundersökningskungörelsen; Intervju med företrädare för Justitiedepartementet, 2020-12-16.

1.4.4 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Tove Lindström och Linnéa Olander. Marcus Pettersson, Fredrik Bonander och Joakim Hveem har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Företrädare för Polismyndigheten och Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Beskrivning av Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta

I det här kapitlet beskriver vi hur Polismyndigheten har organiserat sitt arbete med information till brottsutsatta. Det innehåller också en beskrivning av hur myndigheten har utformat sin interna styrning av hur brottsutsatta ska informeras.

2.1 Många inom Polismyndigheten arbetar med information till brottsutsatta på olika sätt

År 2020 tog Polismyndigheten upp anmälningar om brott där över en miljon privatpersoner var målsägande. De vanligaste sätten att anmäla³⁰ brott var via Polisens kontaktcenter (43 procent), följt av internetanmälningar (29 procent), polisanställd i tjänst (11 procent) och genom besök på polisstation (10 procent).³¹ När anmälan tas upp har främst operatörer på Polisens kontaktcenter, ingripandepoliser eller anställda i reception på polisstationer kontakt med de personer som har utsatts för brott. Efter att en förundersökning har inletts har främst utredare den eventuella kontakten, medan förundersökningsledaren har ansvar för att information lämnas.³² Det innebär att ett stort antal medarbetare³³ på olika tjänster kommer i kontakt med ett stort antal brottsutsatta varje år. Polismyndigheten har bestämt att all personal som kommer i kontakt med brottsoffer ska:

- ha grundläggande kompetens i hur man bemöter och informerar brottsoffer
- ge brottsoffer information och stöd
- veta vilka åtgärder som ska vidtas och vilka kontakter som ska tas vid kontakten med brottsoffer och andra hotade personer.³⁴

³⁰ Uppgifterna utgör andelar av alla brottsutsatta (målsäganden). Det behöver inte bara vara de målsägande själva som anmäler brott. Hur stor andel som anmäls av annan än den målsägande saknar vi uppgifter om.

³¹ Riksrevisionens sammanställning över brottsofferinformation i Durtvä. Övriga anmälningsätt utgjordes av telefon (6 %), skrivelse (1 %) och fax (0,3 %).

³² Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 63. Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13, s. 10.

³³ Vid utgången av 2020 hade Polismyndigheten totalt 33 726 anställda.

³⁴ Polismyndigheten, *Riktlinje för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2018, s. 8. Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13; Polismyndigheten,

2.1.1 Polismyndigheten har flera verktyg för att styra och stödja hur myndigheten ska informera brottsutsatta

Polismyndigheten har flera verktyg för att styra och stödja hur myndigheten ska informera brottsutsatta, exempelvis:

- innehåll i utredningssystem (Durtvä)
- grund- och vidareutbildning
- uppgifter som regleras i olika slags styrande dokument (exempelvis arbetsordning, rutiner och riktlinjer)
- stödmaterial (exempelvis metodstöd och handböcker)
- intranät (Intrapolis)
- kontroll.

Det finns också flera sätt för att ta fram underlag till att kunna utforma nya lösningar samt revidera och utveckla arbetet. Vi har identifierat uppföljningar och utvärderingar som centrala verktyg för det.

2.1.2 Processtyrningsmodellen för arbetet med information till brottsutsatta innehåller flera ansvarsområden

Flera nationella avdelningar har arbetsuppgifter och ansvar inom ramen för information till brottsutsatta.

Nationella avdelningars uppgifter inom ramen för information till brottsutsatta³⁵

- **Nationella operativa avdelningen** ansvarar för Polismyndighetens huvudprocess Utredning och lagföring, där brottsofferfrågor ingår. Det finns också mer specifika ansvarsområden hos nationella utvecklingscentrum (UC) vid nationella operativa avdelningen: grova brott och hatbrott (UC Stockholm), brott i nära relation, sexualbrott och organiserad brottslighet (UC Väst), Polisens nationella utredningsdirektiv³⁶ PNU (UC Syd) och barn, ungdomar och hedersrelaterad brottslighet (UC Mitt).
- **Kommunikationsavdelningen** ansvarar bland annat för myndighetens publika webbplatser och intranätet Intrapolis. Avdelningen stödjer också nationella operativa avdelningen och polisregionerna, exempelvis vid informationskampanjer och förändringar i informationen på de publika webbplatserna.
- **Ekonomiavdelningen** ansvarar bland annat för myndighetens verksamhetsplanering, uppföljning och resultatanalys. Avdelningen ska också samordna myndighetens nationella brottsofferundersökning som genomförs vart fjärde år.
- **IT-avdelningen** ansvarar bland annat för att tillhandahålla IT-tjänster till myndighetens olika enheter och stödja processägare vid verksamhetskrav på nya eller förändrade IT-system, däribland utredningssystemet Durtvä.

³⁵ Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*; Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

³⁶ En del av arbetsmetoden handlar om strukturerad återkoppling till målsäganden om hur handläggningen av ärendet fortskrider.

- **HR-avdelningen** ansvarar bland annat för myndighetens kompetensförsörjning och för styrning och stöd för myndighetens kompetensutveckling. Avdelningen genomför också fortbildning och vidareutbildning.
- **Rättsavdelningen** ansvarar för den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet i myndigheten. I det ingår att delta i framtagandet av styrdokument för arbetet med information till brottsutsatta.

Polismyndigheten har en processtyrningsmodell för sin interna styrning och kontroll.³⁷ Där ingår information till brottsutsatta i flera av huvudprocesserna³⁸, vilket innebär att flera delprocessansvar behöver samordnas.³⁹ Arbetet med brottsutsatta faller främst inom huvudprocessen *Utredning och lagföring*, vilken chefen för nationella operativa avdelningen är ansvarig för.⁴⁰ På utredningsenheten, nationella operativa avdelningen finns det också en processledarfunktion⁴¹ för myndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsfrågor.⁴² Sammantaget ställer processtyrningsmodellen och det delade ansvaret stora krav på samordning och förmågan till helhetsperspektiv i arbetet med information till brottsutsatta. Inom ramen för den här granskningen har vi däremot inte studerat de organisatoriska förutsättningarna eller samordningen av frågorna närmare.

2.2 Polismyndigheten strävar efter att uppfylla sin informationskyldighet och att brottsutsatta ska medverka i utredningarna

Polismyndigheten har ett krav på sig att informera brottsutsatta i enlighet med FUK.⁴³ Informationen ska framför allt säkerställa att den brottsutsatta får information om sina rättigheter, om vilka möjligheter det finns att få stöd och om de beslut som fattas under utredningen och förundersökningen. Det handlar

³⁷ I denna finns det en rad olika samverkans- och samordningsformer. En mer utförlig beskrivning finns i bilaga 3.

³⁸ En process är ett avgränsat och återkommande flöde av aktiviteter som utifrån ett givet behov skapar värde för mottagarna. Inom Polismyndigheten finns sju huvudprocesser: brottsförebyggande arbete (BF), utredning och lagföring (UL), service (SE), kärnverksamhet utanför rättsväsendet (UR), ledning och styrning av Polismyndigheten (LS), kompetensförsörjning (KF) och stödverksamhet (SV).

³⁹ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁴⁰ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁴¹ Processledaren för brottsoffer- och personsäkerhetsfrågorna finns på utredningsenheten, sektionen för särskilda insatser, gruppen för brottsoffer och personsäkerhetsverksamheten. Verksamheten i fråga ligger inom ramen för huvudprocessen brottsförebyggande arbete. Processledaren arbetar på uppdrag av processägaren med samordning, utveckling och uppföljning av processer åt processägaren i enlighet med direktiv från respektive chef. Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för processansvar*, 2019.

⁴² I Polismyndighetens arbetsordning finns det tydliga beskrivningar om vad processansvar innebär. Däremot saknas en formell beskrivning av rollen som processledare för brottsofferverksamheten. E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-09.

⁴³ Förundersökningskungörelsen (1947:948), se bilaga 1. 13 a § FUK får en ny lydelse den 31 maj 2021.

bland annat om en skyldighet att så snart som möjligt (när det är aktuellt) informera målsäganden om:

- de regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde eller meddelande av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende
- reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § rättegångsbalken
- möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619)
- vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård
- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det egna ärendet
- den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den
- rätten till tolkning och översättning
- vart han eller hon kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet
- att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol, om det kan ske utan men för utredningen
- om en gripen, anhållen eller häktad person avviker eller om frihetsberövandet hävs
- beslut om åtal.

Polismyndigheten har tagit sig an informationsskyldigheten genom att en stor del av Polismyndighetens interna styrning och stöd för information till brottsutsatta är inriktad mot kraven i FUK. Polismyndigheten uppger att de har tolkat kravet *så snart som möjligt* som att målsäganden ska informeras eller underrättas i direkt anslutning till att anmälan tas upp, om det är lämpligt och möjligt.⁴⁴ Myndighetens huvudregel är att informationen i princip alltid ska lämnas, men att det finns undantag.⁴⁵ I FUK anges inte på vilket sätt målsäganden ska informeras eller om lämnandet av information ska dokumenteras. Polismyndigheten har tolkat förordningen som att informationen bör förmedlas både muntligen och skriftligen.⁴⁶

⁴⁴ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁴⁵ Informationen behöver inte lämnas om det är uppenbart att den inte behövs, till exempel om anmälan sker långt efter händelsen eller brottet är bagatellartat. Polismyndigheten uppger också att information heller inte behöver lämnas om det finns betydande svårigheter att komma i kontakt med den brottsutsatta, till exempel om målsäganden saknar fast adress och telefon eller om brottsoffret är svårt skadat. Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁴⁶ Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete, 2017, s. 11; Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

Myndigheten framhåller att det är viktigt att dokumentera vilken information den brottsutsatta har fått så att det går att följa genom hela ärendet.⁴⁷ En mer detaljerad beskrivning av hur Polismyndigheten har styrt hur myndigheten ska informera brottsutsatta finns i avsnitt 2.3. Riksrevisionens redogörelse för hur Polismyndigheten tagit sig an informationsskyldigheten som följer av FUK bygger på myndighetens styrande dokument och svar på Riksrevisionens skriftliga frågor om hur de har uttolkat relevanta delar av FUK. I granskningen bedömer vi inte om Polismyndigheten uppfyller informationsskyldigheten i förordningen. Vi bedömer inte heller om Polismyndigheten har tolkat bestämmelserna i FUK rätt, det vill säga ifall FUK ställer högre eller lägre krav än de krav som Polismyndigheten utgår från.

2.2.1 Polismyndigheten ser information som en framgångsfaktor i utredningarna

En strukturerad återkoppling till framför allt målsäganden om hur handläggningen av ärendet fortskrider framhålls som en framgångsfaktor i Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU).⁴⁸ Målsägandes förtroende och samarbetsvilja förväntas öka förutsättningarna för att identifiera och lagföra gärningspersoner. Polismyndigheten lägger därför stor vikt vid bra bemötande och menar att ett sådant kan vara avgörande för om den brottsutsatta kommer att medverka i den fortsatta utredningen.⁴⁹

2.3 Polismyndighetens interna styrning innehåller både konkreta uppgifter till medarbetare och vissa gemensamma informationslösningar

Det finns en variation i vilken kategori av medarbetare inom Polismyndigheten som informerar, beroende på vad det gäller samt när, hur och varför. I vissa fall är det inte medarbetare som informerar utan det är myndigheten som är avsändare av informationen. Informationen lämnas inte alltid direkt till målsäganden utan i vissa fall via vårdnadshavaren till den som har utsatts för brott, till ett målsägandebiträde⁵⁰ eller någon annan företrädare i de fall en sådan finns.

⁴⁷ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁴⁸ PNU är polisens arbetsmetodik för effektiv och rättssäker brottsutredning och är grunden för all utredningsverksamhet.

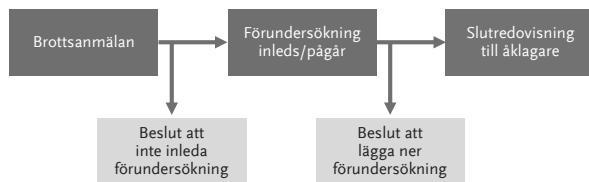
⁴⁹ Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 11. Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁵⁰ Vid vissa typer av brott har målsägande rätt till ett kostnadsfritt juridiskt biträde (målsägandebiträde) under rättsprocessen. Denna ska ta till vara målsägandes intressen och lämna stöd och hjälp under förundersökning och eventuell rättegång. Brott där det kan vara aktuellt med målsägandebiträde är exempelvis sexualbrott och brott mot liv och hälsa. Målsägande som utsatts för andra brott med fängelse i straffskalan kan också ha rätt till målsägandebiträde utifrån personliga förhållanden, exempelvis funktionsnedsättning. Se 1 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

EFFEKTIVITETEN I POLISMYNDIGHETEN ARBETE MED INFORMATION TILL BROTTSUSSATTA

Här följer en översikt över hur Polismyndigheten har utformat hur myndigheten och medarbetarna ska informera brottsutsatta. Översikten visar den generella strukturen som finns för samtliga brott när en privatperson är målsägande. Det finns fler informationstillfällen som är kopplade till specifika åtgärder för specifika brott samt fler exempel från polisregionerna. Dessa redovisas inte här.

Figur 1 Översikt över process för information



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 2 Översikt över Polismyndighetens informationstillfällen

Polismyndigheten				Målsägande eller dennes biträde
När?	Vad?	Hur?	Av vem?	Löpande genom hela processen
Brottsanmälan	Information utifrån förundersökningskungörelsen	Muntligen, om lämpligt och möjligt	Anmälningsupptagare, granskande polisiär FU-ledare	Frågor. Exempelvis om handläggningstid och vad som händer i det egna ärendet. Information som målsäganden själv söker upp. Exempelvis på polisens webbplats.
	Kopia på anmälan	Standardiserat utskick till fysisk/digital brevlåda alt. på annat sätt	Polismyndigheten, polisiär FU-ledare	
	Brev <i>Till dig som har anmält ett brott</i>	Standardiserat utskick till fysisk/digital brevlåda alt. på annat sätt	Polismyndigheten	
Beslut att inte inleda förundersökning	Underrättelse om avskrivning om målsägande begärt det	Standardiserat utskick till fysisk/digital brevlåda	Polisiär FU-ledare	
Förundersökning inleds/pågår	Annat inom ramen för pågående utredning. Exempelvis förhör, tilläggsanmälan, ersättningsfrågor, gods	Muntligen via telefon eller fysiskt möte	Anmälningsupptagare, utredare	
	Ev. information enligt förundersökningskungörelsen, t.ex. information om brottsofferstöd och rätten till målsägandebiträde samt underrättelse om anhållen eller häktad person avviker	Muntligen via telefon eller fysiskt möte	Polisiär FU-ledare, utredare	
Beslut att lägga ner förundersökning	Underrättelse om nedläggning om målsägande har begärt det	Standardiserat utskick till fysisk/digital brevlåda	Polisiär FU-ledare	
Slutredovisning till åklagare	Ingen specifik information från Polismyndigheten till målsäganden			

Polismyndighetens styrning av hur brottsutsatta ska informeras börjar när brottet anmäls till myndigheten. Myndighetens ambition är att så snart som möjligt informera i enlighet med FUK.⁵¹ Polismyndigheten anger att informationen bör förmedlas både muntligt och skriftligt.⁵² Den skriftliga informationen förmedlas genom att en kopia på anmälan skickas med fysisk post till målsäganden⁵³ eller till en digital brevlåda.⁵⁴ Till anmälningskopian bifogas informationsbrevet *Till dig som har anmält ett brott*.⁵⁵

Den *muntliga* informationen lämnas huvudsakligen när anmälan tas upp. I utredningssystemet Durtvä ska anmälningsupptagaren⁵⁶ fylla i om målsägande:⁵⁷

- har informerats enligt 13 a § FUK; bestämmelsen innehåller bland annat information om möjligheterna till ersättning enligt brottskadelagen (2014:322), vilka myndigheter och andra som kan lämna stöd och hjälp, den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer ha i den samt rätten till tolkning och översättning⁵⁸
- vill ha information om vad som händer i det egna ärendet, bland annat beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning lagts ned
- önskar kontakt med brottsofferstödande verksamhet
- har fått information om målsägandebiträde
- har fått information om kontaktförbud⁵⁹.

Anmälningsupptagaren kan också ange en kontakt-/stödperson. I Durtvä är det endast obligatoriskt att fylla i om målsäganden (a) vill ha information om vad som händer i det egna ärendet och (b) önskar kontakt med brottsofferstödande verksamhet.⁶⁰ Utöver att i enlighet med FUK lämna information om möjligheterna att få stöd har Polismyndigheten även tagit sig an uppgiften att förmedla den

⁵¹ 13 a–c, e–f § och 14 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

⁵² Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 12; Svar chefen för nationella operativa avdelningen, Riksrevisionens skriftliga frågor.

⁵³ I vissa fall är det olämpligt att skicka hem en kopia på anmälan, exempelvis vid brott i nära relation eller vid hedersrelaterad brottslighet. I sådana fall ska anmälningskopian överlämnas på annat sätt.

⁵⁴ Sedan den 1 december 2020 går det att få kopia på anmälan i digital brevlåda.

⁵⁵ I brevet framgår bland annat vad som händer med en polisanmälan och vad målsägande kan få för stöd samt kontaktuppgifter till myndigheter och stödorganisationer. Samma information skickas oavsett vilket brott som anmäls eller vilket stödbehov som finns.

⁵⁶ Anmälningsupptagaren kan exempelvis vara operatör på polisens kontaktcenter, ingripandepolis eller receptionsanställd.

⁵⁷ Skärmavbild rutan Brottsofferinformation i Durtvä. 2019-12-04.

⁵⁸ 13 a § FUK får en ny lydelse den 31 maj 2021.

⁵⁹ Ett kontaktförbud innebär att en person inte får besöka eller ta kontakt med den person som ska skyddas.

⁶⁰ Det finns dock tillfällen då det inte är möjligt att ställa frågan till målsäganden, exempelvis om anmälan gjorts via internet eller har upprättats utan att man varit i kontakt med målsäganden, eller om målsägandens tillstånd inte gör det möjligt att fråga om han eller hon önskar hjälp. Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 14

brottsutsattas kontaktuppgifter till stödorganisationer.⁶¹ Det är den förundersökningsledare som granskar anmälan som ska säkerställa att information har lämnats som avsett.⁶² Utöver det ska en medarbetares närmaste chef följa upp att ärenden handläggs rättssäkert, att frågor samordnas, att verksamheten bedrivs enligt gällande författningar och styrdokument samt att den interna styrningen och kontrollen är betryggande.⁶³

2.3.1 Beslut att inte inleda förundersökning

Om målsäganden ska underrättas om att det inte inleds någon förundersökning skickas ett standardiserat meddelande med beslutet ut till dennas fysiska eller digitala brevlåda. Underrättelse ska alltid ske om målsäganden begärt att bli underrättad.⁶⁴ Förundersökningsledaren måste dock fatta beslut om underrättelse.

2.3.2 Förundersökning inleds/pågår

Under pågående förundersökning sker kontakten mellan målsäganden och Polismyndigheten främst genom utredaren eller i förekommande fall genom förundersökningsledaren. Delar av den information som ska lämnas enligt FUK, såsom information om brottsofferstöd, rätten till målsägandebidrag och kontaktförbud, kan även lämnas senare under utredningen.⁶⁵ Om en gripen, anhållen eller häktad person avviker eller om frihetsberövandet hävs ska målsäganden så snart som möjligt underrättas, om det behövs. Polismyndigheten är ansvarig för att underrätta målsäganden i de fall Polismyndigheten ansvarar för den frihetsberövade eller beslutar om att häva ett gripande.⁶⁶

Information till målsäganden kan också lämnas i anslutning till att det hålls ett målsägandeförhör. I vissa fall hålls inledande förhör i samband med att anmälan har tagits upp och senare under pågående utredning av en utredare.

2.3.3 Beslut att lägga ner förundersökning

Om målsägande ska bli underrättad om att en inledd förundersökning har lagts ned skickas standardiserad information till dennas fysiska eller digitala brevlåda. Förundersökningsledaren måste dock fatta beslut om underrättelse.⁶⁷

⁶¹ Det förutsätter dock att den brottsutsatta lämnat sitt samtycke till att dennas uppgifter förmedlas vidare.

⁶² Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 63.

⁶³ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁶⁴ Underrättelsen innehåller information i form av beslut, skäl och motivering till varför det inte inleds brottsutredning.

⁶⁵ Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 14–17.

⁶⁶ 13 c § förundersökningskungörelsen. Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁶⁷ Underrättelsen innehåller information i form av beslut, skäl och motivering till varför brottsutredningen lagts ned.

2.3.4 Information på initiativ av den brottsutsatta

Information kan även lämnas i samband med att målsäganden vänder sig till Polismyndigheten med frågor, till exempel om vad som händer i det egna ärendet. Vanligtvis är ingången för dessa frågor telefonsamtal till Polisens kontaktcenter eller i vissa fall direkt till den handläggande enheten och utredaren. Målsäganden kan också själv inhämta allmän information från Polismyndighetens webbplats där det finns en samlingssida med information till de som utsatts för brott.

3 Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta

I det här kapitlet besvarar vi frågan om Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta är effektiv. Riksrevisionen menar att det för vanligt förekommande situationer ska vara klargjort vilken information som ska lämnas av vem samt när och på vilket sätt. Det bör finnas rutiner som är utformade efter de situationer som medarbetarna ställs inför. Polismyndigheten ska se till att medarbetarna har den kompetens och det stöd som krävs för att de ska kunna leva upp till de krav som ställs. Det kan exempelvis handla om utbildning, stödmaterial och utredningssystem. Vidare ska det finnas gemensamma lösningar för att lämna information till brottsutsatta när det finns behov som kan hanteras effektivare eller mer enhetligt samlat.

Granskningen visar följande:

- Polismyndigheten har klargjort vilken information som ska lämnas vid anmälningstillfället, men det finns indikationer på att medarbetarna inte informerar i den utsträckning som myndigheten har gett dem i uppgift att göra.
- Det saknas rutiner för hur brottsutsatta ska informeras vid några vanligt förekommande situationer.
- Medarbetarna har inte ändamålsenliga stöd för att informera brottsutsatta.
- Medarbetarnas tillgång till stöd minskar under utredningens gång.
- Informationsbrevet *Till dig som har anmält ett brott* och informationen på webbplatsen är exempel på gemensamma lösningar, som till viss del är effektiva.
- Långa utredningstider leder till att brottsutsatta tar kontakt med Polismyndigheten, men myndigheten omhändertar inte frågan om vad som händer i den brottsutsattas egna ärende på ett effektivt sätt.
- Information om beslut som fattas under utredningen kan ofta vara svår att förstå.

3.1 Polismyndigheten har klargjort vilken information som ska lämnas vid anmälningstillfället, men det finns indikationer på att informationen inte alltid lämnas

En stor del av Polismyndighetens interna styrning är inriktad mot kraven i FUK⁶⁸ och har som utgångspunkt att information ska ges i samband med att anmälan tas upp.⁶⁹ I det här avsnittet gör vi iakttagelser om Polismyndighetens styrning av hur uppgiften att informera brottsutsatta vid anmälningstillfället fungerar i praktiken. Det är således inte en bedömning av om Polismyndigheten uppfyller informationskyldigheten i FUK. Skillnader i hur Polismyndigheten har gett medarbetare i uppgift att informera och hur uppgifterna verkar utföras i praktiken indikerar att det finns brister i ledet mellan styrning och utförande. Det ger en problembild, men vi belägger inte vad de direkta orsakerna till skillnaderna mellan uppgift och utförande är.

Varje år anmäls brott där över en miljon privatpersoner är målsägande.⁷⁰ Drygt 700 000 av dessa (69 procent) inkom 2020 med sin anmälan genom ett anmälningssätt som innefattar muntlig kontakt med medarbetare på Polismyndigheten.⁷¹ Vi konstaterar därigenom att de muntliga informationsmomenten borde utföras av anmälningsupptagare ett stort antal gånger årligen. Det finns dock indikationer på att medarbetarna inte informerar i den utsträckning som myndigheten har gett dem i uppgift att göra. Detta framkommer i genomgången av data över medarbetarnas dokumentation av vilken information de har lämnat i samband med anmälan, och det styrks av gruppintervjuer.

3.1.1 Polismyndigheten har fokuserat på att leva upp till kraven i FUK

Polismyndigheten har ett krav på sig att informera brottsutsatta i enlighet med FUK. Informationen ska framför allt säkerställa att den brottsutsatta får information om sina rättigheter, om vilka möjligheter det finns att få stöd och om de beslut som fattas under utredningen och förundersökningen. Polismyndigheten har fokuserat på att leva upp till FUK, och har mot bakgrund av denna valt att lägga betydande resurser på utformningen av informationsmoment när anmälan tas upp. Det handlar bland annat om stöd för att lämna information vid anmälan i utredningssystemet Durtvä, ett standardiserat informationsbrev som skickas ut

⁶⁸ Förundersökningskungörelsen (1947:948), se bilaga 1.

⁶⁹ En anmälan kan exempelvis tas upp av en operatör på polisens kontaktcenter, en ingripandepolis eller en anställd i en reception på en polisstation.

⁷⁰ Riksrevisionens sammanställning av Polismyndighetens data över antal anmälningar med privatpersoner som målsägande, 2019 och 2020. År 2019 var antalet målsägande ungefär 1,2 miljoner och år 2020 ungefär 1 miljon.

⁷¹ Besök på polisstation, Polisens kontaktcenter, polisanställd i tjänst eller telefon. Motsvarande för 2019 var ungefär 800 000 och 71 %.

i samband med anmälan och en tyngdpunkt på anmälningstillfället i det metodstöd⁷² som har tagits fram för brottsofferarbetet.

Polismyndigheten har tolkat förordningen som att myndigheten bör informera om innehållet både muntligen och skriftligen.⁷³ Det muntliga informationsmomentet inbegriper dels att lämna information, dels att dokumentera vilken information som har lämnats i Durtvä. Samtliga medarbetare som tar upp en polisanmälan möts av samma vy i utredningssystemet, där kryssrutor och obligatoriska fält styr mininivån av vilken information som ska lämnas. Det är ett tydligt sätt att formalisera informationsgivandet i samband med att anmälan tas upp från myndighetens håll.

3.1.2 Det finns indikationer på att medarbetarna inte informerar i den utsträckning som myndigheten har gett dem i uppgift att göra

Med utgångspunkt från bestämmelserna i FUK har Polismyndigheten angett att en medarbetare som tar upp en brottanmälan då ska lämna en stor mängd muntlig information till målsäganden.⁷⁴ Polismyndighetens huvudregel är att anmälningsupptagaren ska informera om samtliga relevanta delar i FUK när det är lämpligt och möjligt. Informationen behöver inte lämnas om det är uppenbart att den inte behövs, till exempel om anmälan sker långt efter händelsen eller om brottet är bagatellartat. Polismyndigheten uppger också att information heller inte behöver lämnas om det finns betydande svårigheter att komma i kontakt med den brottsutsatta, till exempel om målsäganden saknar fast adress och telefon eller om brottsoffret är svårt skadat.⁷⁵

⁷² Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017.

⁷³ Det går att läsa mer om det skriftliga informationsbrevet *Till dig som har anmält ett brott* under iakttagelse 3.5.1.

⁷⁴ Se exempelvis Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 12; Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

⁷⁵ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

EFFEKTIVITETEN I POLISMYNDIGHETEN ARBETE MED INFORMATION TILL BROTTSUSSATTA

Tabell 1 Hur anmälningsupptagare har fyllt i att information har lämnats till målsägande (privatpersoner), anmälningar i Durtvä som inkommit genom muntlig kontakt med en anställd på Polismyndigheten,⁷⁶ år 2020.⁷⁷

	Ja	Nej	Ej tillfrågad eller <Inget val>
Målsägande har informerats enligt 13 a § FUK (bl.a. möjlighet till ekonomisk ersättning, vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp samt rätten till tolk)	24,7 %	41,2 %	34,1 %
Målsägande vill ha information enligt 13b § FUK om vad som händer i ärendet ⁷⁸	65,1 %	14,2 %	20,7 %
Anhörig/kontaktperson är registrerad	0,7 %	78,6 %	20,7 %
Målsägande önskar kontakt med brottsofferstödjande verksamhet	4,6 %	53,0 %	42,4 %
Målsägande kan antas vara i behov av brottsofferstödjande verksamhet	3,6 %	ej tillämplig	96,4 %
Information har lämnats om målsägandebiträde enligt 13 a § FUK	4,3 %	14,1 %	81,6 %
Information har lämnats om kontaktförbud enligt 13 a § FUK	0,7 %	78,6 %	20,7 %

Tabellen ovan visar i vilken utsträckning medarbetare har fyllt i att de informerade i enlighet med FUK under 2020.⁷⁹ Som framgår tyder dokumentationen på att medarbetarna inte informerar i den utsträckning som myndigheten har gett dem i uppgift att göra.⁸⁰ Av statistiken framgår inte om det, utifrån Polismyndighetens definition, har funnits godtagbara skäl till att inte lämna ut information, men det borde höra till undantagen.

Bilden av att uppgifterna inte alltid genomförs som avsett styrks av våra gruppintervjuer. Genom dessa har det även framkommit att medarbetare av olika skäl då och då avstår från att informera om vissa punkter i FUK eller hänvisar målsäganden till att själv ringa upp Polismyndigheten senare för att få

⁷⁶ Besök på polisstation, Polisens kontaktcenter, polisanställd i tjänst eller telefon.

⁷⁷ Uppgifterna utgör andelar av alla brottsutsatta (målsäganden).

⁷⁸ I 13 b § regleras att den målsägande så snart som möjligt ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om vissa särskilda beslut och händelser: beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning har lagts ned, beslut om att åtal inte ska väckas, tidpunkt och plats för sammanträden i rätten och dom eller slutligt beslut i målet.

⁷⁹ Det är dock viktigt att ha i minnet att ifyllandet av uppgifter i Durtvä inte är en direkt avspiegling av det faktiska informationsgivandet, för information kan lämnas utan att det fylls i systemet eller vid ett senare tillfälle än anmälningstillfället. Det har inte varit möjligt att se tidpunkten för ifyllandet, det vill säga om informationen har varit oförändrad efter anmälningstillfället eller om den har kompletterats vid ett eller flera tillfällen.

⁸⁰ Vi har även undersökt i vilken utsträckning medarbetare fyllt i att de informerade om de olika delarna under 2019. Resultatet för 2019 är likartat resultatet för 2020. Vi har även undersökt om det finns några skillnader i resultatet för män och kvinnor men inte funnit några tydliga skillnader.

information, alternativt att ta del av informationen skriftligt i stället.⁸¹ Uppgifterna i tabellen beskrivs mer i detalj i kommande stycken.

Den i Durtvä obligatoriska frågan om målsäganden önskar kontakt med brottsofferstödjande verksamhet ställdes i knappt 60 procent av fallen

Polismyndigheten uppger att huvudregeln är att anmälningssupptagaren ska informera om samtliga relevanta delar i FUK när det är lämpligt och möjligt.⁸² Polismyndigheten har gjort två av dessa uppgifter obligatoriska⁸³ i Durtvä.

FUK ställer krav på att målsägande så snart som möjligt ska informeras om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård. Polismyndigheten har tagit sig an den informationsskyldigheten genom att göra det obligatoriskt i Durtvä att ställa frågan om målsäganden önskar kontakt med brottsofferstödjande verksamhet. Dokumentationen av vilken information som har lämnats visar att medarbetarna 2020 tillfrågade målsäganden i 58 procent av fallen då anmälan togs upp.⁸⁴ Hur ofta det angavs att frågan hade ställts varierar dock för olika brott. För cykelstöld handlade det om 81 procent⁸⁵ av fallen, för bostadsinbrott 73 procent⁸⁶ av fallen och för våldtäkt i 60 procent av fallen.⁸⁷

En aspekt att hålla i minnet är att olika kategorier av medarbetare möter brottsutsatta som har utsatts för olika sorters brott och som befinner sig i vitt skilda situationer, och informationsgivandet kan därför variera mellan dessa. I intervju med anställda på Polisens kontaktcenter framkommer att det varierar om man regelmässigt frågar om brottsofferstöd, eller att man enbart gör det i de fall där det är motiverat utifrån en egen bedömning av målsägandens behov eller typ av brott som den har utsatts för.⁸⁸ Målsägandes kontaktuppgifter förmedlas vidare till en stödorganisation om Polismyndigheten kryssar i Ja på frågan om

⁸¹ Gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03, Gruppintervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26, Gruppintervju med receptionsanställda, 2020-12-02.

⁸² Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13. Det finns tillfällen då det inte är möjligt att ställa frågan till målsäganden, exempelvis om anmälan har upprättats utan att man varit i kontakt med målsäganden eller då målsägandens tillstånd inte gör det möjligt att fråga om han eller hon önskar hjälp. Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 14.

⁸³ Med obligatoriskt menas att det inte går att gå vidare om man inte fyller i uppgiften.

⁸⁴ Motsvarande andel 2019 var 50 %. För polisregionerna varierar ifyllandet 2020 mellan 52 % (Polisregion Bergslagen) och 63 % (Polisregion Väst). Ifyllandet varierar något mellan olika åldersgrupper av vuxna målsäganden, från 56 % i åldersgruppen 80+ till 61 % i åldersgruppen 30–44 år. Riksrevisionen har ingen möjlighet att undersöka eventuella förklaringar till variationer mellan regionerna eller mellan åldersgrupperna.

⁸⁵ Drygt 80 % av alla cykelstöld anmäldes dock genom internanmälan där frågan om brottsofferstödjande verksamhet inte ställs. I den här uppgiften ingår endast cykelstöld som anmäls genom muntlig kontakt med anställd på Polismyndigheten.

⁸⁶ Drygt 15 % av alla bostadsinbrott anmäldes dock genom internanmälan där frågan om brottsofferstödjande verksamhet inte ställs. I den här uppgiften ingår endast bostadsinbrott som anmäls genom muntlig kontakt med anställd på Polismyndigheten.

⁸⁷ Riksrevisionens sammanställning av Durtvådata.

⁸⁸ Gruppintervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26.

brottsofferstöd. Målsäganden måste däremot själv lämna samtycke till att dennas kontaktuppgifter förmedlas vidare, vilket gör att frågan inte ställs i de fall någon annan än målsägande anmäler brottet. Ingripandepoliser uppger att de ställer frågan om de bedömer att målsäganden är mottaglig för det.⁸⁹ År 2020 angavs att frågan hade ställts i 54 procent av fallen som inkom via reception, i 59 procent av fallen via Polisens kontaktcenter och i 62 procent av fallen via ingripandepoliser.⁹⁰

Om anmälningsupptagaren inte ställer frågan om brottsofferstöd måste det motiveras i ett fritextfält i Durtvå. Vi har kategoriserat merparten av de motiveringar som har lämnats i anmälningar som ska ha innefattat muntlig kontakt med medarbetare på Polismyndigheten.⁹¹ Kategoriseringen är varken fullständig eller exakt, men ger en bild av vanliga skäl till att frågan om brottsofferstödjande verksamhet inte ställs. Vår kategorisering visar att cirka 36 procent av fallen har en motivering som vi menar inte motsvarar fältets syfte: "Motivering till ej tillfrågad". Medarbetare kan exempelvis ha fyllt i ett tecken så som en punkt eller endast skrivit *Ej tillfrågad*. Sådana motiveringar motsvarar inte heller de exempel som Polismyndigheten har listat för när frågan inte behöver ställas.⁹² Det kan exempelvis handla om att anmälan har upprättats utan att Polismyndigheten har varit i kontakt med målsäganden. Den typen av motiveringar angavs i cirka 31 procent av fallen. I cirka två procent av fallen handlade motiveringen om att målsäganden var skadad, avliden, berusad eller chockad. Därtill motiverades cirka 15 procent med att målsägande är en juridisk person.⁹³ Övriga motiveringar utgjorde tillsammans ungefär åtta procent.⁹⁴

Den i Durtvå obligatoriska frågan om målsäganden vill ha information om vad som händer i ärendet ställdes i närmare 80 procent av fallen

Av FUK följer att målsäganden så snart som möjligt ska informeras om att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol, om det kan ske utan men för utredningen. Polismyndigheten har

⁸⁹ Gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03.

⁹⁰ Riksrevisionens sammanställning av Durtvådata.

⁹¹ Riksrevisionen har för år 2020 kategoriserat 92 procent, eller 238 141 av totalt 259 303 motiveringar, gällande anmälningssätten besök på polisstation, Polisens kontaktcenter, polisanställd i tjänst eller telefon. Åtta procent av anmälningarna har vi inte kategoriserat med anledning av att det förekommer ett stort antal heterogena motiveringar och att det skulle vara ett omfattande arbete att kategorisera samtliga.

⁹² Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s.14; Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13. De exempel Polismyndigheten nämner är: anmälningar som har gjorts via internet eller skrivelse (ej med i vårt urval), har upprättats utan att man har varit i kontakt med målsägande, att målsägandens tillstånd gör att det inte är möjligt att fråga om han eller hon önskar hjälp, målsägande är en juridisk person, anmälan sker långt efter händelsen, brottet är bagatellärt, målsägande saknar fast adress och telefon eller att målsägande saknar hemvist i Sverige och har lämnat landet.

⁹³ Detta trots att den data från Durtvå som sammanställningen har baserats på enbart utgår av målsägande som är fysiska personer. Vi kan inte uttala oss om skälen till att medarbetare i det här fältet har fyllt i att målsägande är en juridisk person.

⁹⁴ Dessa motiveringar handlar bland annat om att anmälningsupptagaren glömt bort att ställa frågan, att målsäganden är minderårig, språkförbistringar eller att gärningen inte är ett brott.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

gjort det obligatoriskt⁹⁵ i Durtvä att fråga om målsäganden vill ha information om vad som händer i ärendet. Dokumentationen av vilken information som har lämnats visar att medarbetarna 2020 ställde frågan i 79 procent av fallen. Det varierar dock något beroende på hur anmälan inkommit. Frågan ställdes i 66 procent av fallen som inkom via reception, i 79 procent av fallen via Polisens kontaktcenter och i 96 procent av fallen via polisanställd i tjänst. Om målsäganden inte har blivit tillfrågad behöver det inte motiveras.

FUK ställer omfattande krav på information om målsägandens rättigheter och möjligheter att få stöd, men medarbetarna informerar inte i särskilt hög utsträckning

FUK ställer omfattande krav på att informera målsägande om dennas rättigheter och möjligheter att få stöd. Polismyndigheten har därför en särskild informationsruta i Durtvä för att säkerställa att denna information lämnas.

Polismyndighetens egen informationsruta i Durtvä om den information som ska lämnas enligt 13 a § FUK⁹⁶

Målsäganden har MUNTligen informerats enligt 13 a § FUK om:

- Att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott, upplysning bör även lämnas om de regler som gäller för handläggning av sådana anspråk
- Möjligheterna att få ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413), upplysning bör även lämnas om de regler som gäller för handläggning av sådana anspråk.
- Reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § rättegångsbalken
- Möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619)
- Vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp
- Möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat i Europeiska unionen enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder
- Möjligheten till och förutsättningar för medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott
- De kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det egna ärendet
- Den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den
- Rätten till tolkning och översättning
- Rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol
- Vart han eller hon kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet
- Att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen

⁹⁵ Med obligatoriskt menas att det inte går att gå vidare om man inte fyller i uppgiften.

⁹⁶ Skärmbild av informationsruta i vyn för brottsofferinformation i utredningssystemet Durtvä 2019-12-04. Riksrevisionen kan konstatera att 13 a § FUK innehåller mer information än vad som anges i informationsrutan, exempelvis om målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde eller att meddela kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.

För att kunna informera om relevanta delar av den här punktlistan behöver anmälningsupptagaren relevant utbildning och ändamålsenliga stöd. Det är emellertid inte obligatoriskt i Durtvä att fylla i om målsäganden underrättats om innehållet i denna bestämmelse, och dokumentationen visar också att information inte heller lämnas i särskilt hög utsträckning. År 2020 fylldes det i att information lämnades i en fjärdedel (25 procent) av fallen.⁹⁷ Informationen lämnades i 29 procent⁹⁸ av fallen för cykelstöld, 36 procent⁹⁹ för bostadsinbrott och 40 procent för våldtäkter.¹⁰⁰ Anställda på Polisens kontaktcenter och i reception på polisstation uppger att det är vanligt att inte informera om innehållet i 13 a § FUK med hänvisning till att det inte är tvingande i Durtvä, att det är en stor informationsmängd eller att målsäganden inte är mottaglig för informationen.¹⁰¹ Ingripandepoliser uppger däremot att det är vanligt att välja ut de delar som är relevanta för målsäganden utifrån brottet och sedan fylla i att de lämnat informationen.¹⁰² Det ligger i linje med det mönster vi kan se på aggregerad nivå i Durtvä. År 2020 fyllde anställda på Polisens kontaktcenter i att de lämnat informationen i 21 procent av fallen, medan receptionsanställda fyllde i att de hade gjort det i 25 procent av fallen och ingripandepoliser i 38 procent av fallen.

Information om målsägandebitråde lämnas i mindre än hälften av fallen vid våldtäktsanmälningar

Vid vissa typer av brott och specifika situationer har målsäganden rätt till ett målsägandebitråde¹⁰³ under rättsprocessen. Den som tar emot anmälan behöver ha tillräcklig kompetens eller stöd för att kunna avgöra när det är aktuellt att informera om målsägandebitråde. Enligt FUK ska målsäganden så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för förordnande av målsägandebitråde, om brottet är sådant att det kan bli fråga om att förordna ett målsägandebitråde

⁹⁷ Riksrevisionens sammanställning av Durtvådata. För Polisregionerna varierar ifyllandet 2020 mellan 16 % (Polisregion Öst) och 32 % (Polisregion Syd). Ifyllandet varierar något mellan olika åldersgrupper av vuxna målsäganden, från 24 % i åldersgrupperna 45–64 och 65–79 år till 27 % i åldersgruppen 30–44 år. Riksrevisionen har ingen möjlighet att undersöka eventuella förklaringar till variationer mellan regionerna och mellan åldersgrupperna.

⁹⁸ Drygt 80 % av alla cykelstöld anmäldes dock genom internanmälan där information om 13 a § FUK inte lämnas. I den här uppgiften ingår endast cykelstöld som anmäls genom muntlig kontakt med anställd på Polismyndigheten.

⁹⁹ Drygt 15 % av alla bostadsinbrott anmäldes dock genom internanmälan där information om 13 a § FUK inte lämnas. I den här uppgiften ingår endast bostadsinbrott som anmäls genom muntlig kontakt med anställd på Polismyndigheten.

¹⁰⁰ Riksrevisionens sammanställning av Durtvådata.

¹⁰¹ Gruppintervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26, Gruppintervju med receptionsanställda, 2020-12-02.

¹⁰² Gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03.

¹⁰³ Vid vissa typer av brott har målsäganden rätt till ett kostnadsfritt juridiskt biträde (målsägandebitråde) under rättsprocessen. Denna ska ta till vara målsägandens intressen och lämna stöd och hjälp under förundersökning och eventuell rättegång. Brott där det kan vara aktuellt med målsägandebitråde är exempelvis sexualbrott och brott mot liv och hälsa. Målsägande som utsatts för andra brott med fängelse i straffskalan kan också ha rätt till målsägandebitråde utifrån personliga förhållanden, exempelvis funktionsnedsättning. Se lagen (1988:609) om målsägandebitråde.

enligt lagen (1988:609) om målsägandebitråde. I Polismyndighetens metodstöd för brottsofferarbetet¹⁰⁴ anges att information om detta ska lämnas så tidigt som möjligt, vilket ska tolkas som i direkt anslutning till då anmälan tas upp om det är lämpligt och möjligt.¹⁰⁵ Det anges också att ett tidigt förordnande av målsägandebitråde kan vara avgörande för målsägandens fortsatta medverkan i ärendet.¹⁰⁶ Trots detta ger anmälningsupptagare och förundersökningsledare uttryck för att ansvaret för att den brottsutsatta får information om rätten till målsägandebitråde ligger på funktioner i senare led.¹⁰⁷

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har i gemensamma tillsynsrapporter konstaterat att det finns behov av att Polismyndigheten ökar informationslämnande om målsägandebitråde i anslutning till att anmälan tas upp och att informationslämnande dokumenteras i för liten utsträckning.¹⁰⁸ Våldtäkt är ett av de brott vid vilket ett målsägandebitråde kan och bör förordnas. År 2020 angav medarbetarna att de hade lämnat information om målsägandebitråde i 45 procent av fallen för våldtäktsanmälningar.¹⁰⁹ I intervjuer med anställda på Polisens kontaktcenter och i reception på polisstation framkommer att kunskapen om i vilka fall information om målsägandebitråde ska lämnas varierar. I vissa polisregioner saknas ett viktigt moment i utbildningen för operatörer på Polisens kontaktcenter.¹¹⁰ Det handlar om att man kan ha rätt till målsägandebitråde om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av ett sådant biträde när det gäller brott på vilket fängelse kan följa.¹¹¹ I intervju med ingripandepoliser framkommer att resursbrist leder till att de initiala frågorna, däribland om målsägandebitråde, får stå tillbaka för andra prioriteringar på brottsplatsen. Bilden är i vissa fall att utredare får ta hand om målsäganden senare.¹¹²

Olika direktiv om information om kontaktförbud ska lämnas eller inte

Enligt FUK ska målsäganden så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för meddelande av kontaktförbud, om brottet är sådant att det kan bli fråga om att meddela kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.¹¹³ År 2020 fyllde anställda på Polismyndigheten i att information om kontaktförbud lämnats i mindre än 1 procent av fallen. Vi gör ingen bedömning av om det är

¹⁰⁴ Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2017, s. 16.

¹⁰⁵ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13.

¹⁰⁶ Polismyndigheten, *Riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete*, 2018, s. 16.

¹⁰⁷ Gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03. Gruppintervju med polisiära förundersökningsledare, 2020-11-27.

¹⁰⁸ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Målsägandebitråde. En gemensam tematisk tillsyn av polisens och åklagarens handläggning*, 2020.

¹⁰⁹ Riksrevisionens sammanställning av Durtvådata.

¹¹⁰ Intervju regional utbildningssamordnare, 2020-10-22.

¹¹¹ Gruppintervju polisens kontaktcenter 2020-11-26. Gruppintervju med receptionsanställda, 2020-12-02.

¹¹² Gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03.

¹¹³ Ett kontaktförbud innebär att en person inte får besöka eller ta kontakt med den person som ska skyddas.

ett rimligt resultat, men noterar att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i gemensamma tillsynsrapporter har konstaterat att utbildningsinsatser om kontaktförbud behöver ses över och vid behov kompletteras, samt att ökad kunskap om de olika kontaktförbudformerna kan förväntas leda till att kvaliteten i ansökningarna blir högre.¹¹⁴ Anställda på Polisens kontaktcenter i de olika polisregionerna uppger att de fått olika direktiv om ifall de ska ställa frågan om kontaktförbud eller inte.¹¹⁵ Utredare uppger att problemet när anmälan tas upp inte är att man glömmer att fråga om kontaktförbud, utan snarare att man har informerat om det på fel sätt.¹¹⁶ Polismyndigheten har ett pågående arbete med att ta fram en ny handbok för kontaktförbud.¹¹⁷

Kunskapen om när anhörig/kontaktperson ska dokumenteras är låg

I Durtvä finns också ett fält där det kan dokumenteras om målsäganden har någon anhörig/kontaktperson som Polismyndigheten får kontakta vid behov. Även god man kan registreras här.¹¹⁸ Det finns ingen skyldighet att dokumentera uppgift om anhörig eller kontaktperson enligt FUK. I intervjuer med anställda¹¹⁹ framkommer att uppgiften sällan fylls i och att kunskapen om när fältet ska användas är låg. Möjligheten har använts i mindre än 1 procent i kontakten med målsägare vid anmälningar som inkom genom direktkontakt med en anställd på Polismyndigheten 2020.¹²⁰

3.1.3 Det lämnas en mindre mängd information vid e-anmälan

Vissa typer av brott av enklare beskaffenhet¹²¹ går att anmäla via Polismyndighetens webbplats, så kallad e-anmälan. År 2020 anmälde 29 procent av alla brott med privatpersoner som målsäganden via internet.¹²² Vid e-anmälan ställs bara en fråga med koppling till den informationsskyldighet som framgår av FUK: om målsäganden vill ha information om vad som händer i det egna ärendet.¹²³ Det avviker tydligt från när brott anmäls på annat sätt, för då ställs det en rad andra frågor till målsäganden och frågan om brottsofferstöd är obligatorisk. Däremot får målsägande hem informationsbrevet *Till dig som har anmält ett brott*, precis som när anmälan gjorts på annat sätt. Brevet kan inte helt ersätta den muntliga

¹¹⁴ Polismyndigheten, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, 2020.

¹¹⁵ Gruppintervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26.

¹¹⁶ Gruppintervju med utredare, 2020-12-04.

¹¹⁷ E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-09.

¹¹⁸ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinje för dokumentation i Durtvä*, 2017, s. 22.

¹¹⁹ Gruppintervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26; Gruppintervju med receptionsanställda, 2020-12-02; Gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03.

¹²⁰ Riksrevisionens sammanställning av Durtvådata.

¹²¹ Kontokortsbedrägeri, stöld och inbrott, skadegörelse och parkeringsskada.

¹²² Riksrevisionens sammanställning av Durtvådata.

¹²³ Med det menas underrättelse enligt 13 b § FUK om beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning har lagts ned, beslut om att åtal inte ska väckas, tidpunkt och plats för sammanträden i rätten och dom eller slutligt beslut i målet

informationen som lämnas vid anmälan då det inte är möjligt att ställa frågor och anpassa informationen till den brottsutsatta.

Polismyndigheten uppger att tanken med e-anmälan är att den ska omhänderta brott där stora delar av informationsskyldigheten enligt FUK inte är relevant och där brottsofferstödjande verksamhet inte är aktuell. Om det finns behov av brottsofferstödjande verksamhet hänvisas medborgaren till telefon. Det finns däremot ingen information om detta när den brottsutsatta fyller i e-anmälan. Polismyndigheten tar kontakt med målsäganden i de fall en förundersökning inleds eller om anmälan behöver kompletteras, men det finns inga rutiner för att regelmässigt kontakta målsäganden.¹²⁴

3.2 Det saknas rutiner för hur informationslämnande ska gå till vid några vanligt förekommande situationer

Det saknas gemensamma rutiner för att säkerställa att brottsutsatta informeras om förutsättningarna för att lämna information vid anmälan inte var optimala. Det kan exempelvis handla om att kontakta målsäganden om anmälan skrivs in i Durtvä efter kontakten med målsäganden. Det kan också handla om att överlämna uppgiften att informera och att komplettera information i händelse av att sådan inte lämnades när anmälan togs upp. Polismyndighetens utformning av hur information ska lämnas är uppbyggd utifrån att samma information ska lämnas oavsett hur och i vilken situation anmälan tas upp. Det skapar enhetlighet och säkerställer en miniminivå för vilken information som ska lämnas. Däremot varierar förutsättningarna stort mellan att lämna information vid en stökig brottsplats, vid ett besök på en polisstation och vid ett telefonsamtal till Polisens kontaktcenter.

I intervjuer med ingripandepoliser framkommer att det finns flera svårigheter med att lämna brottsofferinformation i situationer som de ofta befinner sig i. Det handlar bland annat om att målsäganden inte mår bra, att det råder tidsbrist eller att skyldigheten att informera ställs mot andra prioriteringar på brottsplatsen. I vilken utsträckning de informerar målsäganden beror på vilken typ av brott det gäller och vilken tid de kan avsätta. När de åker ut på larm är det ett starkt fokus på att skaffa sig en uppfattning om vilket brott som eventuellt har begåtts, att hålla inledande förhör och att få fast gärningspersonen.¹²⁵ Vidare framkommer att frågorna till målsäganden i vissa fall tas senare vid förhör eller att eventuella kommande utredare får informera målsäganden. Ingripandepoliserna uppger däremot att om det går för lång tid innan målsäganden kontaktas är det, för vissa typer av brott såsom misshandel och brott i nära relation, ofta för sent för att lämna den information som behövs. Anledningen är att målsäganden kan hinna

¹²⁴ E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2020-12-04.

¹²⁵ Gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03.

ta tillbaka sin anmälan. En annan svårighet som ingripandepoliserna lyfter fram är att vissa målsägande inte är mottagliga för information i den situation som de befinner sig i, de kan exempelvis vara kränkta eller i chock. Ingripandepoliserna upplever däremot att de har mer verktyg att ta till när de kommer i kontakt med människor som har blivit utsatta för grövre brott än med de som blivit utsatta för mindre grova brott. De uppger dock att även de målsäganden som utsatts för mindre grova brott kan känna sig kränkta och att de har behov av information, men att dessa behov inte tillgodoses lika väl. De ger uttryck för att de tror att fler brottsutsatta skulle vilja ha mer information.¹²⁶

Det händer att informationen av olika skäl inte kan lämnas till målsäganden direkt på brottsplatsen. Vi har inte kunnat se att det finns någon tydlig rutin för att överlämna uppgiften att informera och att komplettera information i händelse av att information inte har kunnat lämnas när anmälan togs upp. Samtidigt är det tydligt hur dokumentationen av den information som lämnas vid anmälan följer med framåt, både inom myndigheten och vidare till åklagaren. När anmälningar tas upp på brottsplatsen ska den som tar upp anmälan informera och sedan registrera anmälan, och då fylla i vilken information som har lämnats i Durtvä vid ett senare tillfälle. När information ges på brottsplatsen saknas stöd från nationell nivå. Det finns heller inga gemensamma rutiner för att informera målsäganden när anmälan inte skrivs in i systemet i direkt anslutning till anmälningstillfället. Det saknas vidare rutiner för att kontakta målsäganden och informera denna i de fall någon annan anmäler brottet.¹²⁷ Det kan exempelvis handla om att en anhörig anmäler eller att en skola ringer in och anmäler ett brott för en elevs räkning.

3.3 Medarbetarna har inte ändamålsenliga stöd för att informera brottsutsatta

Att lämna korrekt informationen i enlighet med FUK och under utredningens gång ställer höga krav på den enskilda medarbetarens kompetens om vilken information som ska lämnas, och på förmågan att möta människor som har utsatts för brott. Det är mycket information som ska lämnas, men mottagligheten och viljan att ta emot information varierar hos de som har utsatts för brott. Medarbetaren behöver också kunna avgöra vilken information som ska lämnas när, exempelvis i vilka fall information ska lämnas om målsägandebiträde och kontaktförbud. Därför behöver samtliga kategorier av medarbetare som informerar brottsutsatta ändamålsenliga stöd för att kunna uppfylla informationskyldigheten. Utifrån de krav som ställs på medarbetarna är inte stödet ändamålsenligt. Det handlar bland annat om att guidningen i ärendesystemet Durtvä inte är tydlig och utförlig, att utbildningen av en stor

¹²⁶ Gruppintervju med ingripandepolis, 2020-12-03.

¹²⁷ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till Brottsoffer- och personsäkerhetsgruppen, nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten 2020-12-03.

grupp anmälningsupptagare är kort i förhållande till komplexiteten i uppgiften att informera brottsutsatta, och att det inte regelmässigt görs någon kontroll av att information verkligen har lämnats.

3.3.1 Anställda på Polisens kontaktcenter efterfrågar mer stöd i Durtvä

Graden av guidning och stöd för informationsskyldigheten i utredningssystemet Durtvä varierar. Eftersom det varken är möjligt eller önskvärt att ha fält och informationsrutor för allt måste Polismyndigheten prioritera utifrån var de ger mest nytta. Det saknas dock informationsrutor för vissa moment där det hade varit motiverat med sådana, givet kraven på kunskap om när momenten är aktuella att informera om och på vilka sätt. Ett konkret exempel är information om målsägarbiträde. I intervju framkommer en samstämmig bild av att operatörer på Polisens kontaktcenter efterfrågar mer stöd som är kopplat till att informera om just detta.¹²⁸ Ett annat område där det efterfrågas mer stöd avser brottsofferstödjande verksamhet.¹²⁹

På Polismyndighetens intranät *Intrapolis* finns en stor mängd dokument med syfte att stödja anmälningsupptagarna i sitt arbete. En del av dokumenten är emellertid inte uppdaterade,¹³⁰ och anställdas kännedom om några av de centrala dokumenten¹³¹ kan vara låg.¹³² I intervjuer med medarbetare framkommer också att de inte använder *Intrapolis* som informationskälla i särskilt hög utsträckning.¹³³ Det kan därför vara motiverat att utveckla information eller länkar direkt i anmälningssidan i Durtvä.

3.3.2 Utbildning efterfrågas om information till brottsutsatta

Granskningen visar att den personal som tar upp anmälningar har mycket varierande utbildningsbakgrund vad gäller vilken information som ska lämnas och när information ska lämnas. Granskningen visar också att det finns en efterfrågan på mer utbildning.

¹²⁸ Grupptervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26. Det lyfts bland annat fram att frågan skulle kunna vara tvingande vid vissa typer av brott och att det skulle behövas en informationsruta.

¹²⁹ Grupptervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26. Det framkommer att man saknar information om vilka brottsofferjourer som finns och vad de kan hjälpa den brottsutsatta med. Det är även önskvärt att ha en kontaktperson på en brottsofferjour för att kunna diskutera vart de ska hänvisa målsäganden.

¹³⁰ Exempelvis Rikspolisstyrelsens *Handbok för information till brottsoffer* som har upphävts.

¹³¹ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinje för dokumentation i Durtvä*, 2017; Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2017; Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2018.

¹³² Grupptervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26; grupptervju med receptionsanställda, 2020-12-02; grupptervju med ingripandepoliser, 2020-12-04.

¹³³ Grupptervju med receptionsanställda, 2020-12-02; Grupptervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26.

Informationsskyldigheten ställer höga krav på den enskilda medarbetarens kompetens att avgöra vilken information som ska lämnas. En del anmälningssupptagare har tvåårig polisutbildning. Nuvarande utbildning för anställda på Polisens kontaktcenter är sex veckor lång, varav information vid anmälan är ett av många moment som ska inrymmas.¹³⁴ I nuläget finns inte någon specifik utbildning om att ta upp anmälan för receptionsanställda.¹³⁵ En del anställda har i stället gått utbildningen för operatörer på Polisens kontaktcenter.¹³⁶ Anställda på Polisens kontaktcenter och i receptionen på polisstationer efterfrågar repetition av vissa delar som har med informationsansvaret att göra.¹³⁷ Ingripandepoliser som vi har intervjuat uppger att de inte erbjudits vidareutbildningar som är relaterade till att stötta och informera brottsutsatta i särskilt hög utsträckning. De säger att de efterfrågar det men att de upplever att det inte finns tidsmässigt utrymme för det.¹³⁸

3.3.3 Det finns brister i kontrollen av att information verkligen har lämnats och återkopplingen på lämnad information uteblir

Vi har inte kunnat se att det görs någon regelmässig kontroll av att information verkligen har lämnats. Förundersökningsledarna ansvarar för att målsäganden får korrekt information under förundersökningen, och har därför till uppgift att följa upp att övriga medarbetare har lämnat nödvändig information. I intervjuer framkommer att anmälningssupptagare heller inte regelmässigt får någon återkoppling på lämnad brottsofferinformation. Det uppger såväl operatörer på Polisens kontaktcenter och receptionsanställda som ingripandepoliser.¹³⁹ Förundersökningsledare uppger också att de inte hanterat de här frågorna aktivt och att de inte kontrollerar uppgifterna om det inte finns en anledning. Vissa förundersökningsledare som hanterat anmälningar anser att utredare kan komplettera informationen senare.¹⁴⁰ Att förundersökningsledaren återkopplar utifrån den dokumenterande informationen kan bidra till anmälningssupptagarens förståelse för varför det är viktigt att dokumentera lämnad information.

¹³⁴ Intervju med regional utbildningssamordnare, 2020-10-22; intervju med regional utbildningssamordnare, 2020-10-28. Utbildningen består av teori och verksamhetsförlagd utbildning. Teoridelen ska bland annat inrymma samtalsmetodik och bemötande, systemkunskap i Durtvä och juridik. Det varierar mellan regionerna om utbildningen innehåller en särskild del om förundersökningskungörelsen eller om det är utspritt på övriga block.

¹³⁵ E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-02. Receptionsanställda är hänvisade till den myndighetsgemensamma utbildningen Durtvä – introduktion.

¹³⁶ Intervju med gruppchef polisstation, 2020-10-19. Gruppintervju med receptionsanställda, 2020-12-02.

¹³⁷ Gruppintervju med receptionsanställda, 2020-12-02; Gruppintervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26.

¹³⁸ Gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03.

¹³⁹ Gruppintervju med operatörer på polisens kontaktcenter, 2020-11-26; gruppintervju med receptionsanställda, 2020-12-02; gruppintervju med ingripandepoliser, 2020-12-03.

¹⁴⁰ Gruppintervju med polisiära förundersökningsledare, 2020-11-27.

3.3.4 Vissa polisregioner har utarbetat egna rutiner och stöd

Det finns vissa regionala rutiner som har utarbetats för information till målsäganden under utredningens gång. Lokalpolisområden och organisatoriska enheter för utredning av vissa brott¹⁴¹ har utarbetat rutiner för att kontakta målsägande. Exemplet handlar både om att kontakta målsägande när ärendet kommer in för att ge mer individanpassad information och att kontakta målsägande vid beslut att lägga ned en förundersökning för att ge mer utvecklad information om skälen till beslutet.¹⁴² Några sådana gemensamma rutiner från nationellt håll finns inte.

3.4 Medarbetarnas tillgång till stöd minskar under utredningens gång

Från Polismyndighetens sida finns ett fokus på att lämna information vid anmälningstillfället. Styrningen är utförligare för hur brottsutsatta ska informeras när anmälan tas upp än vad som gäller för information under utredningens gång. Det är till stor del upp till medarbetarna att hantera uppgiften att informera under utredningens gång, samtidigt som stödet minskar. Vi har identifierat några vanliga situationer för information under utredningens gång där det inte finns något gemensamt material som stöd för medarbetarna. Det handlar om kontakten med ett eventuellt målsägarbiträde och skyldigheten att informera om vissa åklagarbeslut.

En konkret situation som utredare har att hantera är att sköta kontakten med ett eventuellt målsägarbiträde. Utredare som vi har intervjuat ger en bild av att kontakterna med målsägarbiträden sker utifrån ett arbetsätt som polisregionen eller de själva utvecklat, och inte utifrån gemensamma rutiner.¹⁴³

När en förundersökning pågår är det huvudsakligen Polismyndigheten som informerar den brottsutsatta, även om vissa åklagarbeslut. Det saknas dock myndighetsgemensamma rutiner för detta. Det kan exempelvis handla om att informera om beslut om att en gripen, anhållen eller häktad person avviker eller om att frihetsberövandet hävs.¹⁴⁴ Dessa situationer omhändertas inte heller i särskilt hög utsträckning i de styrande dokument och stöd som finns. Utredare som vi har intervjuat uppger att det inte finns några riktlinjer för sådant som

¹⁴¹ Exempelvis sektioner för brott i nära relation, grova brott, sexualbrott och demokrati- och hatbrottsgrupper.

¹⁴² Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor från polisregion Väst 2020-12-10; svar på Riksrevisionens skriftliga frågor från polisregion Stockholm 2020-12-15.

¹⁴³ Gruppintervju med utredare, 2020-12-04.

¹⁴⁴ 13 c § förundersökningskungörelsen. Om en gripen, anhållen eller häktad person avviker eller om frihetsberövandet hävs, ska målsäganden så snart som möjligt underrättas, om det behövs. Om en gripen, anhållen eller häktad person har avvikit är den som ansvarar för den frihetsberövade också ansvarig för att målsäganden underrättas om det. Den som beslutar om att häva ett gripande är ansvarig för att målsäganden underrättas om beslutet. Åklagaren ansvarar för att målsäganden underrättas om att ett beslut om anhållande eller häktning hävs.

åklagaren fattar beslut om men som Polismyndigheten informerar om.¹⁴⁵ Flera målsägarbiträden som vi intervjuat uppger att det i ärenden där de är förordnade är vanligt att Polismyndigheten glömmet att informera om häktning eller frisläppning.¹⁴⁶ Ett annat förbättringsområde som lyfts fram är att målsäganden ofta inte informeras om att en misstänkt delges misstanke om brott. Delgivning av misstanke kan ske när som helst under förundersökningen och information lämnas inte per automatik, så målsägarbiträdet kan behöva be om det. Målsägarbiträden anger att den här informationen är extra viktig när det handlar om brott i nära relation.¹⁴⁷

Det finns däremot en del gemensamma stöd som är till nytta både för de som ska lämna information initialt och för de som ska informera under utredningens gång, exempelvis *riktlinjer* och *metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*¹⁴⁸. I metodstödet finns en mer utvecklad analys och instruktion för vad myndigheten benämner brottsoffer med särskilda behov.¹⁴⁹ Utöver det finns *Polisens nationella utredningsdirektiv* (PNU)¹⁵⁰ för generella utredningsåtgärder, och metodstödet *Ett utvecklat bästa arbetssätt* som handlar om utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna.¹⁵¹ Vidare finns det också stöd för förhör med barn och vuxna med osynliga funktionsnedsättningar,¹⁵² särskilda satsningar på vissa brottsoffer¹⁵³ och särskilda utbildningsinsatser om att bemöta personer med psykisk ohälsa.¹⁵⁴

¹⁴⁵ Riksrevisionens fokusgrupp med utredare.

¹⁴⁶ Gruppintervju med målsägandebiträden grupp 2, 2020-11-18.

¹⁴⁷ Gruppintervju med målsägandebiträden grupp 1, 2020-11-18. Gruppintervju med målsägandebiträden grupp 2, 2020-11-18.

¹⁴⁸ Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2018; Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2017.

¹⁴⁹ Brott i nära relation, hedersrelaterade brott, människohandel, hatbrott, barn och unga, brottsoffer med annat modersmål än svenska, nationella minoriteter och minoritetsspråk, och brottsoffer med funktionsnedsättningar (fysiska, psykiska, sensoriska eller intellektuella).

¹⁵⁰ PNU-portalen, Intrapolis. PNU är polisens arbetsmetodik för effektiv och rättssäker brottsutredning och är grunden för all utredningsverksamhet. Den är inte specifikt inriktad på information till brottsutsatta, men innehåller delar av metodstödet för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet. E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-02-02.

¹⁵¹ Metodstödet består av två delar, ett PM och ett antal checklistor för polis och åklagare. PM: Utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. I det framgår bland annat att framställan om målsägandebiträde ska göras omgående.

¹⁵² Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Förhör med barn. Förhör med vuxna som har osynliga funktionsnedsättningar – handledning för polis och åklagare vid planering och genomförande*, 2018.

¹⁵³ Exempelvis satsning på särskilt utsatta brottsoffer 2019. Gäller våldtäkter, brott i nära relationer och vålds- och sexualbrott mot barn. Satsningen går bland annat ut på att anställa nya medarbetare, intensifiera insatser för att höja kvaliteten och effektiviteten i utredningar och öka utbildningsinsatser.

¹⁵⁴ Polismyndigheten, *Stärka kompetensen för att bemöta personer med psykisk ohälsa, Slutrapport av regeringsuppdrag (Ju.2017/06176/PO)*, 2020.

3.5 Informationsbrevet *Till dig som har anmält ett brott* och informationen på webbplatsen är exempel på gemensamma lösningar, som till viss del är effektiva

Skriftlig information kan utgöra ett bra komplement till muntlig information. Polismyndighetens skriftliga information till brottsutsatta består exempelvis av ett standardiserat informationsbrev samt att det finns information på webbplatsen som målsäganden själv kan söka upp.

3.5.1 Informationsbrevet är delvis ett effektivt sätt att informera

Merparten av de som anmäler ett brott får en kopia på sin polisanmälan skickad digitalt eller fysiskt till sig, tillsammans med informationsbrevet *Till dig som har anmält ett brott*.¹⁵⁵ Brevet är ett effektivt sätt att lämna kvalitetssäkrad och relevant information, men det kan finnas utrymme för ett ännu mer effektivt användande. Det saknas också en tydlig rutin för att lämna brev som inte bör skickas ut.

Informationsbrevet är en effektiv lösning för information på så sätt att det är enhetligt och når ut till en stor del av de brottsutsatta, samtidigt som det säkerställer en miniminivå för information. Samma information skickas oavsett vilket brott som anmälts eller vilka stödbehov som finns.¹⁵⁶ Informationen upprepar och kompletterar den muntliga informationen vid anmälan, men kan inte ersätta sådan.¹⁵⁷ Sedan den 1 december 2020 finns möjligheten att få brevet digitalt,¹⁵⁸ vilket för vissa brottsutsatta ökar beständigheten och tillgängligheten till informationen. Brevet finns översatt till 14 språk och har genomgått ett tillgänglighetstest utifrån klarspråksriktlinjer,¹⁵⁹ vilket ytterligare ökar tillgängligheten för olika grupper av brottsutsatta.¹⁶⁰

För att göra brevet än mer tillgängligt för vissa grupper av brottsutsatta kan brevet behöva kompletteras med ytterligare informationsmedel, exempelvis

¹⁵⁵ I brevet framgår bland annat vad som händer med en polisanmälan och vad målsägande kan få för stöd samt kontakttuppgifter till myndigheter och stödorganisationer. I vissa fall är det olämpligt att skicka hem en kopia på anmälan, exempelvis vid brott i nära relation eller vid hedersbrott. I sådana fall ska anmälningskopian överlämnas på annat sätt.

¹⁵⁶ Det finns däremot exempel på polisregioner som tar fram egna informationsbrev för specifika brottstyper, exempelvis för brott i nära relation. Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor från polisregion Stockholm 2020-12-15.

¹⁵⁷ Exempelvis innehåller det inte tydligt information om vart målsäganden kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet eller information om att målsäganden på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol, om det kan ske utan men för utredningen.

¹⁵⁸ Regeringsuppdrag *Digitalt bemötande av brottsutsatta* (Regleringsbrev för Polismyndigheten avseende budgetåret 2020).

¹⁵⁹ Klarspråk är det myndighetsspråk som Polismyndigheten ska använda. Det ska vara värdat, enkelt och begripligt, Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för klarspråk*, 2015, s. 3.

¹⁶⁰ Inledande möte med Polismyndigheten 2019-11-08.

bildmaterial¹⁶¹ för att ge stöd till texten eller brev på punktskrift.¹⁶² Information till brottsoffer finns som ljudfil på Polismyndighetens webbplats, men den är inte en direkt återspeglning av brevet som skickas ut.¹⁶³

För vissa målsägande är det direkt olämpligt att informationsbrevet blir hemskickat, exempelvis vid brott i nära relationer och när det finns hedersrelaterat förtyck med i bilden, trots att informationen kan vara särskilt viktig för dessa målsäganden. I sådana fall ska anmälningskopian överlämnas på annat sätt eller informationen endast delges muntligt.¹⁶⁴ I gemensamma riktlinjer framgår inte vad som avses med *annat sätt* eller vilken funktion som ansvarar för att anmälningskopian överlämnas på annat sätt. Det saknas på så sätt en tydlig rutin för att lämna brevet i de här fallen. Tidigare har vissa brottskoder stoppat utskicket, men så är inte längre fallet. I stället måste den som granskar anmälan alltid ta ett aktivt beslut om ifall en målsägandekopia ska skickas ut eller inte. Granskaren uppmärksammas särskilt om målsäganden är under 18 år.¹⁶⁵ Dessutom varierar kunskapen hos de intervjuade förundersökningsledarna om att utskicket inte längre stoppas automatiskt.¹⁶⁶ Att utskicket inte längre stoppas automatiskt ställer krav på förundersökningsledningarnas kompetens för att bedöma när utskick är olämpligt.

3.5.2 Det finns gott om information på webbplatsen

Det finns gott om information för brottsutsatta på webbplatsen. Det finns bland annat information om vad som är viktigt att tänka på när man har utsatts för olika typer av brott och vad det finns för hjälp och stöd. Det finns också hänvisningar till andra myndigheter inom rättsväsendet och olika stödorganisationer. Särskilt värt att nämna är länkar till Brottsoffermyndighetens informationssidor *brottsofferguiden.se* och informationen till barn inom ramen för *Jag vill veta*. Webbplatsen är tillgänglighetsanpassad genom att det finns information på ljudfil, teckenspråksfilmer och lättläst information. Synskadades riksförbund upplever att möjligheten för deras medlemmar att tillgodogöra sig informationen som finns på Polismyndighetens sida *Utsatt för brott*¹⁶⁷ är god för den som har ett uppläsningsprogram som fungerar för formatet eller en synskada som endast

¹⁶¹ Svar från Autism- och Aspergerförbundet 2020-12-15.

¹⁶² Svar från Synskadades riksförbund 2020-11-26.

¹⁶³ <https://polisen.se/utsatt-for-brott/hjalp-och-stod-fran-samhallet/> Hämtad 2021-02-15.

¹⁶⁴ Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2017, s. 64.

¹⁶⁵ Svar från Beredningsenheten, nationella operativa avdelningen Riksrevisionens skriftliga frågor om utskick av post 2020-12-04.

¹⁶⁶ Gruppintervju med polisiära förundersökningsledare, 2020-11-27.

¹⁶⁷ <https://polisen.se/utsatt-for-brott/> Hämtad 2021-02-17.

ger lindriga funktionshinder.¹⁶⁸ Autism- och Aspergerförbundet anser däremot att informationen på sidan behöver göras mer översiktlig och lättillgänglig.¹⁶⁹

3.6 Långa utredningstider leder till att brottsutsatta tar kontakt med Polismyndigheten, men myndigheten omhändertar inte frågan om vad som händer i deras ärenden på ett effektivt sätt

Långa utredningstider leder till att det är vanligt att brottsutsatta hör av sig till Polismyndigheten och undrar vad som händer i det egna ärendet och om det finns någon prognos för utredningen. Målsägandebiträden som vi har intervjuat vittnar om att de frågor som de får oftast handlar om vad som händer i den brottsutsattas ärende och varför det tar så lång tid.¹⁷⁰ Utredare ger samma bild i intervjuer. Hur vanlig frågan är varierar däremot beroende på vilket brott det gäller. Den uppges vara vanligare vid mångdbrott än vid sexualbrott när det finns målsägandebiträden förordnade.¹⁷¹

Polismyndigheten saknar tillräckligt effektiva lösningar för det här behovet av information. I dagsläget hänvisas den brottsutsatta till att ringa Polismyndigheten via Polisens kontaktcenter, vilket genererar många samtal dit. Det finns begränsningar i vilken information som kan lämnas över telefon då den som ringer in inte kan identifiera sig och det kan råda förundersökningssekretess för uppgifterna. Vi noterar dock att Polismyndigheten har ett pågående arbete med att utveckla *Mina sidor*. Där kan det i framtiden vara möjligt att följa sitt eget ärende. I en förstudie som har tagits fram identifierades vad Polismyndighetens *Mina sidor* skulle kunna innehålla, utifrån övergripande interna verksamhetsbehov¹⁷² och medborgarnas¹⁷³ behov. Tanken med *Mina sidor* är att det ska handla om användarens egna ärenden, att de ska kunna ta del av individanpassad information samt följa och göra ändringar i sina ärenden.¹⁷⁴ *Mina sidor* var fortfarande på förslagsstadiet under granskningens genomförande.

¹⁶⁸ Svar från Synskadades riksförbund 2020-11-26. De poängterar dock att det digitala underskottet är märkbart i gruppen blinda varvid hemsida är en bristfällig garanti för att information har nått hela befolkningen.

¹⁶⁹ Svar från Autism- och Aspergerförbundet 2020-12-15.

¹⁷⁰ Grupptervju med målsägandebiträden grupp 2, 2020-11-18.

¹⁷¹ Grupptervju med utredare, 2020-12-04.

¹⁷² Verksamheten beskriver bland annat behov av att kunna generera digital information om ärendet, status, namn på handläggare i ärendet, förmåga att kunna kommunicera och möjlighet att ge mycket mer specifik, bättre information om ärendets process.

¹⁷³ Utöver lokal information och samverkan delar medborgarna den bild och de behov som den interna verksamheten återspeglar.

¹⁷⁴ Polismyndigheten, *Polisens serviceprogram 2024 Förstudierapport, Polisens Mina sidor*, 2020.

3.7 Information om beslut som fattas under utredningen kan ofta vara svår att förstå

Det är av stort värde för många brottsutsatta att få bra och begriplig information om varför deras förundersökningar läggs ned alternativt varför deras anmälan inte ens leder till att en förundersökning inleds. Polismyndigheten möter inte det här behovet på ett tillräckligt effektivt sätt.

I våra intervjuer har det framkommit att beslut som skickas till målsägande, bland annat om att förundersökning inte inleds alternativt att förundersökning läggs ned, ofta inte är tillräckligt begripliga för mottagaren. Målsägandebiträden uppger att språket som används inte är förståeligt för målsäganden och att de ofta får frågor om vad beslutet betyder.¹⁷⁵ Det förekommer också att utredare, på eget initiativ, kontakter målsägande för att komplettera informationen i det skriftliga beslutet. Ett vanligt skäl är att informationen i det skriftliga utskicket inte upplevs vara tillräckligt omfattande eller anpassat till målsäganden.¹⁷⁶ Polismyndigheten har inte några gemensamma rutiner för att kontakta målsäganden och förklara beslutet, trots att behovet verkar vara stort för flera typer av brott. Däremot finns information i det skriftliga utskicket om att målsäganden kan vända sig till Polismyndigheten om hen har frågor om beslutet eller vill få beslutet överprövat.¹⁷⁷

Det finns däremot vissa exempel på regionala arbetssätt där förundersökningsledare skriver en mer utförlig och tydligare motivering för att skapa ökad förståelse för beslutet och underlätta målsägandens bearbetningsprocess.¹⁷⁸ Det finns även regionala arbetssätt där målsäganden får personlig återkoppling när ärenden läggs ned. En mer utförlig motivering och ökad förståelse uppges förebygga merarbete för Polismyndigheten.¹⁷⁹ Flera sådana insatser har dock avslutats på grund av resursläget.¹⁸⁰

Beslut som skickas till målsägande följer en mall från dåvarande RIF-samarbetet.¹⁸¹ Ett exempel på ett skäl i ett beslut om att inte inleda förundersökning är *Uppgifterna i ärendet ger inte anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal*

¹⁷⁵ Gruppintervju med målsägandebiträden grupp 1, 2020-11-18; gruppintervju med målsägandebiträden grupp 2, 2020-11-18.

¹⁷⁶ Gruppintervju med utredare, 2020-12-04. Utredarna ringer i vissa fall upp och förklarar varför ärendet lagts ned för att föregå att målsäganden ska behöva undra när det centrala utskicket kommer.

¹⁷⁷ Informationen som ges är: *Om polisen beslutat att lägga ner, eller inte inleda, en förundersökning kan beslutet överprövas av åklagaren. Vänd dig till Polismyndigheten om du har frågor om beslutet eller vill få det prövat.*

¹⁷⁸ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor från polisregion Öst 2020-12-09.

¹⁷⁹ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor från polisregion Väst 2020-12-10; svar på Riksrevisionens skriftliga frågor från polisregion Stockholm 2020-12-15.

¹⁸⁰ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor från polisregion Stockholm 2020-12-15.

¹⁸¹ Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) var ett samarbete mellan rättsväsendets myndigheter, med målet att digitalisera och utveckla informationsutbytet mellan myndigheterna i rättskedjan. I september 2020 ersattes RIF av Rättsväsendets digitalisering (RD).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

har förövats, med motiveringen *Det förfarande som anmälts är inte brottsligt*.¹⁸² Beslutsfattaren kan välja att komplettera de standardiserade beslutstexterna med skäl och motivering till beslutet i fritext. Polismyndighetens internrevision undersökte polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden 2017. De konstaterade att besluten ofta utgjordes av fritext bland de ärenden där man inte inledde förundersökning. Besluten var ofta otydliga och svårbegripliga, och därmed var det svårt att hävda att Polismyndigheten levde upp till språklagens krav om att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.¹⁸³ Förundersökningsledare som vi har pratat med uppger att de använder fritextalternativet i avskrivnings- och nedläggningsbeslut när de ser behov av att individanpassa. Det kan handla om fall när de bedömer att beslutet inte kommer att tas väl emot eller där de ser behov av att göra beslutet tydligare eftersom standardformuleringarna är vaga. De uppger vidare att det kan vara resurskrävande att använda standardformuleringarna eftersom erfarenheten är att det kommer att generera samtal med frågor.¹⁸⁴

¹⁸² RIF0035 Basinformation.

¹⁸³ 11 § språklagen (2009:600); Polismyndigheten, *Internrevisionsrapport. Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, 2017.

¹⁸⁴ Gruppintervju med polisiära förundersökningsledare, 2020-11-27; besök på polisens kontaktcenter i polisregion Stockholm, 2020-10-22.

4 Analyser som grund för hur Polismyndigheten ska informera brottsutsatta

I det här kapitlet besvarar vi om Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur brottsutsatta ska informeras bygger på ändamålsenliga analyser.

Riksrevisionen menar att Polismyndigheten bör ha utformat sin interna styrning och stöd utifrån brottsutsattas behov och förutsättningar respektive utifrån förutsättningar hos den verksamhet som ska informera. Polismyndigheten bör även ha kännedom om resultatet för centrala delar av Polismyndighetens arbete med att informera brottsutsatta.

Granskningen visar följande:

- Den interna styrningen och stödet bygger delvis på analyser av brottsutsattas behov. Polismyndigheten har däremot inte genomfört mer utförliga analyser av hur förutsättningar för olika kategorier av medarbetare påverkar hur de kan och bör informera.
- Polismyndigheten har inte följt upp hur och i vilken utsträckning brottsutsatta faktiskt informeras. Myndigheten har inte heller utvärderat viktiga delar av den interna styrningen och stödet, till exempel om uppgifter till medarbetare är rätt utformade och om stöden till dessa är ändamålsenliga.

4.1 Viktiga aspekter saknas i de analyser som ligger till grund för den interna styrningen och stödet

Dagens interna styrning av hur brottsutsatta ska informeras utformades huvudsakligen av den dåvarande Rikspolisstyrelsen 2012.¹⁸⁵ Styrningen bygger därför också till stor del på analyser som genomfördes av Rikspolisstyrelsen och som i dagsläget är delvis inaktuella. Några mer omfattande analyser eller större förändringar av den interna styrningen och stödet har inte genomförts sedan dess.

De analyser som har genomförts är mer utvecklade vad gäller de brottsutsattas behov. Däremot saknas mer grundläggande analyser av vad medarbetare har för olika förutsättningar för att kunna informera. Det skulle exempelvis kunna handla om ifall det finns ändamålsenliga stöd, om olika kategorier av medarbetare har getts tillräcklig kompetens i utbildningar och om hur medarbetarnas möjlighet att genomföra sina informationsuppgifter varierar beroende på i vilken kontext en brottsutsatt ska informeras.

¹⁸⁵ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13; E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-16; Intervju med f.d. processledare för brottsoffverksamheten, 2020-08-21.

I det här avsnittet redovisar vi de konkreta arbetsinsatser som vi har kunnat få kännedom om. Vi har vid upprepade tillfällen ställt frågor till olika enheter inom Polismyndigheten om det konkreta utformandet av olika delar av den interna styrningen och stödet. Vi har ställt frågor om vilka förändringar som har genomförts och mot vilken bakgrund, samt vilka funktioner inom myndigheten som har beslutat om förändringarna. Det har dock varit svårt att få svar för vissa delar, särskilt för anmälningstillfället. Våra frågor har bland annat handlat om utformningen av det viktiga systemet för information till brottsutsatta vid anmälan och om systemet för fysisk och digital post till målsäganden. Vi har bland annat ställt frågor om bakgrunden till vilka frågor som var obligatoriska att besvara i det tidigare utredningssystemet RAR, jämfört med det nuvarande systemet Durtvå. I vissa fall har vi fått svaren att frågorna inte ligger inom den aktuella enhetens ansvarsområde. I andra fall har vi fått svaret att lösningarna har sitt ursprung i beslut av Rikspolisstyrelsen 2012. Vi har också vid flera tillfällen hänvisats till Rikspolisstyrelsens *Handbok till information för brottsoffer* när vi har ställt konkreta frågor om riktlinjer, stöd eller rutiner. Handboken upphävdes däremot 2017.¹⁸⁶ Sammantaget konstaterar vi att det bitvis har varit svårt att få klarhet i vilka frågor som kan och bör besvaras av vilken del av organisationen.

4.1.1 Dagens interna styrning bygger till stor del på analyser som Rikspolisstyrelsen genomförde 2009–2012

Under granskningens gång har vi kunnat identifiera att dagens interna styrning av hur brottsutsatta ska informeras till stor del utformades genom att flera beslut fattades under 2012.¹⁸⁷ Rikspolisstyrelsen genomförde 2009–2012 mer grundläggande analyser av hur den interna styrningen och stödet skulle utvecklas. Analyserna genomfördes inom ramen för en inspektionsrapport av Polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor i stort,¹⁸⁸ en förstudie om förbättrad information till brottsutsatta¹⁸⁹ och flera därpå följande åtgärder.

¹⁸⁶ Polismyndigheten, *Metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2017, s. 2.

¹⁸⁷ Rikspolisstyrelsen, *Beslutsprotokoll*, 2012; Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13; svar på skriftliga frågor beredningsenheten, nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten 2020-01-14, svar på skriftliga frågor utredningsenheten, nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten 2020-12-03; Intervju med f.d. processledare för brottsofferfrågor, 2020-08-21; E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-16.

¹⁸⁸ Rikspolisstyrelsen, *Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor*, 2010. En uppföljande inspektion genomfördes sedan 2011. Rikspolisstyrelsen, *Uppföljande inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor*, 2012.

¹⁸⁹ Rikspolisstyrelsen, *Förstudierapport för förbättrad information till brottsoffer*, 2011.

Förstudien om förbättrad information genomfördes mot bakgrund av inspektionsrapporten från 2009, Polisens brottsofferundersökning, rapporter från Brå och Riksrevisionens rapport om myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation till brottsutsatta.¹⁹⁰ Därtill inventerade förstudiens projektgrupp de dåvarande polismyndigheternas behov av informationsmaterial till brottsoffer. Inspektionsrapporten handlade om polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor och fokuserade på vilken intern styrning och organisation som fanns för detta. Den innehöll vissa inslag om i vilken utsträckning information verkade lämnas och några resonemang om huruvida verksamheterna hade fått rätt förutsättningar.¹⁹¹ I vår granskning har vi däremot inte kunnat se tillräckligt tydligt vilka underlag som användes för uttalandena.

Förstudien om förbättrad information utgick från en samlad problembeskrivning som bestod i att Polisen behövde bli bättre på att uppfylla sin informationsskyldighet. Den information som gavs till brottsutsatta var inte heltäckande och lämnades ostrukturerat. Det var oklart när och av vem information skulle ges. I uppdraget till förstudien fanns beställningar på konkreta åtgärder, även om inte alla blev verklighet.¹⁹² Vi saknar däremot underlag för att kunna uttala oss om hur steget där emellan såg ut: från analyserna i inspektionsrapporten och övriga underlag, till de konkreta lösningarna i uppdraget.

De åtgärder som sedan genomfördes mot bakgrund av analyserna innebar sammantaget att Rikspolisstyrelsen mer kom att styra polismyndigheternas sätt att informera.¹⁹³ Förstudiens bedömning var att åtgärderna i fråga¹⁹⁴ skulle säkerställa kvaliteten i Polisens information till brottsutsatta och bidra till att öka andelen brottsutsatta som var nöjda med Polisens bemötande. Rikspolisstyrelsen tog ett samlat grepp om förundersökningskungörelsens krav på tidig skriftlig information, genom att införa standardiserat utskick av information i *Brev till dig som har anmält ett brott*. Rikspolisstyrelsen utvecklade och utökade styrningen av verksamheten som skulle lämna information genom att ge olika kategorier fler och tydliga uppgifter. Förändringarna av styrningen samlades i en handbok för information till brottsoffer.¹⁹⁵ Handboken tog ett helhetsgrepp på frågan och

¹⁹⁰ Brå, *Brottsoffrens kontakter med rättsväsendet*, 2010; Riksrevisionen, *Brottsutsatt – myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott*, 2011.

¹⁹¹ Bland annat diskuterade inspektionen befintliga utbildningar och att det dåvarande utredningssystemet RAR hade kunnat göras enklare.

¹⁹² Rikspolisstyrelsen, *Förstudierapport för förbättrad information till brottsoffer*, 2011. Förstudien hade bl.a. i uppdrag att: ta fram nationellt enhetlig information tillsammans med målsägandekopian, se över och vid behov ge förslag till förbättringar i den skriftliga information som lämnades i samband med att en förundersökning läggs ned eller vid beslut om att inte inleda en förundersökning, ta fram riktlinjer gällande information till brottsoffer, se över och ge förslag till utformningen av brottsofferinformation i polisens digitala system kopplat till det dåvarande utvecklingsarbetet av Polisens utredningsstöd (Pust), och ta fram förslag på hur brottsofferinformationen kunde följas upp.

¹⁹³ Rikspolisstyrelsen, *Beslutsprotokoll*, 2012.

¹⁹⁴ Fler åtgärder genomfördes som inte längre är aktuella.

¹⁹⁵ Rikspolisstyrelsen, *Handbok för information till brottsoffer*, 2012.

tydliggjorde vad olika kategorier av medarbetare skulle göra vid olika vanliga informationstillfällen och varför. Den innehöll också flera beskrivningar av olika brottsutsattas behov och förutsättningar, och hur de skulle omhändertas av verksamheten. Den här styrningen och stödet ligger i stort sett fast.

4.1.2 De analyser som ligger till grund för den interna styrningen och stödet är delvis inaktuella

Det behöver i praktiken inte innebära problem att mycket av det faktiska analysarbetet genomfördes 2009–2012. Vi har däremot identifierat flera förändringar som gör att analyserna är delvis inaktuella. Bland annat är det nuläge som analyserades i inspektionsrapporten 2009 i flera delar inaktuellt. Den handbok som infördes fastslog grunden till dagens interna styrning och bör ha medfört tydliga förändringar i hur brottsutsatta informeras, om den har implementerats som avsett. Sedan dess har också Polismyndigheten bildats. I den nya organisationen finns det andra möjligheter till nationell styrning av den verksamhet som informerar brottsutsatta. I och med införandet av EU:s brottsofferdirektiv har också kraven i förundersökningskungörelsen förändrats, och därmed informationsskyldigheten. Därtill har rollen för Polisens kontaktcenter utvecklats, vilket kan vara relevant eftersom en stor andel av kontakterna med brottsutsatta sker genom den funktionen.

4.1.3 Efter Rikspolisstyrelsens arbete har Polismyndigheten genomfört mer avgränsade analyser

Rikspolisstyrelsens handbok för information till brottsoffer beskrev arbetsuppgifter och ansvarsfördelningen för att informera. Handboken upphävdes 2017 och ersattes då med ett metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet. Det mesta av den interna styrningen som uttrycktes i handboken ligger dock fast.¹⁹⁶ Vi har jämfört innehållet i de två dokumenten och konstaterar att handboken i flera delar var mer omfattande och tydligare gentemot olika kategorier av medarbetare vid vanliga informationstillfällen. Den var mer utförlig i vilka funktioner som ska göra vad samt när, hur och varför.¹⁹⁷

Det nuvarande metodstödet togs fram då brottsoffer- och personsäkerhetsenheterna i polisregionerna såg behov av att likrikta arbetet. Verksamheten lyfte behov av ett mer detaljerat komplement till Polismyndighetens riktlinjer för arbete med

¹⁹⁶ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13; svar på skriftliga frågor beredningsenheten, nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten 2020-01-14, svar på skriftliga frågor Utredningsenheten, nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten 2020-12-03; Intervju med f.d. processledare för brottsofferfrågor, 2020-08-21; E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-16.

¹⁹⁷ Till exempel uttrycktes det tydligare i handboken att Polisen har ett särskilt ansvar för att säkerställa att brottsutsatta får återkoppling om hur det egna ärendet utvecklas. Det fanns också uttryckliga rutiner om att ta kontakt med den brottsutsatta inom 14 dagar efter anmälan. Handboken var också uppbyggd på ett sätt som gjorde den mer målgruppsinriktad internt, med särskilda kapitel för olika funktioner.

brottsoffer och personsäkerhet.¹⁹⁸ Metodstödet reviderades också utifrån ny lagstiftning och organisatoriska förändringar internt. Det befintliga kapitlet om information till målsägande togs fram av en arbetsgrupp, men det finns ingen förstudierapport eller liknande.

4.1.4 Polismyndigheten har fortsatt att följa brottsutsattas behov och upplevelser av information

I sitt arbete använder Polismyndigheten flera olika slags kunskapsunderlag som handlar om brottsutsattas behov och förutsättningar. Dessa kan utgöra värdefulla bidrag till arbetet med information till brottsutsatta. Vi har däremot inte kunnat se några mer genomgripande förändringar utifrån sådana analyser sedan Rikspolisstyrelsens arbete 2009–2012. Vart fjärde år genomför Polismyndigheten en brottsofferundersökning i form av en enkätstudie. Där ställer myndigheten flera konkreta frågor om brottsutsattas erfarenheter och upplevelser av olika delar av Polismyndighetens information. Polismyndigheten uppger också att de har använt en rad olika underlag om brottsutsattas perspektiv från andra myndigheter, utredningar och liknande i det nationella arbetet med frågan. Polismyndigheten har också flera samarbeten med andra myndigheter och kontakter med olika representanter för brottsutsattas perspektiv.¹⁹⁹

4.1.5 Polismyndighetens pågående projekt handlar om att utveckla den digitala informationen och förbättra informationen om brottsofferstöd

Under granskningens genomförande har Polismyndigheten haft ett pågående arbete med att utveckla en ny kommunikationslösning i form av *Mina sidor*. Där kan funktionaliteten att följa sitt eget ärende komma att finnas. I en förstudie identifieras vad Polismyndighetens *Mina sidor* skulle kunna innehålla, både utifrån övergripande interna verksamhetsbehov²⁰⁰ och utifrån medborgarnas²⁰¹ behov. Tanken med *Mina sidor* är att det ska handla om användarens egna ärenden, att de där ska kunna ta del av individanpassad information samt följa och göra ändringar i sina ärenden. Under författandet av den här granskningsrapporten är *Mina sidor* på förslagsstadiet.²⁰² Det finns också ett pågående projekt som har till

¹⁹⁸ E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-09.

¹⁹⁹ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13

²⁰⁰ Verksamheten beskriver bland annat behov av att kunna generera digital information om ärendet, status, namn på handläggare i ärendet, förmåga att kunna kommunicera och möjlighet att ge mycket mer specifik, bättre information om ärendets process.

²⁰¹ Utöver lokal information och samverkan delar medborgarna den bild och de behov som den interna verksamheten återspeglar.

²⁰² Polismyndigheten, *Polisens serviceprogram 2024. Förstudierapport, Polisens Mina sidor*, 2020.

mål att utreda och klargöra hur myndigheten kan fullfölja sitt uppdrag om att informera brottsoffer om brottsofferstöd.²⁰³

4.1.6 Det saknas tydlig analys av hur förutsättningar hos den egna verksamheten påverkar hur brottsutsatta ska informeras

Vi har inte kunnat få kännedom om att Polismyndigheten skulle ha genomfört mer grundläggande analyser av hur olika förutsättningar hos medarbetare påverkar hur de kan och bör informera brottsutsatta. Avsaknaden av sådana perspektiv gäller i stort även det vi har kunnat se i Rikspolisstyrelsens arbete (se avsnitt 4.1.1).

Analys av det här slaget skulle kunna handla om hur olika kontexter för mötet med de brottsutsatta kan påverka medarbetarnas möjligheter att informera, om uppgifter till olika kategorier av medarbetare matchas av utbildning och om de stöd som finns är ändamålsenliga och tillgängliga. Sådana analyser hade också kunnat bidra till att identifiera när Polismyndigheten bör utforma gemensamma lösningar för att lämna information. Analyserna hade också kunnat användas för att utveckla rutiner för att brottsutsatta får den information de behöver under utredningens gång. Med största sannolikhet har nivån som utformar Polismyndighetens interna styrning och stöd i frågan en gedigen förståelse för polisverksamheten i stort. Det är troligt att de har utgått från samlade kunskaper och erfarenheter i projektgrupper och liknande inför utformandet av styrningen och stöden. För viktiga delar, till exempel anmälningsupptagandet, hade det ändå varit önskvärt med mer utförliga analyser av förutsättningarna för de som ska informera.

4.2 Polismyndigheten saknar kunskap om hur arbetet med att informera brottsutsatta fungerar i praktiken

I granskningen har vi inte kunnat identifiera utvärderingar som konkret handlar om Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Vi har heller inte kunnat se att Polismyndigheten har följt upp hur och i vilken utsträckning den egna verksamheten informerar brottsutsatta i praktiken.

4.2.1 Polismyndigheten har inte följt upp hur den egna verksamheten informerar brottsutsatta och inte heller genomfört viktiga utvärderingar

Polismyndigheten har inte utvärderat viktiga aspekter av hur myndigheten informerar brottsutsatta. Det saknas bland annat kunskap om ifall viktiga uppgifter är utformade utifrån de medarbetare som ska utföra dem och om de matchas av bra stöd. Det saknas också kunskap om ifall det finns fler behov

²⁰³ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13; E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-16.

i verksamheten som Polismyndigheten kunde omhänderta mer effektivt gemensamt. Rikspolisstyrelsen utvecklade 2012 den interna styrningen och stödet för hur brottsutsatta ska informeras på ett genomgripande sätt. Trots att huvuddragen i den interna styrningen och stödet ligger fast sedan dess har vi inte kunnat se att de har utvärderats, exempelvis om förändringarna implementerades som avsett och om de ledde till önskade resultat.

Polismyndigheten uppger att all personal som kommer i kontakt med brottsoffer ska ha grundläggande kompetens i hur man bemöter och informerar brottsoffer, de ska ge brottsoffer information och stöd, veta vilka åtgärder som ska vidtas och veta vilka kontakter som ska tas vid kontakten med brottsoffer och andra hotade personer.²⁰⁴ Vi har däremot inte kunnat se att Polismyndigheten har följt upp hur brottsutsatta informeras i praktiken, trots att det gäller viktiga informationsuppgifter som till stor del genomförs av enskilda medarbetare inom olika kategorier och trots att stöden till dessa varierar i omfattning.

4.2.2 Vem som ska följa upp vad är till viss del oklart

Vi har ställt frågor om vilka uppföljningar som görs inom ramen för granskningens område. Flera nationella avdelningar har arbetsuppgifter och ansvar inom ramen för information till brottsutsatta. I intervjuer har det däremot framkommit att det är en oklar gränsdragning när det gäller vem som ska göra vad inom ramen för uppföljningen. Det finns oklarheter om ifall varje del ska följa upp sin egen del eller om detta ska följas upp gemensamt.²⁰⁵

Nationella operativa avdelningen uppger att det är en utmaning att följa upp arbetet med information till brottsutsatta då det är ett stort område som återfinns inom flera verksamhetsområden. Arbetet ska följas upp genom processansvaret som finns på nationell nivå, och genom verksamhetsansvaret som finns hos polisregionerna. Uppföljningen inom processansvaret bryts ned till mindre projekt som på ett mer omfattande sätt kartlägger och genomlyser specifika områden utifrån att förbättringar genomförs.²⁰⁶ Som exempel lyfter Polismyndigheten fram det pågående projektet om information om brottsofferstöd (se avsnitt 4.1.5).²⁰⁷

Chefen för nationella operativa avdelningen är processägare för huvudprocessen *Utredning och lagföring*, där arbetet med information till brottsutsatta till stor del ingår. I processägarens ansvar ingår bland annat att utveckla processen genom att uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete samt följa upp

²⁰⁴ Polismyndighetens svar på skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-01-13; Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinje för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, 2018, s. 8.

²⁰⁵ Intervju med processledare för utrednings- och lagföringsprocessen m.fl., 2021-11-10.

²⁰⁶ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen. 2021-03-13, s. 15.

²⁰⁷ E-brev från företrädare för Polismyndigheten, 2021-03-16. Projektet ska redovisas i maj 2021.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

processen genom att mäta hur effektiv den är för att nå uppsatta mål.²⁰⁸ Processägaren har i sin tur fördelat uppgifter till cheferna för avdelningens enheter. I uppgifterna ingår bland annat att definiera och följa upp vilka resultat som ska uppnås, att aktivt följa upp och utvärdera hur processen fungerar och att organisera mottagandet av förbättringsförslag från verksamheten.²⁰⁹

Vidare har chefen för ekonomiavdelningen bland annat ansvar för myndighetens uppföljning och resultatanalys. Ekonomiavdelningen har också ansvar för att samordna myndighetens nationella brottsofferundersökning, vilken handlar om brottsutsattas erfarenheter och upplevelser av informationen från myndigheten.²¹⁰ Polismyndigheten uppger att undersökningen är ett av de viktigaste verktygen för att följa upp effektiviteten i arbetet.²¹¹

²⁰⁸ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-03-13, s. 2; Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 2020; Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för processansvar*, 2019.

²⁰⁹ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen 2021-03-13, s. 4; Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 2020; Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för processansvar*, 2019.

²¹⁰ Polismyndigheten och Statistiska centralbyrån, *Brottsutsattas kontakter med polisen 2017. En attitydundersökning riktad till brottsutsatta gällande deras kontakter med polisen*, 2017, s. 2, 12f. I den senaste undersökningen från 2017 framkom att information, såväl vid som efter anmälningstillfället, var ett av de områden som behövde förbättras.

²¹¹ Svar på Riksrevisionens skriftliga frågor till chefen för nationella operativa avdelningen. 2021-03-13, s. 7.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Fokus är om den interna styrningen och stödet för hur brottsutsatta ska informeras är effektiva och om de bygger på ändamålsenliga analyser. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns flera brister som gör att arbetet inte är så effektivt som det skulle kunna vara. Bristerna innebär risker för att brottsutsatta inte informeras på ett effektivt sätt och för att brottsutsatta inte får all den information som de har rätt till. Effektivitetsbristerna handlar till stor del om att Polismyndigheten har gett olika kategorier av medarbetare viktiga arbetsuppgifter som inte är anpassade till de som ska utföra dem och som inte matchas av bra stöd:

- Vid anmälningstillfället har alla medarbetare samma uppgift att lämna information trots att de har olika förutsättningar (exempelvis utbildning).
- Styrningen och stöden är inte anpassade till den kontext som medarbetarna ska informera brottsutsatta i.
- Att information lämnas kontrolleras inte i tillräcklig utsträckning.
- Det saknas tydliga rutiner för att överlämna uppgiften att informera och komplettera med information som inte lämnats tidigare.
- Det saknas effektiva lösningar för att ge brottsutsatta information om vad som händer i de egna ärendena och för att informera när förundersökningar inte inleds alternativt läggs ned.

När det gäller om styrningen och stödet är underbyggda av analyser, visar granskningen att Polismyndigheten saknar flera underlag som hade varit ändamålsenliga för att utveckla hur brottsutsatta ska informeras:

- Den interna styrningen bygger inte på analyser av hur olika förutsättningar i den egna verksamheten påverkar medarbetares möjligheter att informera.
- Det saknas analyser av vilka stöd medarbetarna behöver.
- Polismyndigheten har inte följt upp i vilken utsträckning eller hur information faktiskt lämnas. Myndigheten har inte heller utvärderat viktiga delar av den interna styrningen och stödet, till exempel om uppgifter till medarbetare är rätt utformade och om stöden till dessa är ändamålsenliga.

Mot bakgrund av de identifierade effektivitetsbristerna rekommenderar Riksrevisionen att Polismyndigheten genomför en rad åtgärder. Polismyndigheten bör följa upp och utvärdera i vilken utsträckning och hur medarbetare informerar brottsutsatta, utvärdera om medarbetarna har rätt stöd, och anpassa och utveckla stödet till olika kategorier av medarbetares olika förutsättningar. Polismyndigheten bör också se över utbildningarna för operatörer på Polisens kontaktcenter och civilanställda receptionister samt införa rutiner med tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att brottsutsatta får den information som de behöver under hela ärendets gång. Slutsatserna utvecklas nedan.

5.1 Viktiga informationsuppgifter till medarbetare är inte väl underbyggda och det saknas vissa effektiva gemensamma lösningar för att informera

Granskningen visar att det finns flera brister i den interna styrningen och stödet för hur Polismyndigheten ska informera brottsutsatta. Bristerna handlar främst om att Polismyndigheten har gett olika kategorier av medarbetare viktiga informationsuppgifter som på flera sätt inte är väl underbyggda. Det saknas också tydliga rutiner för att säkerställa att brottsutsatta får information i händelse av att de inte har informerats i tidigare skeden. Polismyndigheten saknar också effektiva gemensamma lösningar för brottsutsattas behov av att få information om vad som händer i de egna ärendena, och för behovet att förstå varför en förundersökning inte inledd eller läggs ned.

5.1.1 Det finns indikationer på att medarbetarna inte informerar i samband med anmälan i den utsträckning som myndigheten har gett dem i uppgift att göra

Ett av Polismyndighetens viktigaste informationstillfällen är när anmälan tas upp. Polismyndigheten har en informationsskyldighet gentemot brottsutsatta.²¹² Denna skyldighet har myndigheten tagit sig an genom att bland annat ge medarbetare i uppgift att muntligen informera brottsutsatta om en rad viktiga rättigheter i samband med anmälan. För många brottsutsatta är anmälan också den enda direktkontakten med rättsväsendet om det aktuella brottet. Polismyndigheten har valt att lägga betydande resurser på att lämna information vid anmälan. Varje gång en medarbetare tar upp en anmälan har den i uppgift att lämna sådan information som är obligatorisk enligt Polismyndigheten, att värdera vilken övrig information som ska lämnas och att dokumentera vilken information som har lämnats.

Riksrevisionen har sett flera indikationer på att medarbetarna inte muntligen informerar i samband med anmälan i den utsträckning som Polismyndigheten har gett dem i uppgift att göra. Det har framkommit genom Riksrevisionens sammanställning av medarbetarnas dokumentation av vilken information som de har lämnat i utredningssystemet Durtvå.²¹³ Bilden av att information inte lämnas i den utsträckning som Polismyndigheten har gett medarbetarna i uppgift att göra har också stärkts i gruppintervjuer med olika kategorier av medarbetare som tar upp anmälningar. Skillnaden mellan uppgifterna och hur medarbetarna verkar informera indikerar att det finns brister i ledet mellan styrning, stöd och utförande.

²¹² Regeringen har gett Polismyndigheten i uppgift att så snart som möjligt informera brottsutsatta i enlighet med förundersökningskungörelsen (1947:948). Informationen ska framför allt säkerställa rättigheter och bidra stöd till att stöd lämnas till den brottsutsatta.

²¹³ Samtliga anmälda brott där privatpersoner har varit målsägande, 2019 och 2020.

Det här riskerar att få konsekvenser för de brottsutsatta, särskilt i de fall där anmälningstillfället är den enda kontakten med rättsväsendet. Om informationen inte lämnas i den utsträckning som det är tänkt försämras möjligheten att individ- och situationsanpassa informationen i direktkontakten mellan medarbetaren vid Polismyndigheten och den brottsutsatta. Polismyndighetens avsikt är att den brottsutsatta ska ges möjlighet att ta ställning till och besvara några frågor vid anmälan. Det är viktigt att dessa frågor ställs. Ett exempel är frågan om den brottsutsatta önskar kontakt med brottsofferstödande verksamhet, vilken kan bidra till att hen får stöd för att kunna och vilja medverka i en eventuell fortsatt utredning.

Polismyndigheten har inte någon rutin för att alltid kontakta de som har utsatts för brott som har anmälts. Det skulle exempelvis kunna vara aktuellt om anmälan har gjorts på Polismyndighetens webbplats eller när någon annan än den brottsutsatta har anmält brottet. Information i samband med anmälan lämnas i och för sig skriftligt genom att Polismyndigheten skickar ut en målsägandekopia på anmälan tillsammans med informationsbrevet *Till dig som har anmält ett brott*. Brevet upprepar och kompletterar till viss del den information som ska lämnas vid en muntlig kontakt. Polismyndigheten har rutiner för att brevet ska nå ut till en stor del av de brottsutsatta. Det saknas däremot en tydlig rutin för hur brevet ska överlämnas när det inte bör skickas ut till den brottsutsatta, exempelvis vid brott i nära relationer eller när det finns hedersrelaterad problematik med i bilden. Riksrevisionen bedömer att informationsbrevet till viss del är en effektiv gemensam lösning då det säkerställer att brottsutsatta får viktig information på ett enhetligt sätt. Det innehåller dock samma information till alla målsägande oavsett brott. Brevet kan inte heller ersätta den muntliga informationen vid anmälan. För det första är det inte fullt ut samma information i brevet som i Polismyndighetens instruktion om vilken information som medarbetarna ska lämna muntligt. För det andra finns inte möjligheten att ställa frågor och individanpassa information.

5.1.2 Medarbetare har ofta samma uppgift att lämna information, oavsett förutsättningar, och stöden brister

Riksrevisionen konstaterar att Polismyndigheten inte har anpassat uppgifterna vid anmälan till olika medarbetares förutsättningar för att lämna information. Givet att det i flera delar är en svår uppgift att informera tillhandahåller Polismyndigheten inte heller ändamålsenliga utbildningar och stöd som hade kunnat kompensera för detta. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att brottsutsatta inte får likvärdig information och att omfattningen av informationen varierar beroende på vem som tar upp anmälan samt när och hur.

Alla medarbetare som ska lämna information i samband med anmälan ställs inför samma uppgift, trots att det finns stora skillnader i vilka förutsättningar olika kategorier av medarbetare har för att lämna information vid det givna tillfället. Det kan handla om allt från samtal med Polisens kontaktcenter över telefon till stökiga förhållanden på brottsplatser där informationslämnande ställs mot andra mer prioriterade uppgifter. För de medarbetare som informerar brottsutsatta finns det dessutom skillnader i utbildningsbakgrund, erfarenhet och befogenheter samt olika sätt att möter brottsutsatta.

Polismyndigheten har i flera delar gett sina medarbetare i uppgift att informera om relativt komplicerade och komplexa saker, samtidigt som de konkreta stöden brister. Detta ställer höga krav på den enskilda medarbetarens förmåga att avgöra vilken information som ska lämnas vid ett visst tillfälle och hur den ska utformas. Det kan till exempel handla om att avgöra om den brottsutsatta kan ha rätt till ett målsägandebiträde eller kontaktförbud, och i sådant fall informera om det på ett korrekt sätt. Det finns också uppgifter som är mer ovanliga, men som medarbetarna likväl ska kunna informera om på ett korrekt sätt.²¹⁴

Polismyndighetens stöd till olika kategorier av medarbetare vid anmälan är bristfälligt och inte särskilt tillgängligt. Stödet är inte heller anpassat utifrån vilken situation anmälan tas upp. Ingripandepoliserna ges till exempel inte något stöd alls när de tar upp anmälan på plats, trots att den information som de ska lämna kan vara omfattande. De medarbetare som tar upp anmälan framför datorn ges stöd i form av några få stödrutor direkt i den aktuella vyn i utredningssystemet Durtvå. Dessa ger knapphändig information och har inte länkar eller hänvisningar till mer utförligt stöd.

Bristen på ändamålsenliga stöd för att informera vid anmälan är särskilt problematisk mot bakgrund av att några centrala kategorier av anmälningsupptagare, i förhållande till den komplexa uppgiften att informera, ges kort eller ingen utbildning alls inom detta. Operatörerna på Polisens kontaktcenter tar emot 43 procent av anmälningarna och ges totalt sex veckors utbildning, där information vid anmälan är ett av många moment som ska inrymmas. I nuläget finns det ingen specifik utbildning för de civilanställda receptionisterna på polisstationerna om hur information ska lämnas vid anmälan. Polisutbildningen är däremot två år lång och innehåller mer fördjupad utbildning i att informera brottsutsatta.

²¹⁴ Till exempel möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat i Europeiska unionen enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder. 13 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

5.1.3 Att information lämnas kontrolleras inte i tillräcklig utsträckning

En stor del av Polismyndighetens interna styrning och stöd är inriktat på informationen som lämnas vid anmälningstillfället. Polismyndigheten har gett förundersökningsledare i uppgift att granska anmälan, inklusive att då kontrollera att information har lämnats. Gruppintervjuer med förundersökningsledare, ingripandepoliser, operatörer vid Polisens kontaktcenter och receptionsanställda indikerar dock att det inte i någon större utsträckning kontrolleras att information har lämnats, och att anmälningsupptagarna inte får regelmässig återkoppling på den information som de har lämnat. Detta stärks också av resultatet av Riksrevisionens sammanställning av dokumentationen av vilken information som har lämnats vid anmälan. Resultatet indikerar att medarbetarna inte lämnar information i sådan utsträckning som Polismyndigheten har gett dem i uppgift att göra. Det gäller även sådan information som är obligatorisk att ge enligt Durtvå.

5.1.4 Polismyndigheten saknar tydliga rutiner för att överlämna uppgiften att informera brottsutsatta

Polismyndigheten har inte tydliga rutiner för att komplettera eller överlämna uppgiften att informera till en annan medarbetare om den som har tagit upp anmälan inte har kunnat lämna all relevant information. Att det saknas tydliga rutiner för att se till att information lämnas i senare led ställer höga krav på medarbetares erfarenhet och vana. Det kan även öka risken för att uppgiften att informera faller mellan stolarna. Risken blir särskilt hög då vissa ärenden ofta byter handläggare under utredningens gång, speciellt sådana som dras med långa handläggningstider. Eftersom Polismyndigheten saknar tydliga rutiner för att överlämna uppgiften att informera försämras myndighetens möjligheter att försäkra sig om att den tillgodoser brottsutsattas behov av och rätt till information.

Det är otydligt hur dokumentationen av vilken information som har lämnats vid anmälan följer med när ett ärende fortskrider. Under utredningens gång kan det därför vara svårt för medarbetare som tar över att veta vilken information som har lämnats. Därtill har inte Polismyndigheten en lika utförlig intern styrning efter att anmälan har tagits upp. Det är inte lika tydligt vilken information som ska lämnas när, av vem och hur. Det finns inte heller lika mycket stöd i utredningsfasen som när anmälan tas upp. Det handlar till exempel om stöd för att sköta kontakten med ett eventuellt målsägarbiträde och stöd för att informera den brottsutsatta om att en gripen, anhållen eller häktad person avviker. Sammantaget bidrar även detta till risken för att informationsuppgiften faller mellan stolarna och att brottsutsatta kan bli utan viktig information.

5.1.5 Polismyndigheten saknar effektiva gemensamma lösningar för vissa informationsmoment

Polismyndigheten har flera exempel på effektiva standardiserade lösningar, men granskningen har även identifierat två informationsmoment som skulle kunna hanteras effektivare på myndighetsnivå. Det första handlar om att informera brottsutsatta om vad som händer i det egna ärendet. Många ärenden har långa handläggningstider och i dagsläget finns inte någon gemensam lösning för att informera om vad statusen i ärendet är. I stället ägnar brottsutsatta och medarbetare tid åt att efterfråga respektive lämna information om detta.

Det andra momentet handlar om att Polismyndighetens nuvarande lösning för att informera om att en förundersökning inte inleds eller läggs ned inte möter brottsutsattas behov av information på ett effektivt sätt. Den standardiserade informationen som skickas ut kan ofta vara svår att förstå. De standardiserade valbara texterna som finns är utvecklade för att vara juridiskt korrekta, men de kompletteras inte av information som skulle göra dem mer begripliga för de brottsutsatta. Detta leder till att medarbetare behöver utveckla egna lösningar för att möta brottsutsattas behov av att förstå informationen i fråga. Det kan exempelvis handla om att medarbetare kontaktar brottsutsatta på eget initiativ för att muntligen förklara informationen i de skriftliga utskicken. Granskningen har också sett exempel på att medarbetare använder fritextalternativ för att undvika att brottsutsatta hör av sig för att fråga vad standardformuleringarna betyder.

I granskningen framkommer flera exempel på att polisregioner systematiskt utvecklar egna arbetssätt och rutiner för att lämna information. Självfallet behöver det finnas flexibilitet och utrymme för anpassning, men om polisregioner och medarbetare i hög grad utvecklar egna arbetssätt kan det vara motiverat för Polismyndigheten att undersöka om dessa arbetssätt bör formaliseras gemensamt.

5.2 Polismyndighetens interna styrning och stöd bygger delvis på ändamålsenliga analyser, men viktiga perspektiv saknas

Granskningen visar att Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur brottsutsatta ska informeras till viss del bygger på ändamålsenliga analyser av brottsutsattas behov. Polismyndigheten har däremot inte genomfört mer utförliga analyser av hur förutsättningar för olika kategorier av medarbetare påverkar lämnandet av information. Därtill saknar Polismyndigheten genomgående kännedom om i vilken utsträckning och hur information faktiskt lämnas. Myndigheten har inte heller utvärderat hur väl arbetet med att informera fungerar i praktiken.

5.2.1 Hur Polismyndigheten ska informera bygger på analys av brottsutsattas behov, men analys av den egna verksamheten saknas

Riksrevisionen konstaterar att Polismyndigheten genomgående saknar en mer grundläggande analys av hur den interna styrningen och stödet bör utformas givet olika förutsättningar hos de medarbetare som har i uppgift att informera. I flera avseenden har Polismyndigheten gett sina medarbetare omfattande och komplexa uppgifter. Myndigheten har också en hög förväntan på medarbetarnas förmåga att lämna information. Det kan på flera sätt vara effektivt och rimligt i en så pass stor och heterogen verksamhet. Den interna styrningen och stödet måste i så fall stärkas genom att Polismyndigheten analyserar hur olika uppgifter matchar olika kategorier av medarbetares förutsättningar för att informera vid viktiga tillfällen. Analyser av det slaget skulle också kunna bidra till att identifiera informationsmoment där det skulle vara mer effektivt att Polismyndigheten utvecklar gemensamma informationslösningar.

Polismyndighetens nuvarande interna styrning och stöd på området utformades till stor del av Rikspolisstyrelsen 2012. Rikspolisstyrelsen bedrev ett ambitiöst arbete med att formulera vilken information som skulle lämnas, samt när och hur, men utan att tydligt analysera hur förutsättningar i den egna verksamheten påverkade möjligheterna att informera. I sitt arbete använde Rikspolisstyrelsen flera sorters underlag för att förstå och hantera olika brottsutsattas behov av information och förutsättningar för att ta till sig denna. Kunskap om brottsutsatta tillgängliggjordes för de polisanställda i styrande dokument och liknande.

De analyser som Rikspolisstyrelsen använde är dock i flera delar inaktuella. Bildandet av Polismyndigheten har medfört nya möjligheter att styra polisverksamheten och öka enhetligheten. Därtill har Rikspolisstyrelsens utvecklade styrning implementerats och EU:s brottsofferdirektiv har införts. Dessutom har människors användning av informationskanaler förändrats till att bli mer digital. Sedan 2012 har Polismyndigheten inte genomfört några mer omfattande analyser eller genomfört några större förändringar av den interna styrningen och stödet. Undantaget är att Polismyndigheten har fortsatt att analysera och tillgängliggöra brottsutsattas perspektiv.

5.2.2 Polismyndigheten har varken följt upp hur information lämnas eller utvärderat hur väl den interna styrningen och stödet fungerar

Riksrevisionen konstaterar att Polismyndigheten har begränsad kunskap om hur väl arbetet med att informera brottsutsatta fungerar. Varken den nuvarande myndigheten eller dåvarande Rikspolisstyrelsen har utvärderat om de omfattande förändringarna i den interna styrningen och stödet från 2012 fick avsedda resultat.

De har inte heller följt upp i vilken utsträckning och hur den egna verksamheten faktiskt lämnar information.

Polismyndigheten har däremot genomfört vissa mer avgränsade uppföljningar och utvärderingar inom området. Den mest konkreta insatsen är Polismyndighetens undersökning av brottsutsattas erfarenheter och upplevelser av informationen. Undersökningen kan vara ett värdefullt bidrag till den nationella nivåns arbete. Riksrevisionen bedömer att det också finns behov av en mer verksamhetsnära utvärdering och uppföljning, till exempel om medarbetarna har rätt förutsättningar för att utföra viktiga uppgifter som Polismyndigheten ålägger dem och om stöden är ändamålsenliga och lättillgängliga för medarbetarna. Sådana utvärderingar skulle också kunna utgöra underlag för att identifiera vad som skulle vara mer effektivt att omhänderta genom att utveckla gemensamma lösningar.

5.3 Bristerna innebär risker för att brottsutsatta inte får den information de har rätt till och att information inte lämnas på ett effektivt sätt

De brister som granskningen har identifierat innebär sammantaget risker för att brottsutsatta inte får den information som de har rätt till. De innebär också risk för omotiverade skillnader i vilken information brottsutsatta får och risk för att den inte lämnas på ett effektivt sätt.

Eftersom Polismyndigheten inte har genomfört flera viktiga analyser saknar den ändamålsenliga underlag till att utveckla den interna styrningen och stödet. Det gäller både vad som ska vara gemensamma informationslösningar och vad olika kategorier av medarbetare ska ha i uppgift. Styrningen riskerar därmed att bli mindre effektiv och stöden till medarbetarna att bli mindre ändamålsenliga. Riksrevisionen har också identifierat flera brister i den faktiska interna styrningen och stödet. Viktiga uppgifter till olika kategorier av medarbetare är i flera delar inte väl underbyggda.

Avsaknaden av ändamålsenliga analyser gör att Polismyndigheten inte med säkerhet vet om det finns systematiska och omotiverade skillnader i den information som lämnas. På vissa områden utarbetar polisregioner egna lösningar och medarbetare egna arbetssätt. Det ser dock olika ut i de olika polisregionerna. Vissa har utarbetat mer ambitiösa rutiner, särskilt för en första kontakt med utredare och vid en eventuell nedlagd förundersökning. Lösningarna kan vara motiverade, men det finns en risk för att de leder till oönskade skillnader i hur brottsutsatta informeras.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att Polismyndighetens arbete har flera brister i effektivitet. För att Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta ska bli effektivare bedömer Riksrevisionen att den interna styrningen och stödet behöver utvecklas på flera sätt. Myndigheten bör också överväga att utveckla fler gemensamma lösningar för att lämna information. Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Följ regelbundet upp och utvärdera i vilken utsträckning och hur medarbetare informerar brottsutsatta.
- Utvärdera om medarbetarna har rätt stöd. Anpassa och utveckla stödet till olika kategorier av medarbetares olika förutsättningar.
- Se över utbildningarna för operatörer på Polisens kontaktcenter och för civilanställda receptionister så att de ger medarbetarna goda förutsättningar för att kunna utföra sina informationsuppgifter vid anmälan.
- Inför rutiner med tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att brottsutsatta får den information som de behöver under hela ärendets gång.

Referenslista

Utredningar och rapporter

Brottsförebyggande rådet, *Brottsoffrens kontakter med rättsväsendet*, 2010:1, 2010.

Brottsförebyggande rådet, *Målsägandes medverkan i rättsprocessen*, Rapport 2016:8, 2016.

Brottsförebyggande rådet, *Nationella trygghetsundersökningen 2020*, Rapport 2020:8, 2020.

Genomförande av brottsofferdirektivet, Departementspromemoria 2015:14.

Polismyndigheten och Statistiska centralbyrån, *Brottsutsattas kontakter med polisen 2017. En attitydundersökning riktad till brottsutsatta gällande deras kontakter med polisen*, 2017.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens årsredovisning 2020*, dnr A163.246/2020, 2021.

Riksrevisionen, *Brottsutsatt – myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott*, RiR 2011:18, 2011.

Regeringsuppdrag

Polismyndigheten, *Stärka kompetensen för att bemöta personer med psykisk ohälsa*, Slutrapport för regeringsuppdrag (Ju2017/06176/PO), 2020.

Regeringsbeslut Ju2016/08896/LP(delvis), Ju2014/07900/PO(delvis), Ju2015/05405/PO, Ju2015/09812/LP(delvis), Ju2016/00835/PO, Ju2016/00882/Å(delvis), Ju2016/02754/PO, Ju2016/03141/PO, Ju2016/04215/PO, Ju2016/05738/PO, Ju2016/06315/PO, Ju2016/06374/PO, Ju2016/06562/PO, Ju2016/06563/PO, Ju2016/06564/PO, Ju2016/06899/PO, Ju2016/07610/PO, Ju2016/07691/PO, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten*.

Regeringsbeslut Ju2018/04606/PO, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten*.

Regeringsbeslut Ju2018/05278/LP(delvis), Ju2018/05029/PO, Ju2018/04473/PO, Ju2018/04278/PO, Ju2018/03443/PO, Ju2018/03127/PO, Ju2018/03101/PO, Ju2018/03077/PO, Ju2018/02866/PO, Ju2018/01905/PO, Ju2018/01248/PO, Ju2018/01137/PO, Ju2017/08572/PO, Ju2017/08530/PO, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten*.

Regeringsbeslut Ju2020/02353/PO, Ju2020/02336/LP(delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Polismyndigheten*.

Regeringsbeslut Ju2016/06827/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten att identifiera och genomföra åtgärder för att förstärka förmågan att bekämpa sexualbrott mot barn*.

Regeringsbeslut Ju2017/06176/PO, Uppdrag till Polismyndigheten att stärka kompetensen att bemöta personer med psykisk ohälsa.

Polismyndighetens dokument

Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2020:26, Saknr 126, 2020.

Polismyndigheten, *Internrevisionsrapport. Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, rapport 2017-03-31, 2017.

Polismyndigheten, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna. Granskningsrapport 2020, Tillsynsrapport 2020:1*, dnr A197.994/2019, 2020.

Polismyndigheten, *Nationella operativa avdelningens handlägningsordning. Bilaga 1*, 2020:1, Saknr 126, 2020.

Polismyndigheten, *Nationella operativa avdelningens metodstöd för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet*, PM 2017: Saknr 129, 2017.

Polismyndigheten, *Polisens serviceprogram 2024. Förstudierapport. Polisens Mina sidor*, 2020.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för klarspråk*, PM 2015:62, Saknr 150, 2015.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för processansvar*, PM 2019:21, Saknr 190, 2019.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinje för dokumentation i Durtvä. Registrering, handhavande och arkivläggning av K-ärenden*, PM 2017:40, Saknr 129, 2017.

Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, PM 2018:42, Saknr 124, 2018.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Förhör med barn. Förhör med vuxna som har osynliga funktionsnedsättningar – handledning för polis och åklagare vid planering och genomförande*, 2018.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Målsägandebitråde. En gemensam tematisk tillsyn av polisens och åklagarens handläggning*. Granskningsrapport 2020, Tillsynsrapport 2020:2, dnr A282.067/2020-429, 2020.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. Promemoria om ett utvecklat bästa arbetssätt*, 2018.

Rikspolisstyrelsen, *Beslutsprotokoll*, POA-400-6166/10, 2012-02-22.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Rikspolisstyrelsen, *Förstudierapport för förbättrad information till brottsoffer*, POA-400-6166/10, 2011-11-15.

Rikspolisstyrelsen, *Handbok för information till brottsoffer*, POA-400-6166/10, 2012.

Rikspolisstyrelsen, *Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor*, Inspektionsrapport 2010:3, 2010.

Rikspolisstyrelsen, *Uppföljande inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor*, Inspektionsrapport 2012:6, 2012.

Lagar och förordningar

Budgetlagen (2011:203)

Förvaltningslagen (2017:900)

Myndighetsförordningen (2007:515)

Regeringsformen (1974:152)

Språklagen (2009:600)

Riksdagstryck

Bet. 2012/2013:JuU1.

Bet. 2015/16:JuU1 punkt 44, s. 77, rskr. 2015/16:106.

Bet 2017/18:JuU1 punkt 73, rskr. 2017/18:92.

Prop. 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998, utgiftsområde 4 rättsväsendet*, bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 4 rättsväsendet*.

Bilaga 1. Delar av förundersökningskungörelsen (1947:948)

13 a § Målsäganden ska så snart som möjligt underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk med anledning av brott och om möjligheterna för målsäganden att få ersättning enligt brottsskadelagen (2014:322). Vårdnadshavaren till ett barn som har bevittnat brott ska underrättas om möjligheterna till brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen, om inte vårdnadshavaren är misstänkt för brottet. I samband med underrättelserna bör också på lämpligt sätt upplysning lämnas om de regler som gäller för handläggningen av sådana anspråk.

Om brottet är sådant att det kan bli fråga om att förordna ett målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde eller att meddela kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud eller om målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder enligt 13 f § ska målsäganden så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande av kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende.

Målsäganden ska så snart som möjligt informeras om

- reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § rättegångsbalken,
- möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen (1996:1619),
- möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat i Europeiska unionen enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,
- möjligheten till och förutsättningarna för medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott,
- vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård,
- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det egna ärendet,
- den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,
- rätten till tolkning och översättning,
- rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,
- vart han eller hon kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet, och
- att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen.

En åtgärd enligt första stycket andra meningen behöver inte vidtas om det är uppenbart att den inte behövs eller om det är förenat med betydande svårighet att vidta åtgärden. Förordning (2015:647).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

13 b § Målsäganden ska så snart som möjligt tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning har lagts ned, beslut om att åtal inte ska väckas, tidpunkt och plats för sammanträden i rätten och dom eller slutligt beslut i målet. Förordning (2015:477).

13 c § Om en gripnen, anhållen eller häktad person avviker eller om frihetsberövandet hävs, ska målsäganden så snart som möjligt underrättas, om det behövs.

Om en gripnen, anhållen eller häktad person har avvikit är den som ansvarar för den frihetsberövade också ansvarig för att målsäganden underrättas om det. Den som beslutar om att häva ett gripande är ansvarig för att målsäganden underrättas om beslutet. Åklagaren ansvarar för att målsäganden underrättas om att ett beslut om anhållande eller häktning hävs. Förordning (2015:477).

14 § Läggas en förundersökning ned eller beslutas det att åtal inte ska väckas, ska den som hörts som skäligen misstänkt för brottet underrättas.

Beslutas det att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning ska läggas ned eller att åtal inte ska väckas, ska underrättelse lämnas till en målsägande som har angett brottet, anmält enskilt anspråk i anledning av brottet eller begärt att bli underrättad. Har den som övertagit målsägandens anspråk gjort anmälan om enskilt anspråk, ska även han eller hon underrättas.

Underrättelse enligt andra stycket behövs inte vid beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning, om utredningen inte lett så långt att någon varit skäligen misstänkt för brottet. Målsäganden ska dock alltid underrättas om han eller hon har begärt det.

En myndighet, en kommun eller en region som har till uppgift att handlägga disciplinären den enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och som har gjort en åtalsanmälan ska genast underrättas om en åtgärd som avses i andra stycket eller om att ett väckt åtal har lagts ned. Förordning (2019:998).

Bilaga 2. Metoder

Här följer en mer utförlig beskrivning av granskningens metoder.

Hur vi har besvarat delfråga ett

Delfråga ett handlar om ifall Polismyndighetens interna styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta är effektiva. För att besvara frågan har vi kartlagt Polismyndighetens interna styrning av vanliga informationstillfällena och stöden som finns för dessa. Vi har också tittat på förhållandet mellan olika informationstillfällen, såsom rutiner för att kontrollera att information har lämnats och rutiner för att överlämna uppgiften att informera vartefter förundersökningen fortskrider.

Vi har studerat vilken organisation som finns på nationell nivå för arbetet med information till brottsutsatta och vilka som har varit involverade i vad för valda delar. För detta har vi använt intervjuer, dokumentstudier och skriftliga frågor till olika delar av Polismyndigheten.

Vi har använt flera metoder för att samla in och använda underlag som visar hur Polismyndighetens interna styrning och stöd kan fungera i verkligheten. Vi har tagit in och bearbetat data från utredningssystemet Durtvä som visar dokumentationen av vilken information som har lämnats när anmälningar har tagits upp.²¹⁵ Vi har genomfört gruppintervjuer med nyckelfunktioner inom arbetet med att lämna information till brottsutsatta.²¹⁶ Därtill har vi genomfört intervjuer med och ställt skriftliga frågor till externa aktörer²¹⁷ med kännedom om olika slags brottsofferperspektiv.

Till de sju polisregionerna har vi ställt en skriftlig fråga om eventuella särskilda insatser med koppling till information till brottsutsatta 2015–2020. Svaren har använts för att få ökad kunskap om i vilken utsträckning polisregionerna kompletterar och/eller utvecklar myndighetens gemensamma styrning och stöd för att lämna information till brottsutsatta.

²¹⁵ Data över samtliga anmälningar där privatpersoner är målsägande 2015–2020 från Polismyndighetens utredningssystem Durtvä.

²¹⁶ Operatörer på Polisens kontaktcenter, förundersökningsledare, receptionsverksamhet och ingripandevarksamhet samt utredare som arbetar med att utreda cykelstöld, bostadsinbrott och våldtäkt.

²¹⁷ Exempelvis målsägandebiträden, brottsofferstödjare, kvinnojourer, barnahus, Synskadades riksförbund och Autism- och Aspergerförbundet.

Hur vi har besvarat delfråga två

Delfråga två handlar om ifall Polismyndighetens styrning och stöd för hur myndigheten ska informera brottsutsatta bygger på ändamålsenliga analyser. För att besvara frågan har vi ställt direkta frågor om vilka utvärderingar och uppföljningar som har genomförts på området. Vi har också gått igenom flera sorters underlag såsom strategiska dokument, styrande och stödjande dokument, förstudier och rapporter. Vi har genomgående ställt direkta frågor om vilka underlag och analyser som finns och som har använts, både för information till brottsutsatta i allmänhet och för specifika insatser och förändringar. Frågorna har vi ställt skriftligen till Polismyndigheten och till funktioner med särskilda nationella arbetsuppgifter inom området, samt i intervjuer med representanter för olika delar av den nationella nivån. Vi har också studerat vilket arbete som pågår med att utveckla informationen till brottsutsatta.

För att få en bild av hur väl analyserna omhändertar brottsutsattas perspektiv har vi använt samma underlag från externa aktörer som i delfråga ett. För att få en bild av hur väl analyserna omhändertar perspektiv från verksamheten som ska lämna information använder vi huvudsakligen underlag från gruppintervjuer med nyckelfunktioner inom arbetet med att informera brottsutsatta.

Lista över moment i granskningen

Här listar vi de viktigaste momenten som vi har genomfört i granskningen.

Kartläggning av reglering och styrning på området

- Genomgång av för granskningen relevanta lagar och förordningar, exempelvis lagen om målsägandebiträde och förundersökningskungörelsen.
- Genomgång av för granskningen relevanta propositioner och skrivelser, exempelvis budgetpropositioner, propositionen om genomförandet av brottsofferdirektivet och riksdagens skrivelser till regeringen.
- Genomgång av Polismyndighetens regleringsbrev 2015–2020 och genomgång av återrapporteringskrav i årsredovisningarna.

Skriftliga frågor till Polismyndigheten

- Skriftliga frågor till Polismyndigheten som helhet, riktade till chefen för nationella operativa avdelningen i egenskap av att denna har processansvar för Polismyndighetens huvudprocess Utredning och lagföring. Där ligger huvuddelen av arbetet med information till brottsutsatta.²¹⁸ Svaren är gemensamt beredda med de nationella avdelningarna som har ansvar och uppgifter inom ramen för granskningens frågor, bland annat rättsavdelningen, HR-avdelningen, it-avdelningen och kommunikationsavdelningen.

²¹⁸ Brottsoffer i Polismyndighetens terminologi.

EFFEKTIVITETEN I POLISMYNDIGHETEN ARBETE MED INFORMATION TILL BROTTSUSSATTA

- Skriftliga fråga till polisregionerna om eventuella särskilda insatser med koppling till information till målsägare. Polisregionerna har verksamhetsansvar för att ge information till brottsutsatta och en viktig del i att förankra och lyfta aspekter av arbetet med detta till nationell nivå.
- Skriftliga frågor till högt ansvariga i organisationen för att arbeta med information till brottsutsatta om hur olika delar är tänkta att fungera och på vilka grunder.
- Skriftliga frågor till lärosäten med polisutbildning och kurser för polisanställda.

Intervjuer med olika funktioner inom Polismyndigheten

- Intervjuer med representanter för funktioner i organisationen med ansvar för att arbeta med information till brottsutsatta. Intervjuerna har använts för att förstå hur det är avsett att brottsutsatta ska informeras och varför.
- Intervjuer med Polismyndighetens internrevision och tillsynsenhet.
- Intervjuer med funktioner som arbetar med att utveckla nya former för information till brottsutsatta, särskilt inom ramen för Polismyndighetens serviceprogram 2024 och arbetet med Mina sidor.
- Intervjuer med beställare och utförare av grund-, fort- och vidareutbildning inom Polismyndigheten.
- Gruppintervjuer med representanter för nyckelfunktioner vad gäller att informera brottsutsatta. Deltagarna har varit spridda i olika polisregioner. Fem grupper med 4–6 deltagare vardera för respektive kategori:
 - Operatörer vid Polismyndighetens kontaktcenter.
 - Förundersökningsledare vid Polismyndighetens kontaktcenter och jourhavande förundersökningsledare på polisstationer.
 - Receptionsverksamhet.
 - Ingripandeverksamhet.
 - Utredare med erfarenhet från cykelstöld, bostadsinbrott och/eller våldtäkt.

Intervjuer med andra myndigheter

- Intervju med företrädare för Regeringskansliet om regeringens styrning på området. Har använts för att förstå Polismyndighetens förutsättningar bättre och förstå i vilken utsträckning det finns kontakter mellan regeringen/Regeringskansliet och Polismyndigheten inom granskningens område.
- Intervjuer med anställda på andra myndigheter som kan ha kunskap om och/eller påverka Polismyndighetens arbete med information: Åklagarmyndigheten, Brottsoffermyndigheten och Brottsförebyggande rådet.

Intervjuer och skriftliga frågor, externa aktörer

Dessa har använts för att ge en bättre förståelse för granskningens område. Underlag från dessa används som indikationer på vad som fungerar väl eller brister för alla aspekter av granskningen.

- Intervjuer med olika slags aktörer som har erfarenheter av brottsutsattas upplevelser av Polismyndighetens information och brottsutsattas behov av information. De kan också ha egna erfarenheter av hur väl Polismyndigheten informerar brottsutsatta.
 - Två enskilda intervjuer med erfarna målsägandebiträden inom sexualbrott och brott i nära relationer.
 - Två gruppintervjuer med sammanlagt fem erfarna målsägandebiträden inom sexualbrott och brott i nära relationer.
 - Två kvinnojourer.
 - Brottsofferjouren Sverige.
 - Gruppintervju med fem brottsofferstödjare vid brottsofferjourer i olika delar av landet.
 - Centrum för Barnafrid.
 - Barnahus.
 - Stödcentrum för unga brottsutsatta.
- Skriftliga frågor till Synskadades riksförbund och Autism- och Aspergerförbundet.
- Intervjuer med representanter för Stiftelsen Tryggare Sverige.
- Intervjuer med före detta polisanställda med god kännedom om det dåvarande arbetet med information till brottsutsatta i Rikspolisstyrelsen.

Studier av olika former för att informera

- Besök på nationella operativa avdelningen och på ett av Polismyndighetens kontaktcenter i syfte att lära hur arbetssätten för formerna för information ser ut och fungerar i praktiken.
- Demonstrationer och beskrivningar av följande moment: hur anmälningssystemet är uppbyggt i utredningssystemet Durtvä, e-anmälan, avskrivningsbeslut, nedläggningsbeslut.
- Studie av Polismyndighetens intranät (Intrapolis) i syfte att se vilket stöd som finns och hur lättillgängligt det är. Ytterligare ett syfte var att säkerställa att vi har en tillräckligt god bild av omfattningen av vad som görs inom ramen för arbetet med information till brottsutsatta, och säkerställa att vi har hittat för granskningen nödvändiga dokument.
- Studier av riktlinjer, handböcker och metodstöd för olika former för att informera.

Studier av organisation och processtyrningsmodellen för den nationella nivåns arbete med brottsofferinformation

- Studier av relevanta interna styrdokument.
- Följdfrågor i intervjuer och i skriftliga frågor.

Statistik och dataanalys

- Insamling och statistisk bearbetning av data från utredningssystemet Durtvå. Datan visar hur polisanställda vid anmälningstillfället har fyllt i om/att/hur de har informerat om varje informationspunkt som finns inlagd som uppgift i systemet. Datan innehåller alla anmälda brott med privatperson som målsägande 2015–2020.
- Studier av de befintliga brottsofferundersökningarna på området. Polismyndighetens brottsofferundersökning 2017 och Brottsförebyggande rådets årliga Nationella trygghetsundersökning.

Dokumentation av underlag för dataanalys

Data från Polismyndigheten består av fyra olika leveranser med data:

- Data 1. Innehåller övergripande info, till exempel brottskod, år, anmälningssätt, enhet, brott och aktör-id. Innehåller flera tabeller, en för varje år mellan 2015 och 2020. Sammanlagt 11 111 200 observationer, alltså cirka 1,85 miljoner observationer per år.
- Data 2. Detaljinfo om målsägaren samt aktör-id att koppla mot data 1. Innehåller flera tabeller, en för varje år mellan 2015 och 2020. Sammanlagt 11 353 442 observationer, alltså cirka 1,89 miljoner observationer per år.
- Data 3. Anmälningssätt.
- Data 4. Enheten. Enhetstyp, nivå etcetera.
- Data 5. Fritextsvar.

Genom att kombinera data 1 med data 2 får vi populationen som ska analyseras. Data 3 och data 4 matchas även också på för att kunna gruppera exempelvis enheter. Klassificeringen av motiveringarna i fritext från data 5 beskrivs i ett eget avsnitt.

Revideringar

Sammanlagt har Polismyndigheten skickat åtta versioner av datamaterialet till Riksrevisionen efter att olika felaktigheter i data har uppmärksammats av Riksrevisionen under bearbetningarna.

Saknade värden

Data 1

Variablerna *diarienummer*, *aktör-id* och *brott-id* utgör tillsammans unika identiteter. För åtta observationer saknar någon av dessa variabler ett värde. Därför kastas åtta observationer ut.

Data 2

Variablerna *diarienummer*, *aktör-id* och *brott-id* utgör tillsammans unika identiteter. För en observation saknar någon av dessa variabler ett värde och kastas därför ut.

Dubbletter

Data 2

De flesta dubbletterna beror ofta på att varje brottsofferstödande organisation som anges skapar en ny rad i det gamla systemet (RAR) men inte i det nya systemet (Durtvä). Men det sker även omregistreringar av ärenden. Data levereras i administrativ kronologisk ordning. Därför väljs den sista observationen ut i de fall flera registreringar finns för samma *diarienummer*, *brott-id* och *aktör-id*.

Innan dubbletterna rensas bort finns det 11 353 441 observationer. Efter utrensningen finns det kvar 11 111 301 (cirka 240 000 observationer bedöms alltså som överflödiga).

Kombinera data 1 med data 2

När data 1 kombineras med data 2 matchar 11 111 182 observationer. Endast 119 observationer matchar inte, varav 22 avser 2019 eller 2020.

Observationer per år

Till sist begränsar vi tidsfönstret till brott som inträffade 2013–2020 (oavsett när de registrerades i systemen. I granskningen analyseras dock endast 2019 och 2020.

Tabell 2 Observationer per år

År	Antal	Andel (%)	Kumulativ andel (%)
2013	202	0	0
2014	10 275	0,09	0,09
2015	1 794 015	16,23	16,32
2016	1 856 188	16,79	33,12
2017	1 870 804	16,92	50,04
2018	1 935 395	17,51	67,55
2019	1 913 178	17,31	84,85
2020	1 730 839	15,58	100
Totalt	11 110 930	100	

Kategorierna cykelstöld, inbrott och våldtäkt

En analys som genomförs i granskningen är skillnaden mellan information till brottsutsatta vilka utsatts för brotten cykelstöld, inbrott eller våldtäkt. Kategorierna har definierats utifrån ett antal brottskoder i datamaterialet.

Tabell 3 Brottskoder kategoriserade till brotten cykelstöld, inbrott eller våldtäkt

Cykelstöld	Inbrott	Våldtäkt
9829	0826	0648
9830	0830	0649
0807	0857	0650
	0874	0651
	9801	0652
	9802	0653
		0654
		0655
		0660
		0661
		0662
		0663
		0688
		0689
		0690
		0691
		0696
		0697
		0698
		0699
		9607
		9608
		9609
		9610
		9635
		9636
		9637

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Cykelstöld	Inbrott	Våldtäkt
		9638
		9639
		9640
		9641
		9642
		9651
		9652
		9653
		9654
		9655
		9656
		9657
		9658
		9659
		9660
		9661
		9662
		9663
		9664
		9665
		9666
		9667
		9668
		9669
		9670
		9671
		9672
		9673
		9674

Data 5 – Klassificering av motivering till att frågan om brottsofferstödande verksamhet inte har ställts

Om målsägande inte har tillfrågats om de vill ha kontakt med brottsofferstödande verksamhet måste någon form av motivering i fritext anges av operatören. I vår undersökning har vi begärt ut alla dessa fritextsvar under 2020 för anmälningssätten: Besök på polisstation, Kontaktcenter, Polisanställd i tjänst och Telefon. Datauttaget omfattade 259 303 observationer. I genomsnitt var motiveringarna knappt 14 tecken långa och som längst 40 tecken. Antalet unika motiveringar uppgick till 19 248 (exklusive skillnader i versaler och gemener). För att klassificera en sådan stor mängd unika textsträngar har vi systematiskt använt oss av *Regex*-kodning²¹⁹ enligt följande metod:

1. Tabulera de 30 vanligaste textsträngarna.
2. På bas av de olika svaren skapar vi en kategori, exempelvis "Juridisk person".
3. Därefter utformas ett regexuttryck i en iterativ process där uttrycket succesivt utökas och kalibreras för att fånga alla olika former av textuttryck där avsändaren vill förmedla att målsägande är en juridisk person. Det kan handla om rena felskrivningar eller om förkortningar, negationer eller andra språkliga variationer.
4. När kategorin fångar det vi vill utan att felklassificera någon rad eller som mest en handfull rader återupprepar vi steg 1 till 3 men utan de rader vi redan klassificerat.

Allt eftersom fler och fler rader får en klassificering dyker det upp textsträngar som ännu inte blivit klassificerade men som borde tillhöra en tidigare skapad kategori. Då lägger vi helt enkelt till regexuttryck som fångar in dessa missade varianter samtidigt som vi kontrollerar att uttrycket inte fångar för mycket.

Till slut blir "topplistan" (steg 1) mycket heterogen. Även om vi tabulerar upp till 200 rader så hittar vi inget som kan klassificeras till någon av de tidigare definierade kategorierna och vi kan heller inte konstruera en ny kategori som fångar mer än ett par hundra motiveringar sammantaget. Denna "mättnad" uppkom när 92 procent av alla motiveringar hade en klassificering. De resterande 8 procenten (21 162 stycken) förblev alltså oklassificerade. En okänd mängd av dessa skulle säkert kunna hänföras till någon av de tidigare definierade kategorierna men regex-koden som skulle kunna göra detta blir med nödvändighet så specifik att den inte fångar mycket mer än just exakt den enskilda motiveringstexten man baserar den på. Att klassificera de sista dryga 21 000 motiveringarna blir därför i alldeles för stor grad ett helt manuellt arbete där vi inte kan nyttja datorkraften i särskilt stor utsträckning längre. Eftersom det arbetet skulle ta ett okänt antal veckor i anspråk av hela projektgruppen till oklar avkastning stannade vi klassificeringsarbetet här.

²¹⁹ Regular expressions.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

All kod har skrivits i Stata och finns sparade i s.k. do-filer.

Exempel på regexuttryck i Stata som använts:

```
replace skäl="Juridisk person"  
if \\\ ustregexm(kommentar,"jur|jp(?:\w)|företag|(ej|ingen) fys.* pers",1) \\  
& missing(skäl)
```

Bilaga 3. Polismyndighetens organisation för arbetet

Polismyndigheten använder en processtyrningsmodell för den interna styrningen och kontrollen på myndigheten. I denna finns sju huvudprocesser.²²⁰ Området information till brottsutsatta hanteras huvudsakligen inom *utrednings- och lagföringsprocessen*, men ingår även i andra huvudprocesser. Chefen för nationella operativa avdelningen är processansvarig och processägare för huvudprocesserna *utredning och lagföring*, *brotsförebyggande arbete* och *service*.²²¹ I processansvaret ingår bland annat ansvar²²² för att:

- processen säkerställer att resultat uppnås inom verksamheten
- kartlägga beroenden till andra processer
- uppdatera och utveckla styrdokument
- säkerställa enhetlighet och effektivitet
- utveckla och följa upp processen
- ställa krav i processen för utbildning.²²³

Ansvaret kan inte delegeras. Däremot kan chefen för nationella operativa avdelningen fördela uppgifter till andra nivåer i myndigheten.

²²⁰ En process är ett avgränsat och återkommande flöde av aktiviteter som utifrån ett givet behov skapar värde för mottagarna. Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 2020, s. 15.

²²¹ Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 2020, s. 15

²²² Ibid.

²²³ Enligt Polismyndighetens arbetsordning äger HR Kompetensenheten kompetensförsörjningsprocessen. Nationella operativa avdelningen är kravställare av utbildningar, och mottagare är exempelvis sektionen för fort- och vidareutbildning inom HR-avdelningen.

Fördelning av ansvars- och verksamhetsområden inom nationella operativa avdelningen

Varje huvudprocess bryts ned i ansvars- och verksamhetsområden. Nationella operativa avdelningens ansvar inom ramen för granskningens område har fördelats på olika enheter inom avdelningen.²²⁴

Utredningsenheten (UE) ansvarar bland annat för arbetsuppgifterna i brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet (BOPS). På enheten finns en processledarfunktion för det strategiska arbetet med brottsofferfrågor inom myndigheten.

Beredningsenheten (BE) är bland annat informationsägare för Polismyndighetens utredningssystem Durtvä. Det innebär ansvar för att utöva styrning över denna informationshantering i både egna och andras processer. I arbetet ingår bland annat kravställning av utredningssystemet Durtvä och av Rättsväsendets digitalisering²²⁵ (RD).

Nationella kontaktenheten (NKE) ansvarar bland annat för att samordna utvecklingen av e-tjänster. Polisens kontaktcenter är en del av NKE och utgör en stor del av utredningsverksamheten och ansvarar för tillgänglighet och service till medborgarna.

Nationella utvecklingscentrum (UC) finns utplacerade i olika polisregioner och utgörs av enheter med utpekade ansvarsområden. Relevanta för granskningen är:

- grova brott och hatbrott (UC Stockholm)
- brott i nära relation, sexualbrott och organiserad brottslighet (UC Väst)
- Polisens nationella utredningsdirektiv²²⁶, PNU (UC Syd)
- barn och ungdomar samt hedersrelaterad brottslighet (UC Mitt).

²²⁴ Polismyndigheten, *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning, Bilaga 1*, 2020.

²²⁵ Inom RD beslutas om myndighetsgemensamma utrednings- och lagföringsbeslut (UoL-beslut) som målsägande får information om, exempelvis vid nedläggning av förundersökning.

²²⁶ En del av arbetsmetoden handlar om strukturerad återkoppling till målsäganden om hur handläggningen av ärendet fortskrider.

Andra nationella avdelningar med ansvar för information till brottsutsatta

Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta berör även andra nationella avdelningar.

Övriga nationella avdelningar med ansvar inom information till brottsutsatta

Kommunikationsavdelningen ansvarar bland annat för myndighetens publika webbplatser, intranätet Intrapolis och tidningen Svensk polis. Avdelningen stödjer också nationella operativa avdelningen och polisregionerna, exempelvis vid informationskampanjer eller förändringar i informationen på de publika webbplatserna.

Ekonomiavdelningen ansvarar bland annat för myndighetens verksamhetsplanering, uppföljning och resultatanalys. Avdelningen ska också samordna myndighetens nationella brottsofferundersökning som genomförs vart fjärde år.

IT-avdelningen ansvarar bland annat för att tillhandahålla it-tjänster till myndighetens olika enheter och stödja processägare vid verksamhetskrav på nya eller förändrade it-system, däribland utredningssystemet Durtvä.

HR-avdelningen ansvarar bland annat för myndighetens kompetensförsörjning och för styrning och stöd för myndighetens kompetensutveckling. Avdelningen genomför också fort- och vidareutbildning.

Avdelningen för särskilda utredningar utreder brottanmälningar avseende anställda inom Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.²²⁷ Information till brottsutsatta berör alla avdelningar som arbetar med förundersökningar, och därav berörs även avdelningen för särskilda utredningar.

Rättsavdelningen ansvarar för den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet i myndigheten. I det ingår att delta i framtagandet av styrdokument för arbetet med information till brottsutsatta.

Polisregionernas ansvar för information till brottsutsatta

Det totala ansvaret för information till brottsutsatta är delat mellan processägare och verksamhetsansvariga i polisregionerna. Verksamhetsansvar innebär ett ansvar för att leda den egna verksamheten enligt vad som anges i arbetsordningen.

Polisregionens organisatoriska enhet för utredning har verksamhetsansvar för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet i polisregionen.²²⁸ I det ingår bland annat verksamhetsansvar för Polisens kontaktcenter och för genomförandet av grundutbildningen av dess anställda.

²²⁷ Förutom brottanmälningar mot anställda vid polisen utreder SU också brottanmälningar mot polisstudenter, domare, åklagare, riksdagsledamöter och några andra grupper av befattningshavare inom rättssystemet och statsmakten.

²²⁸ Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 2020.

Varje år ska Polismyndigheten informera omkring en miljon brottsutsatta personer om deras rättigheter, vilka stöd de kan få och hur deras pågående ärenden fortskrider. Det innebär att många medarbetare behöver informera brottsutsatta i många olika typer av situationer. Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Granskningen fokuserar på om den interna styrningen och stödet för hur brottsutsatta ska informeras är effektiva och om de bygger på ändamålsenliga analyser.

Granskningen visar att det finns flera brister som gör att arbetet inte är så effektivt som det skulle kunna vara. Bristerna handlar till stor del om att Polismyndigheten har gett olika kategorier av medarbetare viktiga informationsuppgifter som inte är anpassade till de som ska utföra dem och som inte matchas av bra stöd. Därtill saknar myndigheten viktiga underlag för att kunna utveckla sitt arbete med att informera brottsutsatta.

Riksrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att följa upp och utvärdera i vilken utsträckning och hur medarbetare informerar brottsutsatta. Polismyndigheten bör även utvärdera, anpassa och utveckla stödet till olika kategorier av medarbetares olika förutsättningar. Polismyndigheten bör också se över utbildningarna för operatörer på Polisens kontaktcenter och för civilanställda receptionister. Vidare bör myndigheten införa rutiner med tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att brottsutsatta får den information de behöver under hela ärendets gång.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-602-9

RIKSREVISIONEN

BOX 6181
S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM
08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Närvarande: statsråden Johansson, ordförande, Baylan, Linde, Dahlgren, Ernkran, Lindhagen, Nordmark

Föredragande: statsrådet Ibrahim Baylan

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta