

Justitieutskottets betänkande 2023/24:JuU7

Riksrevisionens rapport om Polismyndighetens hantering av mängdbrott

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionsyrkandena.

Riksrevisionen har granskat om Polismyndighetens och regeringens hantering av mängdbrott är effektiv. Resultatet av granskningen presenteras i rapporten Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas. Den samlade slutsatsen av granskningen är att Polismyndigheten inte hanterar mängdbrott effektivt. I rapporten lämnas flera rekommendationer till Polismyndigheten.

I betänkandet finns en reservation (V, MP) och ett särskilt yttrande (S, C).

Behandlade förslag

Skrivelse 2022/23:129 Riksrevisionens rapport om Polismyndighetens hantering av mängdbrott.

Ett yrkande i en följdmotion.

Ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2023/24.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om Polismyndighetens hantering av mängdbrott	5
Reservation	11
Genomförande av rekommendationer, punkt 1 (V, MP)	11
Särskilt yttrande	12
Skrivelsen, punkt 2 (S, C).....	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelsen	13
Följdmotionen	13
Motion från allmänna motionstiden 2023/24	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Genomförande av rekommendationer

Riksdagen avslår motionerna

2023/24:218 av Rasmus Ling (MP) och

2023/24:2669 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 24.

Reservation (V, MP)

2. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:129 till handlingarna.

Stockholm den 16 november 2023

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Annika Strandhäll (S), Adam Martinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson Garpvall (SD), Rasmus Ling (MP), Juno Blom (L), Sanna Backeskog (S), Fredrik Kärrholm (M) och Lars Isacsson (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2022/23:129 Riksrevisionens rapport om Polismyndighetens hantering av mängdbrott. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas (RiR 2023:2).

En motion har väckts med anledning av skrivelsen. I betänkandet behandlar utskottet även ett yrkande i en motion från allmänna motionstiden 2023/24. Förslagen i motionerna finns i bilagan.

Vid utskottets sammanträde den 13 april 2023 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare om Riksrevisionens rapport.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om Polismyndighetens hantering av mängdbrott

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om genomförande av Riksrevisionens rekommendationer och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservationen (V, MP) och det särskilda yttrandet (S, C).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat om Polismyndighetens och regeringens hantering av mängdbrott är effektiv. Mängdbrott avser brott som är vanligt förekommande och av enkel beskaffenhet och där förundersökningen som huvudregel leds av Polismyndigheten.

I sin motivering till granskningen pekar Riksrevisionen på att Polismyndighetens resultat i form av personupplösning har försämrats trots stora anslagsökningar, fler anställda och en genomgripande omorganisation. Brottsligheten leder till höga kostnader för hela samhället och har starka band till den grova organiserade brottsligheten eftersom samma individer ofta är involverade. Brottsligheten utgörs exempelvis av bedrägeribrott, narkotikabrott och vissa brott begångna av unga lagöverträdare.

Riksrevisionens iakttagelser

Iakttagelser som rör hur utredningsverksamheten hanterar mängdbrotten

Utredning av mängdbrott leds främst av förundersökningsledare på Polisens kontaktcenter (PKC), jourutredningssektioner och utredningsgrupper inom lokalpolisområden. Vid utredningar av mängdbrott är Polismyndighetens nationella utredningsmetodik (PNU) viktig eftersom den effektiviserar utredningsarbetet. Riksrevisionen konstaterar att en absolut majoritet av polisens förundersökningsledare vid alla de tre organisatoriska nivåerna känner till och arbetar delvis efter PNU.

Riksrevisionen anger att alla tre organisatoriska nivåer uppger att tids- och resursbrist leder till att de inte kan följa PNU i alla delar eller vidta alla nödvändiga utredningsåtgärder. Riksrevisionen menar vidare att det finns brister i de initiala utredningsåtgärder som PKC genomför. Det beror bl.a. på hög

arbetsbelastning, bristande kompetens och att PKC inte råder över den personal som utför brottsplatsundersökningarna. De e-anmälningar som anmälaren själv gör behöver ofta kompletteras av PKC, vilket kan bli en tidsödande uppgift. Polisen påpekar själva att det finns brister i de beslut som fattas om att inte inleda förundersökning, s.k. direktavskrivning. Den inrapportering som görs av poliser i yttre tjänst måste ofta kompletteras, vilket tar tid från utredningen. Detta kan enligt Riksrevisionen bero på att en stor andel poliser är nya och därför behöver mycket handledning av förundersökningsledare.

Riksrevisionen lyfter fram att förundersökningsbegränsning ska ske så tidigt som möjligt i utredningen, men att förundersökningsledare vid PKC och jourutredning känner sig osäkra på hur de ska tillämpa förundersökningsbegränsning och att det finns de som inte vet om de ens har befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning.

Iakttagelser som rör hur Polismyndighetens styrning påverkar förmågan att hantera mängdbrott

Riksrevisionen har granskat Polismyndighetens styrning i förhållande till PKC, utredningsjourerna och lokalpolisområdenas mängdbrottsuppdrag och om styrningen skapat tillräcklig förmåga att hantera mängdbrott effektivt. Riksrevisionen har gjort ett antal iakttagelser, bl.a. att lokalpolisområdena är organiserade på i stort sett samma sätt trots att behoven ser olika ut. Riksrevisionen menar att de stora resurstillskotten nationellt har drivit fram en ambitionshöjning främst på nationell och regional nivå som gör att resurserna inte räcker till lokalpolisområdena även om satsningarna på regional nivå delvis kommer lokalpolisområdena till godo. Riksrevisionen konstaterar även att begränsningen av civil personal i förhållande till polisär personal leder till att nödvändig kompetens saknas inom lokalpolisområdena.

Riksrevisionen anser att polisregionernas interna resursfördelningsplaner inte får genomslag i praktiken. Riksrevisionen anser vidare att lokalpolisområdena blir en resurspool för hela Polismyndigheten när det handlar om att förstärka andra delar av organisationen.

Riksrevisionen konstaterar att utredningsärenden fördelas nedåt i organisationen och att det finns indikationer på att den nationella brottskatalogen inte följs. Det resulterar i att lokalpolisområdena, med oförändrade resurser, får utföra arbetsuppgifter som egentligen är avsedda att utföras på högre nivåer. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att lokalpolisområdena skulle behöva få bättre kontroll över sin kompetens och förmåga och att de i nuläget inte får tillgång till den fort- och vidareutbildning som de skulle behöva, samtidigt som de förväntas klara av ärenden som egentligen skulle hanteras på andra nivåer.

Riksrevisionen menar även att uppdelningen av ansvar inom Polismyndigheten i processansvar respektive verksamhetsansvar leder till otydlighet i både ansvar och befogenheter, vilket sammantaget får negativa effekter på mängdbrotts hanteringen.

Iakttagelser som rör regeringens arbete för en effektiv hantering av mängdbrotten

Riksrevisionen har granskat vilka förutsättningar regeringen har gett Polismyndigheten för att hantera mängdbrotten på ett effektivt sätt, såväl i ett längre som ett kortare perspektiv. Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringen genom kraftiga anslagsökningar har skapat möjligheter för Polismyndigheten att kunna klara av att hantera mängdbrott effektivt. Riksrevisionen konstaterar att regeringen även har gett Polismyndigheten konkreta och relevanta uppdrag och krävt återrapportering. Regeringen har även tagit initiativ till att åstadkomma snabbare lagföring.

Riksrevisionen anser dock att regeringen har varit passiv genom att inte föreslå ändringar i lagstiftningen i takt med att brottsligheten har förändrats och digitaliserats. Vidare anser Riksrevisionen att regeringen inte har krävt tillräckligt vad gäller kvalitativ utvärdering och lärande av Polismyndigheten. Riksrevisionen konstaterar även att regeringen kunde ha förmedlat tydligare att det inte finns något absolut krav på att fördelningen mellan poliser och civilanställda ska vara 70 procent poliser och 30 procent civilanställda.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att Polismyndigheten inte hanterar mängdbrott effektivt. Om Polismyndigheten inte kommer till rätta med de tillkortakommanden som granskningen visar bedömer Riksrevisionen att det på sikt kan leda till att brottsutsatta privatpersoner, näringsidkare och organisationer inte får sin trygghet och säkerhet tillgodosedd. Granskningen visar dock att det finns möjligheter i polisorganisationen att öka förmågan.

För att öka förmågan att utreda mängdbrott ger Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten:

- Se till att verksamhetens behov och tillgången på kompetens är styrande för hur många poliser och civilanställda som anställs.
- Se till att PKC blir fullbemannat och att nödvändig kompetens och brotts-samordningsförmåga är säkerställd, så att alla adekvata utrednings- och samordningsåtgärder kan ske där.
- Öka samverkan mellan PKC och jourmiljön och se till att ärendesamordning och förundersökningsbegränsning sker så tidigt som möjligt i processen.
- Se över hur systemet med e-anmälningar fungerar i syfte att höja kvaliteten och minska det merarbete som uppstår till följd av behov av korrigeringar och kompletteringar.
- Utveckla och stärk brottsamordningen på alla nivåer och se till att det finns it-stöd som underlättar denna, exempelvis genom att möjliggöra lokala lägesbilder i realtid utifrån inkomna brottsanmälningar.
- Se över hur vidareutbildningen bättre kan utformas och anpassas till verksamhetens behov för att skapa god förmåga att hantera alla mängdbrott.

Riksrevisionen ger inga rekommendationer till regeringen.

Skrivelsen

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Polismyndighetens hantering av mängdbrotten är en viktig del av polisens grunduppdrag, och en effektiv hantering är viktig för allmänhetens förtroende, inte minst då mängdbrotten drabbar många människor i vardagen och omfattar ca 80 procent av antalet anmälda brott. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och noterar att Polismyndigheten anser att rekommendationerna huvudsakligen är relevanta. Det är enligt regeringen viktigt att myndighetens brottsbekämpande förmåga i fråga om mängdbrott fortsätter att utvecklas på ett positivt sätt.

Regeringen delar Riksrevisionens bild att även om mängdbrotten inte räknas in bland de grövsta brotten kan sådana brott ge upphov till betydande skador för de brottsutsatta, både fysiskt, psykiskt och ekonomiskt, och ibland under mycket lång tid. Det lidande och de ekonomiska förluster som brottsligheten leder till skadar samhället i grunden och ökar otryggheten. Regeringen delar vidare Riksrevisionens bedömning att det finns en stark koppling till den grova organiserade brottsligheten, eftersom det i stor utsträckning är samma individer som är involverade i båda brottskategorierna och att mängdbrottsligheten är en viktig inkomstkälla för den grova organiserade brottsligheten.

När det gäller regeringens arbete för en effektiv hantering av mängdbrotten instämmer regeringen i att mer kan göras för att lagstiftningen ska gå i takt med att kriminella aktörer utnyttjar de möjligheter som kommer med den snabba tekniska utvecklingen. De kriminella aktörerna använder i stor utsträckning olika tekniska hjälpmedel för planering och kommunikation eller som direkta brottsverktyg. Deras säkerhetsmedvetenhet är samtidigt hög. Detta innebär att det ständigt ställs nya krav på de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa myndigheter behöver därför ha tillgång till kraftfulla och effektiva verktyg för att förhindra, utreda och lagföra allvarliga brott.

Riksrevisionen anser även att den dåvarande regeringen hade kunnat kräva en mer kvalitativ utvärdering och lärande av Polismyndigheten samt att regeringen hade kunnat vara tydligare med att det inte funnits något absolut krav på en andelsmässig fördelning mellan poliser och civilanställda. Regeringen delar denna bild och avser att särskilt följa upp vilka åtgärder Polismyndigheten vidtar för att förstärka utredningsförmågan kopplat till mängdbrott. Som en del i det arbetet har regeringen förstärkt styrningen och uppföljningen av Polismyndighetens verksamhet. Polismyndighetens regleringsbrev för 2023 har ett tydligt fokus på resultat och höjda ambitioner i det brottsbekämpande arbetet. Bland annat har Polismyndigheten i uppdrag att ta fram förslag på utvecklade resultatmätt med tillhörande kvantitativa mål för den brottsutredande verksamheten.

Regeringen har också gett Polismyndigheten ett särskilt uppdrag att öka polisens operativa förmåga med särskilt fokus på effektivisering av Nationella operativa avdelningen och Nationellt forensiskt centrum. För att förstärka förmågan att bl.a. hantera mängdbrott har regeringen i regleringsbrevet ålagt Polismyndigheten att särskilt redovisa hur myndigheten har frigjort resurser till förmån för den polisiära kärnverksamheten. Vidare har regeringen i regleringsförklaringen meddelat att polisen ska växa mot målet att polistätheten minst ska motsvara genomsnittet i EU. Regeringen gav den 22 december 2022 Polismyndigheten i uppdrag att senast den 31 mars 2023 redovisa vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå målet om en ökad polistäthet. En ökad polistillväxt kombinerad med regeringens arbete för att renodla polisens uppdrag skulle enligt Riksrevisionen kunna frigöra resurser som skulle kunna underlätta hanteringen av mängdbrott.

Genom den aktuella skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Polismyndighetens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen har hämtat in synpunkter från Polismyndigheten om hur den ser på rapportens slutsatser och rekommendationer samt vilka åtgärder som vidtagits och som planeras för att följa rekommendationerna.

Polismyndigheten delar Riksrevisionens bedömning att hanteringen av mängdbrott kan effektiviseras och att huvuddelen av rekommendationerna är relevanta. Polismyndigheten anser dock att merparten av rekommendationerna redan är omhändertagna och att inga ytterligare åtgärder är nödvändiga.

Polismyndigheten anför exempelvis att verksamhetens behov och tillgången på kompetens är styrande för bedömningen av hur många poliser och civilanställda som anställs. Vidare ser Polismyndigheten till att PKC blir fullbemannat och att nödvändig kompetens- och brottsamordningsförmåga säkerställs. Rekommendationen om att öka samverkan mellan PKC och jourmiljön för att se till att ärendesamordning och förundersökningsbegränsning sker så tidigt som möjligt i processen är omhändertagen genom polisens pågående utvecklingsprojekt för en förstärkt jourutredningsverksamhet.

Polismyndigheten har vidare initierat ett arbete med förbättrad e-anmälan som bygger på en styrd och strukturerad registrering av information från anmälaren. Polismyndigheten anser därmed att rekommendationen om att se över hur systemet med e-anmälningar fungerar är omhändertagen.

När det gäller rekommendationen om att utveckla och stärka brottsamordningen på alla nivåer och se till att det finns it-stöd som underlättar denna, anser Polismyndigheten att rekommendationen är omhändertagen eftersom det pågår en utveckling av relevanta it-stöd.

Polismyndigheten anser vidare att det finns andra åtgärder vid sidan av Riksrevisionens rekommendationer som skulle ha betydligt större effekt. Ett exempel på en sådan åtgärd är att utveckla ledningen och styrningen av hela

utredningsverksamheten inklusive ett fortsatt genomförande av och tillämpning av beslutade arbetsmetoder, exempelvis PNU och Polisens metodstöd för utredning av grova brott, snabbare lagföring, metodstödet Ett utvecklat bästa arbetssätt för arbetet med särskilt utsatta brottsoffer m.m. Polismyndigheten har redan påbörjat ett sådant arbete.

Motionerna

Märta Stenevi m.fl. (MP) begär i partimotion 2023/24:2669 yrkande 24 ett tillkännagivande om att regeringen ska säkerställa att Polismyndigheten följer Riksrevisionens rekommendationer. Ett likalydande förslag finns i kommittémotion 2023/24:218 av Rasmus Ling (MP).

Utskottets ställningstagande

Polismyndighetens hantering av mängdbrotten är en viktig del av polisens grunduppdrag. Utskottet instämmer i regeringens uppfattning att en effektiv hantering av mängdbrott är viktig för allmänhetens förtroende och att det är angeläget att Polismyndighetens brottsbekämpande förmåga fortsätter att utvecklas på ett positivt sätt. I likhet med regeringen välkomnar utskottet därför den granskning som Riksrevisionen har gjort.

Riksrevisionens samlade slutsats av granskningen är att Polismyndigheten inte hanterar mängdbrott effektivt. Utskottet delar denna uppfattning och anser att rekommendationerna som Riksrevisionen har lämnat till Polismyndigheten är relevanta.

I skrivelsen redogörs för åtgärder som Polismyndigheten har vidtagit inom ramen för ett större förändringsarbete som tar sikte på hur myndigheten arbetar med mängdbrott. Utskottet ser positivt på de redovisade åtgärderna och bedömer att de innebär att Riksrevisionens rekommendationer tas om hand på ett adekvat sätt. Av skrivelsen framgår också att regeringen har för avsikt att särskilt följa upp vilka åtgärder Polismyndigheten vidtar för att förstärka utredningsförmågan kopplat till mängdbrott. Mot denna bakgrund anser utskottet inte att det finns anledning för riksdagen att göra något sådant tillkännagivande om genomförande av Riksrevisionens rekommendationer som efterfrågas i motionerna 2023/24:218 (MP) och 2023/24:2669 (MP) yrkande 24. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandena.

Avslutningsvis föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservation

Genomförande av rekommendationer, punkt 1 (V, MP)

av Gudrun Nordborg (V) och Rasmus Ling (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2023/24:218 av Rasmus Ling (MP) och
2023/24:2669 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 24.

Ställningstagande

Mängdbrotten utgör mer än 80 procent av alla anmälda brott. Det handlar om stöld, skadegörelse, bedrägeri, misshandel m.m. Mängdbrott kan dessutom ha starka samband med grov organiserad brottslighet. Riksrevisionens granskning visar att Polismyndighetens hantering av mängdbrott är ineffektiv. Bristerna beror bl.a. på att Polismyndigheten inte har lyckats bemanna lokalpolisområdena i tillräcklig utsträckning, inte genomför nödvändig kompetensutveckling och sätter för snäva gränser för antalet civilanställda. Riksrevisionen bedömer att läget är allvarligt. Om Polismyndigheten inte kommer till rätta med problemen kan det på sikt leda till att brottsutsatta privatpersoner, näringsidkare och organisationer inte får sin trygghet och säkerhet tillgodosedd.

Riksrevisionen rekommenderar Polismyndigheten att bl.a. se till att verksamhetens behov och tillgången på kompetens är styrande för hur många poliser och civilanställda som anställs. Polisens kontaktcenter ska vara fullbemannat och samverkan ska öka mellan kontaktcentret och jourmiljön. Systemet med e-anmälningar ska ses över för att höja kvaliteten och brottsamordningen ska stärkas på alla nivåer. Även vidareutbildningen ska ses över utifrån verksamhetens behov. Polismyndigheten anser att merparten av rekommendationerna är relevanta och har börjat bearbeta dem inom ramen för ett större förändringsarbete som tar sikte på hur myndigheten arbetar med mängdbrott.

Vi anser att regeringen bör säkerställa att Polismyndigheten följer Riksrevisionens rekommendationer.

Särskilt yttrande

Skrivelsen, punkt 2 (S, C)

Annika Strandhäll (S), Petter Löberg (S), Anna Wallentheim (S), Ulrika Liljeberg (C), Sanna Backeskog (S) och Lars Isacson (S) anför:

Riksrevisionen anser att Polismyndigheten inte hanterar mängdbrott effektivt och att läget är allvarligt. Om Polismyndigheten inte kommer till rätta med de tillkortakommanden som granskningen visar bedömer Riksrevisionen att det på sikt kan leda till att brottsutsatta privatpersoner, näringsidkare och organisationer inte får sin trygghet och säkerhet tillgodosedd och att allmänhetens förtroende för rättsväsendet riskerar att minska.

Riksrevisionens kritik måste tas på stort allvar. Det är angeläget att polisen bekämpar mängdbrott på ett effektivt sätt och vi vill understryka att regeringen har ansvar för att med stor skyndsamhet se till att situationen förändras. Vi kommer också att noga följa det fortsatta arbetet på området och återkomma med förslag om det finns skäl för det.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:129 Riksrevisionens rapport om Polismyndighetens hantering av mängdbrott.

Följdmotionen

2023/24:218 av Rasmus Ling (MP):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska säkerställa att Polismyndigheten följer Riksrevisionens rekommendationer, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Motion från allmänna motionstiden 2023/24

2023/24:2669 av Märta Stenevi m.fl. (MP):

24. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska säkerställa att Polismyndigheten följer Riksrevisionens rekommendationer avseende hanteringen av mängdbrott och tillkännager detta för regeringen.