EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn

– stora utmaningar för polis och åklagare

RIR 2021:25

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 978-91-7086-608-1
RIR 2021:25
OMSLAGETS ORIGINALFOTO: CALUVAFOTO
TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2021

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-09-27
DNR: 3.1.1-2020-0809
RIR 2021:25

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

Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn

– stora utmaningar för polis och åklagare

Riksrevisionen har granskat om polisens och åklagarnas arbete mot internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn bedrivs effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Jenny Lee har varit föredragande. Revisionsdirektör Helena Fröberg, revisionsdirektör Leif Svensson, revisionsledare Joakim Hveem och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Jenny Lee

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer 5

1 Inledning 7
1.1 Motiv till granskning 7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar 8
1.3 Bedömningsgrunder 9
1.4 Metod och genomförande 11

2 Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn 14
2.1 Brottslighetens karaktär 14
2.2 Anmälningarna ökar 17
2.3 Anmälda isöb-brott utreds och klaras upp i stor utsträckning 18
2.4 Lagstiftningen har skärpts och utvecklats 19
2.5 Riksdag och regering har betonat vikten av att skydda barn och unga från sexuell exploatering 22

3 De statliga myndigheternas uppdrag, organisering och samarbete 23
3.1 Polisens uppdrag och organisering 23
3.2 Åklagarmyndighetens uppdrag och organisering 25
3.3 Olika aktörers roll vad gäller isöb 25

4 Verksamhetens styrning och organisering 29
4.1 Brister i den nationella styrningen av isöb-verksamheten 29
4.2 Isöb-brotten utreds av flera olika utredningsgrupper 32
4.3 Utredningarna bedrivs inte enhetligt och resultaten varierar 35
4.4 Uppsökande och förebyggande arbete bedrivs sällan 41
4.5 Åklagarkamrarna är sårbara 45

5 Stöd och kompetensutveckling 46
5.1 Det finns brister i metodstödet 46
5.2 Utbildningsskuld inom polisen 50
5.3 Åklagarmyndigheten erbjuder vidareutbildningar 53

6 Polisens samverkan med åklagare och socialtjänst 55
6.1 Samverkan mellan polis och åklagare fungerar i regel bra 55
6.2 Polisens samverkan med socialtjänsten kan förbättras 57

7 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer 60
7.1 Polisens arbete med isöb är inte effektivt och enhetligt 60
7.2 Polisens nationella styrning behöver stärkas 61
7.3 Stödet till isöb-verksamheten behöver stärkas 62
7.4 Samverkan kan ges bättre förutsättningar 62
7.5 Åklagarkamrarna behöver bli mindre sårbara 63
7.6 Polisen kan utveckla sina brottsförebyggande insatser 64
7.7 Riksrevisionens rekommendationer 65

Ordlista 66

Referenslista 67

Bilaga 1. Tabellbilaga 77

Sammanfattning och rekommendationer

Internet har gett förövare tillgång till arenor där de kan söka kontakt för att begå sexuella övergrepp och utbyta övergreppsmaterial på en helt ny skala. Detta har radikalt ökat riskerna för sexualbrott mot barn.

Riksrevisionen har granskat om polis och åklagare bedriver ett effektivt arbete för att motverka och hantera internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn, så kallade isöb-brott. Granskningen visar att det finns effektivitetsbrister. För att komma till rätta med problemen bör Polismyndigheten stärka sitt stöd och sin styrning av isöb-verksamheten. Åklagarmyndigheten bör öka åklagarkamrarnas förmåga att hantera omfattande ärenden.

Granskningens resultat

Landets sju polisregioner har valt varierande lösningar för sin isöb-verksamhet. Bland annat utreds brotten på olika nivåer och av olika grupper. Detta kan öka risken för omotiverade skillnader i resultat och att vissa brott faller mellan stolarna.

Brottet utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling faller ofta mellan stolarna. För att upptäcka och hantera detta brott krävs aktiv spaning och uppsökande verksamhet, som dessutom behöver ske i nära samverkan med kommunernas socialtjänst. Risken att detta inte kommer till stånd är uppenbar när isöb-grupperna har ett stort inflöde av barnpornografi- och gromningsbrott. Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling utgör en mycket låg och sjunkande andel av de anmälda isöb-brotten, från 12 till 3 procent 2016–2020. Antalet anmälda brott beräknas endast utgöra en bråkdel (2 procent) av det faktiska antalet brott.

Det finns också brister i den nationella styrningen, vilket öppnar för den variation som finns på regional nivå. Det har tagit lång tid för Polismyndigheten att ta fram och implementera nationella riktlinjer, och uppsatta tidsramar har inte hållits. Arbetet inleddes 2016 och skulle vara klart 2019, men tidigast i januari 2022 beräknas samtliga regioner i huvudsak ha organiserat sin verksamhet i enlighet med de nationella riktlinjerna. Det saknas också metodstöd för delar av isöb-området, och Polismyndighetens modell för uppföljning riskerar att medföra en styrning som inte gynnar kvalitet i utredningsarbetet.

Isöb-verksamheten har haft betydande svårigheter att få det stöd som krävs av it- och HR-avdelningarna. På it-sidan handlar det framför allt om att effektivisera arbetet med barnpornografibrott, där olika program kan underlätta granskning och kategorisering av övergreppsmaterial. När det gäller utbildning har Polismyndigheten haft svårt att prioritera och tillgodose de mest grundläggande krav som isöb-verksamheten ställer. Myndigheten har inlett ett arbete för att komma till rätta med dessa problem.

Åklagare leder ofta förundersökningar om isöb-brott medan polisen utför själva utredningsarbetet. Detta förutsätter ett gott samarbete på såväl myndighetsnivå som mellan enskilda tjänstemän. Samverkan mellan enskilda åklagare och utredare fungerar generellt sett bra, även om det kan förekomma olika uppfattningar om hur ärenden ska prioriteras och utredas. Poliser och åklagare är samstämmiga i att en tydlig framgångsfaktor för att utreda isöb-brott är att det finns särskilt utsedd och utbildad personal som kan prioritera samma ärenden.

Det finns ett betydande utrymme att utveckla och förbättra övrig samverkan som krävs i samband med isöb-brotten. Här finns framför allt anledning att se över vilken roll och uppgift som de så kallade barnahusen ska ha. Generellt sett behöver polisen utveckla sin samverkan med kommunernas socialtjänst.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till Polismyndigheten

- Säkerställ snarast att medarbetare har tillgång till de it-stöd och de utbildningar som krävs för att isöb-arbetet ska kunna bedrivas effektivt och rättssäkert. Det inbegriper bland annat en effektivare beslutsordning för hur verksamhetens behov prioriteras och tillgodoses på ett samordnat sätt.
- Stärk processägarskapet för isöb-processen. Exempelvis bör processägaren i större utsträckning kvalitetssäkra polisregionernas metoder samt utveckla uppföljning och utvärdering av verksamheten och dess organisering.
- Ge högre prioritet åt det förebyggande arbetet mot isöb-brott. Det kan handla om att utveckla samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer. Men det kan även handla om att involvera lokalpoliser och att patrullera på internet.

Rekommendationer till Åklagarmyndigheten

- Effektivisera utredningsarbetet i samverkan med Polismyndigheten, exempelvis genom att ta fram nationella principer för gemensamma prioriteringar av ärendena och hur omfattande övergreppsmaterial ska granskas.
- Stärk stödet till åklagarkamrarna, exempelvis genom att inrätta en ämnesspecialist för isöb-brott och stödresurser som kan ge temporärt stöd till åklagarkamrarna vid omfattande ärenden.

Rekommendationer till regeringen

- Säkerställ att verksamheten vid barnahusen blir mer enhetlig, håller hög kvalitet och är tillgänglig för alla utsatta barn och unga.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Med internet har den sexuella exploateringen av barn fått nya förutsättningar. Förövare har numera tillgång till nya arenor där de kan hitta övergreppsmaterial och söka kontakt med barn. Sociala medier, appar och spelplattformar är exempel på platser där många barn rör sig på internet. De utforskar, lär sig nya saker och knyter nya kontakter. Men nätets anonymitet gör att barnen riskerar att utsättas för vuxna som tar kontakt med dem i sexuellt syfte. En förövare kan närma sig hundratals barn. Genom smicker och bekräftelse, men även hot och utpressning, förmår de barnen att skicka bilder eller filmer där de utsätter sig själva eller andra barn för övergrepp. Förövare kan dessutom försöka träffa barnen i den fysiska världen och utsätta dem för övergrepp även där. I vissa fall erbjuds barnen gåvor eller pengar som ersättning för övergreppen.

Mörkertalen för sexualbrott är stora. Brotten är svåra att utreda och förövarna går ofta fria.[1] När det gäller barn och unga som utnyttjas genom att de förmås ha sex mot ersättning så upptäcks de sällan.[2] Inte heller barn som förmås skicka bilder eller filmer av sexuella övergrepp – offer för gromning[3] – är lätta att hitta. Det finns flera skäl till att dessa brott inte upptäcks. Det handlar bland annat om att de unga brottsoffren bär på skuld och skam och inte vill eller vågar anmäla själva. För barnpornografibrotten gäller däremot det omvända: där kommer ett ständigt ökande inflöde av tips, bland annat via Europol som sammanställer rapporter om misstänkta övergrepp.

FN:s särskilda rapportör om sexuell exploatering av barn rapporterade i början av 2021 om hur covid-19-pandemin har förvärrat situationen ytterligare för barn och unga.[4] Även EU lyfte hur pandemin har förvärrat en redan allvarlig situation.[5] Men ökningen av internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn kom redan innan pandemin, vilket gör det angeläget att granska rättsväsendets arbete med att hantera dessa brott.

---

1 Brottsförebyggande rådet, *Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017*, 2019.

2 Nilsson & Svedin, *Kunskapsöversikt om stöd och behandling för barn som utsatts för sexuella övergrepp och fysisk misshandel*, 2017.

3 Med gromning avser vi kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte (6 kap.10 a § BrB) men också utnyttjande av barn för sexuell posering (6 kap. 8 § BrB).

4 UN Human Rights Council, "Impact of coronavirus disease on different manifestations of sale and sexual exploitation of children.", *Report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material*, Mama Fatima Singhateh, A/HRC/46/31, 2021.

5 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021–2025*, COM(2021) 171 final, 2021.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om polis och åklagare bedriver ett effektivt arbete för att motverka och hantera internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn. Delfrågorna nedan speglar faktorer som kan förväntas bidra till att förklara eventuella effektivitetsbrister i arbetet.

1. Har Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten en ändamålsenlig styrning och organisering av verksamheten för att motverka och hantera internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn?
2. Får polis och åklagare det stöd och den kompetensutveckling de behöver?
3. Samverkar polis och åklagare effektivt med varandra och med kommunernas socialtjänst?

Granskningen fokuserar på internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn, så kallade isöb-brott. Dessa är enligt polisens indelning framför allt:[6]

- barnpornografibrott[7]
- utnyttjande av barn för sexuell posering[8]
- kontakt för att träffa barn under 15 år i sexuellt syfte[9]
- utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling[10].

Det finns fler brottsrubriceringar som kan ha en digital dimension, exempelvis digitala våldtäkter, eller så kallade våldtäkter på distans[11] mot barn.[12]

Brott som begås av svenskar i andra länder, direktsända övergrepp mot barn som befinner sig utomlands eller utnyttjande av barn genom köp av sexuella handlingar utanför Sveriges gränser, ingår inte i granskningen. Anledningen är att dessa brott har en delvis annan karaktär genom att de genomgående kräver samverkan mellan ett flertal internationella rättsvårdande myndigheter för att kunna utredas. De ingår inte heller i den indelning som polisen har gjort av vad

6 Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för utredning av internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn*, 2020.

7 Barnpornografibrott (BrB 16: 10 a §). Övergreppsmaterial sprids ofta via internet eller via Darknet och olika krypteringstjänster. Tidigare var det vanligt att användarna fick skicka materialet till varandra med post eller genom att träffas, men numera sker det främst digitalt. Se exempelvis Ecpat, "Barnsexhandel online", hämtad 2021-04-27.

8 Utnyttjande/grovt utnyttjande av barn för sexuell posering (BrB 6:8 §).

9 Kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte (BrB 6:10 a §).

10 Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (BrB 6:9 §).

11 En våldtäkt på distans sker genom att gärningsmannen förmår brottsoffret att begå handlingar mot sig själv som är att jämställa med en våldtäkt. Det kan också vara att någon annan utsätter brottsoffret för en våldtäkt på uppmaning av en gärningsman som befinner sig på distans.

12 Även andra brottsrubriceringar kan bli aktuella när polisen utreder internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn, exempelvis våldtäkt/grov våldtäkt mot barn (6 kap. 4 § BrB); sexuellt utnyttjande av barn (6 kap. 5 § BrB); sexuellt övergrepp/grovt sexuellt övergrepp mot barn (6 kap. 6 § BrB); samt sexuellt ofredande (6 kap. 10 § BrB); kränkande fotografering (4 kap. 6 a § BrB), olaga integritetsintrång (4 kap. 6 c § BrB), olaga våldsskildring (16 kap. 10 c § BrB).

som räknas som isöb-brott. Dessa brott kallas i stället internetrelaterad sexuell exploatering av barn och utreds av en särskild grupp inom polisen på det nationella it-brottscentret SC3.

Granskningen inriktas huvudsakligen mot de delar av verksamheten som syftar till att förebygga, förhindra, upptäcka samt utreda isöb-brotten. Granskningen berör i första hand Polismyndigheten. Eftersom Åklagarmyndigheten leder förundersökningen vid utredningen av flertalet av dessa brott ingår även den.

Dessutom finns en rad aktörer vars uppdrag och arbete påverkar polisens möjligheter att utföra sitt arbete effektivt. Det handlar om till exempel socialtjänst och barnahus, men också om Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna. Vi har inte granskat dessa aktörer, men deras verksamhet behöver beskrivas eftersom de ingår i den kontext där polis och åklagare arbetar.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksdagen har vid flera tillfällen betonat vikten av att arbeta för att skydda barn och unga mot sexuell exploatering. Exempelvis ställde sig riksdagen bakom regeringens handlingsplan för 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp. Handlingsplanens mål var bland annat:

- att barn inte utsätts för sexuella övergrepp och exploatering
- att alla barn som har varit offer för människohandel, exploatering eller sexuella övergrepp får det skydd och stöd de behöver
- att främja barns kunskap om sina rättigheter att bli skyddade mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp och öka deras möjligheter att själva motverka sin utsatthet.[13]

Sedan dess har regeringen arbetat fram en annan, bredare handlingsplan som fokuserar på att förebygga och motverka prostitution och människohandel samt att bidra till ett bättre skydd och stöd för alla personer som är utsatta. Denna riktar sig dock inte specifikt mot barn men regeringen bygger vidare på de mål som formulerades i den tidigare handlingsplanen.[14] I den nya handlingsplanen betonar regeringen:

- att förmågan att upptäcka offer för prostitution behöver stärkas
- att rättsväsendets arbete behöver effektiviseras
- att det förebyggande arbetet är viktigt
- att det är centralt att minska efterfrågan på sexuella tjänster.[15]

---

13 Skr. 2015/16:192, *Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp*, 2016., bet. 2016/17:JuU5, rskr. 2016/17:138.

14 Frivilligorganisationer menar dock att det behövs en ny plan som specifikt riktar sig mot barn, i synnerhet i pandemins spår. Se exempelvis Computer Sweden, ”Barn extra utsatta på nätet i coronakrisens spår – regeringen måste agera”, hämtad 2021-06-28.

15 Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel. Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1*, s. 4–5.

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Rättssäkerhet innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivas med hög kvalitet. Med rättstrygghet avses att enskilda personer och andra rättssubjekt ska vara skyddade mot brottsliga angrepp på liv, hälsa, frihet, integritet och egendom.[16] För att garantera rättssäkerhet och rättstrygghet behöver polisen bedriva förebyggande, uppsökande och utredande arbete för att beivra brott. Detta är också reglerat i polislagen (1984:387).[17] Även instruktionen till Polismyndigheten (2014:1102) betonar vikten av rättssäkerhet och enhetlighet samt myndighetens ansvar för att förebygga brott.[18]

När det gäller det uppsökande arbetet så behöver det bedrivas i samverkan med socialtjänsten som ska ta hand om de utsatta barnen. Åklagarna är ofta förundersökningsledare för de aktuella brotten. De har då det övergripande ansvaret för brottsutredningarna medan utredningsarbetet bedrivs av polisen. Ett välfungerande samarbete mellan dessa parter är därför av största vikt för att arbetet ska bedrivas så effektivt som möjligt. Även polisens samarbete med åklagare och socialtjänst regleras i polislagen (1984:387).[19] Därför behöver det inom myndigheterna finnas ett tydligt ansvar för att hantera isöb-brotten och medarbetarna behöver få förutsättningar för att kunna genomföra arbetet.

För att bedöma om arbetet är effektivt behöver de övergripande bedömningsgrunderna närmare preciseras och konkretiseras. I det följande redovisar vi våra operationaliseringar för respektive delfråga.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 1

Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten styr och organiserar sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt om:

- det är tydligt vilka organisatoriska enheter som har ansvar för att hantera isöb-brotten så att ärenden inte faller mellan stolarna
- isöb-brotten utreds på ett enhetligt sätt och med god kvalitet över hela landet
- myndigheten bedriver såväl förebyggande, uppsökande som utredande arbete
- arbetet med isöb-brotten följs upp och utvärderas för att bland annat identifiera effektiva arbetsmetoder och organisatoriska lösningar.

16 Målen för rättsväsendet är beslutade av riksdagen, se prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87.

17 1 och 2 §§ polislagen (1984:387).

18 2 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

19 6 § polislagen (1984:387).

Riksrevisionen bedömer att Åklagarmyndigheten styr och organiserar sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt om:

- varje åklagarkammare som hanterar isöb-brott har tillgång till åklagare med adekvat kompetens för att utreda dessa ärenden.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 2

Riksrevisionen bedömer att polis och åklagare får det stöd och den kompetens de behöver om:

- relevanta metodkunskaper och metodstöd för att hantera isöb-brott utvecklas och sprids inom myndigheterna
- personalen har tillgång till relevant kompetensutveckling
- personalen har tillgång till det it-stöd som behövs för att effektivt utreda de aktuella brotten.

Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3

Riksrevisionen bedömer att polis och åklagare samverkar effektivt med varandra och med socialtjänsten om:

- Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har god insyn i och förståelse för varandras arbetsmetoder och rutiner
- Polismyndigheten samverkar med socialtjänsten för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda isöb-brott.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Jenny Lee (projektledare), Helena Fröberg och Leif Svensson. Joakim Hveem har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: docent Märta C Johansson vid Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete på Örebro universitet och universitetslektor Lena Landström vid Juridiska institutionen på Umeå universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet), Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningen bygger på intervjuer, dokumentstudier och statistik. Uppgifter från dessa källor har analyserats och stämts av mot varandra för att öka tillförlitligheten och fördjupa analysen. Detta arbetssätt har tillämpats för samtliga delfrågor.

1.4.1 Intervjuer

I intervjuerna har mer djuplodande resonemang utvecklats som kan bidra till att förklara vilka styrsignaler som finns och hur Polismyndigheten respektive Åklagarmyndigheten har valt att organisera arbetet på nationell, regional och lokal nivå (delfråga 1). I intervjuerna har vi också undersökt hur polis och åklagare väljer arbetssätt och metoder och vilka överväganden som de gör (delfråga 2).

Vilka val som är möjliga beror på var i organisationen intervjupersonen befinner sig. På nationell nivå handlar det mer om strategiska och organisatoriska val. På regional nivå handlar det framför allt om hur nationella direktiv jämkas samman med organisatoriska och operativa förutsättningar. Vi har intervjuat personer på olika nivåer för att få en så heltäckande bild som möjligt.

Vi har också genomfört intervjuer med HR- och it-avdelningarna inom Polismyndigheten för att förstå hur utbildningsfrågor respektive it-stöd och it-infrastruktur påverkar de utredande gruppernas möjligheter att göra ett bra arbete (delfråga 1 och 2).

För att få en bredare bild av den kontext som polis och åklagare verkar inom och för att se vilken samverkan som sker mellan berörda parter (delfråga 3) har vi också genomfört intervjuer med barnahussamordnare, regionkoordinatorer och forskare samt representanter för socialtjänst, vård och olika frivilligorganisationer. Frågor om samverkan har även berörts i våra intervjuer med polis och åklagare.

Sammanlagt har vi genomfört ca 70 intervjuer. Varje intervju har tagit 1–2 timmar. Intervjuer har genomförts med:

- poliser på nationell nivå: processledaren för internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn (isöb), processledaren för internetinhämtning, processledaren för it-forensik, verksamhetsutvecklare, den nationella rapportören för människohandel och prostitution samt representanter för underrättelseenheten
- poliser på regional nivå i isöb-grupper, människohandelsgrupper och brott i nära relation-grupper
- representanter för HR- och it-avdelningen inom Polismyndigheten
- åklagare vid Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum
- åklagare som arbetar med isöb-ärenden
- regionkoordinatorer mot människohandel och prostitution
- socialsekreterare som arbetar uppsökande med den aktuella målgruppen
- frivilligorganisationer som arbetar med den aktuella målgruppen
- forskare som forskar om den aktuella målgruppen
- representanter för Justitiedepartementet.

De sju polisregionerna har även svarat på frågor om hur de har organiserat arbetet och vilka framgångsfaktorer och problem de ser. Landets 32 åklagarkammare har svarat på frågan om huruvida det finns kontaktåklagare eller särskilda grupper för isöb-ärenden, samt vilka relevanta utbildningar åklagarna har gått.

1.4.2 Dokumentstudier och statistik

För att stämma av och fördjupa den bild som framkommit i intervjuerna har vi gått igenom och analyserat olika typer av dokument. Det rör sig exempelvis om riktlinjer och metodstöd, utredningar och redovisningar av regeringsuppdrag.

Vi har även analyserat statistik från Polismyndighetens ärendehanteringssystem DurTvå. Uttaget har omfattat samtliga anmälda ärenden under perioden 2016–2020 där ett isöb-brott förekommer, antingen som huvudbrott eller som en del av en utredning av ett annat brott. Vi har bearbetat data för att kunna se skillnader mellan regioner och olika slags grupper när det gäller resultat i termer av redovisade ärenden och utredningstid. Vi har också analyserat skillnaderna mellan regioner och grupper när det gäller omfattningen av viktigare utredningsåtgärder samt den tid det tar innan åtgärderna genomförs för första gången i ett ärende.

För att ge en övergripande bild av brottsområdet och hur det förhåller sig till annan brottslighet har vi även analyserat och sammanställt kriminalstatistik från Brå för åren 2016–2020.

2 Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis den aktuella brottslighetens omfattning och karaktär. Därefter följer en översiktlig genomgång av den aktuella lagstiftningen och dess utveckling. Avslutningsvis redovisar vi vilka åtgärder som har vidtagits på politisk nivå för att motverka dessa brott.

2.1 Brottslighetens karaktär

Omfattningen av och karaktären på sexualbrott har ändrats i och med att internet har kommit att spela så stor roll i samhället. När det gäller barnpornografibrott har det exempelvis blivit enklare att hitta och dela övergreppsmaterial eftersom det nu är lättare att få kontakt med andra personer med liknande intresse. Möjligheten att kommunicera via krypterade tjänster gör det också lättare att undgå upptäckt.

Samtidigt är fler företag uppmärksamma på spridning av sexuella övergreppsbilder på barn och rapporterar förekomsten, framför allt till den amerikanska frivilligorganisationen National Center for Missing and Exploited Children, NCMEC. NCMEC:s rapporter skickas sedan till polisen i det land där förövarna verkar finnas. Polismyndigheter runt om i världen får också rapporter från kanadensiska National Child Exploitation Coordination Centre, NCECC.

Antalet rapporter som kommer in till Polismyndigheten från NCMEC och NCECC ökar stadigt. År 2017 inkom 4 596 rapporter. År 2020 hade antalet stigit till 13 153 rapporter.[20] En rapport kan leda till att miljontals bilder och filmer på övergrepp upptäcks. Om polisen identifierar ett nätverk där deltagarna byter övergreppsmaterial med varandra rör det sig alltså om enorma datamängder.[21]

Förövare använder sig av sociala medier, spel och olika appar för att söka kontakt med barn i sexuellt syfte, både för sexuell posering och för fysiska möten där sexuella övergrepp kan ske. Förövare kan också övertala, manipulera eller hota barn till att begå allvarliga övergrepp på sig själva eller andra barn. I vardagligt tal kallas det för gromning när vuxna söker kontakt med barn för sexuella syften. Det är heller inte ovanligt att förövare skickar så kallade dickpics till barn.[22]

Ett relativt nytt fenomen är så kallade sugardating-sidor där framför allt äldre män söker kontakt med yngre personer för umgänge och sex i utbyte mot gåvor eller

---

20 Information från REACT-gruppen på SC3. REACT tar emot de rapporter som kommer till den svenska polisen genom NCMEC, och granskar sedan det övergreppmaterial som finns i rapporterna för att kunna se vad som kan utredas vidare. De fördelar också ärenden ut till polisregionerna för utredning utifrån i vilken region förövarna finns.

21 Intervju Polismyndigheten gruppchef REACT 2021-01-27.

22 Priebe, ”Unga som säljer sex”, 2015. Att skicka en dickpic räknas som sexuellt ofredande (BrB 6:10 §).

pengar.[23] Men förövare kan också erbjuda barn som de har gromat ersättning i utbyte mot bilder och filmer på olika sexuella övergrepp som barnet utsätter sig själv för eller erbjuda ersättning för att träffas i det fysiska rummet där förövaren utsätter barnet för olika typer av sexuella övergrepp.

Barn kan också luras in i prostitution (det vill säga förmås tåla att ha sex mot ersättning) genom tjänster som exempelvis Onlyfans som låter personer skapa konton där de säljer bilder och filmer som deras följare betalar för. De som säljer bilder uppmuntras och pressas att tillfredsställa köparna, som är anonyma. Köparna kan sedan sprida materialet vidare, vilket är både kränkande och traumatiserande för barnen.[24] Forskning visar att graden av traumatisering för barn som förekommer på bilder och filmer av pornografisk karaktär är lika allvarlig som för överlevare av krig och tortyr.[25]

Exempel på faktiska ärenden

Ärende A, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling:
Genom uppsökande arbete på sugardaters.com kommer polisen i kontakt med en flicka i gymnasieåldern. Polisen bestämmer plats och pris (5 000 kronor) för köp av sexuell handling. På bestämd plats möter polis och socialtjänst upp flickan. Hon är mycket upprörd, vägrar uppge namn och försöker fly från polis och sociltjänst, särskilt när hon förstår att hennes vårdnadshavare kommer informeras. Vid genomgång av flickans mobil ser polisen att flickan tidigare har utnyttjats genom köp av sexuell handling och inleder en förundersökning. Den visar att flickan har utnyttjats av flera män på olika orter. Kontakterna har knutits på sugardaters.com. Flickan lade upp en profil på sidan efter att en klasskompis nämnt att hon själv hade gjort det. Hon vill få ihop pengar för att åka utomlands under sommarlovet. Männen betalar varierande summor, och försöker även pruta på priset och få mängdrabatt.

Ärende B, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling:
Genom uppsökande arbete på sugardaters.com kommer polisen i kontakt med en flicka i tonåren. Polisen stämmer träff med flickan och möter upp henne tillsammans med socialtjänst. När flickan inser att det är polis som möter henne blir hon nervös, rädd och gråter mycket. När polisen förklarar att hon inte är misstänkt för något berättar flickan att flera män har utnyttjat henne genom köp av sexuell handling. Hon får kontakt med männen via sugardaters.com, men kommunikationen sker sedan genom chattapplikationen Kik. Hon får ersättning antingen i form av pengar, ofta runt 5 000

[23] Se SvD, ”Sugardating blir ämne för forskning”, hämtad 2020-06-12. Se även SvD:s granskning av den nya prostitutionen från 2016, ”Den nya prostitutionen”, hämtad 2020-06-12 och DN:s granskning av sugardating från 2020, ”Polisen och socialtjänsten larmar: Ungdomar säljer sex efter att ha blivit av med jobb under pandemin”, hämtad 2020-06-12.

[24] Tjejjouren Dalia, *TikTok som kanal för att romantisera sugardating och OnlyFans,* 2020. I en granskning av Onlyfans framkom att minderåriga sålt material genom tjänsten. Se BBC News, “The children selling explicit videos on OnlyFans”, hämtad 2021-06-17. Det har även förekommit att filmer och bilder har spridits vidare mot barnens vilja. Materialet kan exempelvis spridas på andra forum, som Pornhub. Se BBC News, “Pornhub videos: Women sue, alleging lack of consent”, hämtad 2021-06-28.

[25] Se exempelvis Rajan, *SEXUAL VIOLENCE epidemiology, treatment and access to health care for the promotion of healing, gender equality and hope*, 2021; Jonsson & Svedin, *Barn utsatta för sexuella övergrepp på nätet*, 2017; Jonsson, Warfvinge & Banck, *Barn och sexuella övergrepp via IT, Erfarenheter från Onlineprojektet på BUP-Elefanten i Linköping”,* 2009.

kronor per träff, eller presenter såsom en Gucci-väska värd över 17 000 kronor. Genom flickans mobiltelefon identifierar polisen flera av männen, gör husrannsakan hos dem samt kontaktar hotell där träffarna har ägt rum för att säkra bevisning. Beslagen som görs under husrannsakningarna hos männen visar att vissa av dem också har utnyttjat andra genom köp av sexuell handling. Utredningen visar också att männen i vissa fall genom tjat och pengar förmår flickan att tåla sexuella handlingar som hon själv upprepade gånger säger nej till. Tio män åtalas för att ha utnyttjat flickan. Sju av dem döms för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling. Sex av de dömda får dagsböter och ska betala skadestånd på 15 000 kronor till flickan. Den sjunde döms till samhällstjänst och skadestånd på 25 000 kronor. För de tre män som frikäns bedömmer rätten att det är klarlagt att de har träffat flickan och i samband med det gett henne pengar eller gåvor. Det är också klarlagt att man har planerat att ha sex eftersom typen av sex diskuterades under chattar inför träffarna. Däremot anser rätten inte att det är bevisat att parterna hade sex under träffarna, varför männen frikänns.

Ärende C, gromning:
Två flickor i 12-årsåldern hör talas om en dejtingsajt för seniorer och skapar på skoj varsin profil på sidan. Den ena flickan tar snart ner sin profil, men den andra har kvar sin och träffar genom den män i åldern 26 till 53 år. Genom tjat och smicker förmås flickan skicka nakenbilder på sig själv genom sidans chatt. Hon får också bilder på penisar skickade till sig, så kallade dickpics. Föräldrarna märker att flickan förändras och blir mer sluten, ledsen och bekymrad. De misstänker att hon har kontakter på internet som hon inte borde ha och ger henne därför en ny mobil utan internetuppkoppling. Flickan fortsätter att ha kontakt med männen genom SMS och skickar fler bilder och även filmer där hon onanerar och penetrerar sig själv. Flickan stämmer träff med en av männen. Innan träffen ser en vuxen vän till familjen hur flickan blir bekymrad när hon får ett SMS. Familjevännen läser SMS:et och ser att en träff planeras och pratar med flickans föräldrar om det. Föräldrarna polisanmäler det inträffade och en förundersökning inleds. Under förundersökningen menar den man som har stämt träff med flickan, och som också har förmått henne att ta nakenbilder och spela in filmer, att han är oskyldig. Ansvaret ligger enligt honom på flickan eftersom det var hon som skapade profilen på dejtingsajten.

Ärende D, gromning:
En mamma upptäcker att hennes dotter i tioårsåldern har skickat en bikinibild till en okänd man från sin mobil och polisanmäler det. Polisen inleder en förundersökning, identifierar mannen och gör husrannsakan hos honom. Beslaget i husrannsakan visar att mannen har haft kontakt med många flickor och att han har utbyte och samarbete med tre andra män. Ärendet växer dramatiskt och omfattar ca 1 500 brottmisstankar som resulterar i åtal för ca 1 000 brott. Detta trots att polis och åklagare begränsar utredningen genom att inte gå längre tillbaka än tre år och även sätta streck när ett visst antal försöksbrott eller sexuella ofredanden för en målsägande har bevisats. Totalt omfattar ärendet ca 45 målsägande som är 8–16 år gamla. Alla flickorna nekar till att något har hänt, eller medger att de som mest har skickat en bikinibild. Deras föräldrar har inte förstått vad som har pågått.

Männen utbyter material med varandra. Två av dem samarbetar också i att uppvakta flickor. De skapar ett alias som de båda använder och kan på så sätt uppvakta den för tillfället utsatta flickan i princip dygnet runt. De lurar flickorna att bli kära i en aliasfigur. Eftersom flickorna känner tillit till aliasfiguren gör de som han begär och begår sexuella övergrepp på sig själva. Det förekommer också att förövarna hotar flickor med att sprida deras nakenbilder för att få mer material.

2.2 Anmälningarna ökar

Hur många barn som förmås ha sex mot ersättning är svårt att uttala sig om eftersom mörkertalen är stora för såväl utnyttjande av barn genom köp av sexuella tjänster som för övriga sexualbrott.[26] I en studie av ungas sexvanor från 2021 svarade 0,8 procent av de unga männen i årskurs 3 på gymnasiet att de har haft sex mot ersättning. För de unga kvinnorna handlade det om 1,4 procent.[27] Enligt Folkhälsomyndighetens studie *Sexualitet och hälsa bland unga i Sverige* som bygger på enkäter till unga 2009 och 2015 så hade runt 2,4 procent av flickorna och 1,3 procent av pojkarna i åldern 16–19 år erfarenhet av att ha sex mot ersättning.[28] Om de uppgifterna är representativa skulle det 2020 motsvara drygt 10 000 ungdomar i åldern 15–19 år.[29] Det kan jämföras med de 163 brottsanmälningar om utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling som upprättades av Polismyndigheten 2020.

Barnpornografi och utnyttjande av barn för sexuell posering är de i särklass vanligaste isöb-brotten som anmäls. Under perioden 2016–2020 har de mer än tredubblats och utgör tillsammans 92 procent av de här redovisade isöb-brotten. Brotten kontakt med barn i sexuellt syfte respektive utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling utgjorde tillsammans 8 procent av de anmälda brotten 2020. Kontaktbrottet ökade med nära 70 procent under perioden medan utnyttjande genom köp av sexuell handling minskade med 15 procent.

---

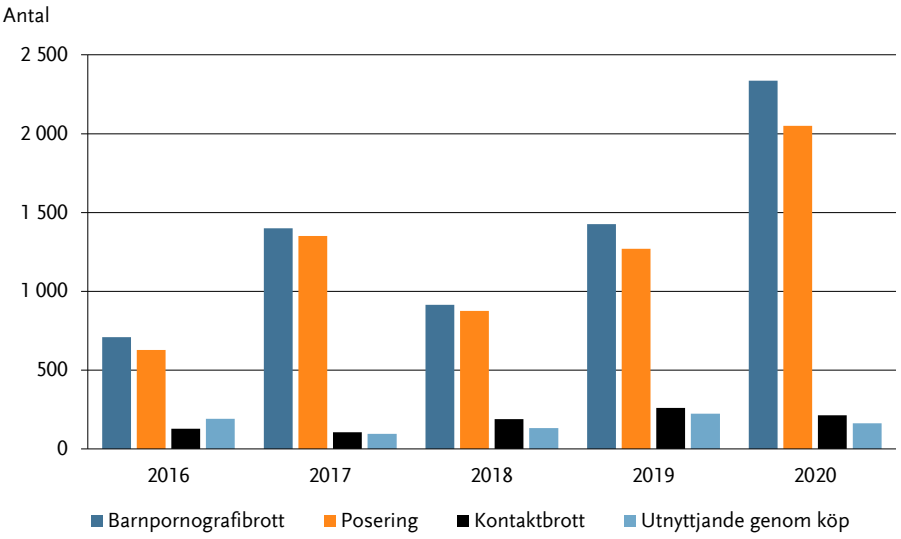
26 Brottsförebyggande rådet, *Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017*, 2019. En omfattningskartläggning av prostitutionen i Sverige är på gång från Jämställdhetsmyndigheten. Den beräknas vara klar i oktober 2021.

27 Se Landberg, "Sexuell exploatering - Unga som säljer sex", i Svedin m.fl. *Unga, sex och internet efter #metoo*, 2021. I Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie om sexuell och reproduktiv hälsa innebär åldersindelningen 16–29 år att det blir omöjligt att uppskatta hur stor del av befolkningen under 18 år som har haft sex mot ersättning. Men enligt den senaste verkar det vara fler unga kvinnor (mellan 2,8 och 3 procent) än unga män (mellan 1,8 och 2 procent) som har haft sex mot ersättning. Se Folkhälsomyndigheten, *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017*, 2019.

28 Folkhälsomyndigheten, *Sexualitet och hälsa bland unga i Sverige. UngKAB15 – en studie om kunskap, attityder och beteende bland unga 16–29 år*, 2017.

29 Enligt SCB uppgick antalet 15–19-åringar i landet till 576 576 år 2020, varav 278 531 flickor och 298 045 pojkar. Om man räknar på Folkhälsomyndighetens uppgifter som matchar bäst i ålder blir det 3 874 pojkar och 6 684 flickor, totalt 10 559 unga.

Figur 1 Anmälda isöb-brott 2016–2020



Källa: Brås officiella statistik.

I ärenden som omfattar flera brottsmisstankar är det vanligast att det är flera misstankar om samma brott men som har begåtts vid olika tillfällen. Det är särskilt fallet för barnpornografibrott och utnyttjande av barn för sexuell posering. Om misstankar rör olika typer av brott är det vanligast att isöb-brotten utreds tillsammans med misstankar om sexuellt ofredande mot flicka under 15 år, våldtäkt av flicka under 15 år eller sexuellt övergrepp mot flicka under 15 år. I knappt nio procent av ärendena 2016–2020 är något av de tre brotten även huvudbrott i ärendet. Totalt har ärendena 124 olika huvudbrottskoder. Ett av isöb-brotten är huvudbrott i 83 procent av ärendena. Huvudbrottskoden har ändrats i drygt 10 procent av ärendena. Den ändras då i huvudsak från en kod som inte är ett isöb-brott till utnyttjande för sexuell posering.[30]

2.3 Anmälda isöb-brott utreds och klaras upp i stor utsträckning

En hög andel av de isöb-brott som anmäls utreds också: hela 90–98 procent av ärendena utreds medan övriga anmälningar direktavskrivs utan utredning. Det kan jämföras med uppgifterna för samtliga brott som anmäls i Sverige där cirka hälften av anmälningarna direktavskrivs. Brott som rör kontakt med barn i sexuellt syfte klaras sällan upp, medan övriga isöb-ärenden har en relativt hög

[30] Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

uppklaringsprocent.[31] Det kan däremot ta tid att utreda brotten.[32] I snitt tar det ungefär ett år att klara upp ett ärende. Om förundersökningen däremot läggs ned så sker det generellt efter ungefär sex månaders utredning.[33]

I 88 procent av ärendena finns det en misstänkt gärningsman. Knappt hälften av de misstänkta blir senare antingen åtalade, får ett strafföreläggande eller får åtalsunderlåtelse, medan brottsmisstankarna i övriga fall läggs ned. 94–98 procent av de misstänkta gärningspersonerna är män, framför allt i åldern 30–50 år. I drygt hälften av ärendena finns det en målsägande, de flesta yngre än 15 år.[34]

Fängelsestraff döms under perioden 2016–2020 främst ut för grovt barnpornografibrott, medan övriga brott oftast resulterar i skyddstillsyn, villkorlig dom eller böter. Om vi jämför antal väckta åtal med antal domslut under ett år tycks en relativt liten del av åtalen leda till en fällande dom.[35]

2.4 Lagstiftningen har skärpts och utvecklats

Relevanta lagrum för området återfinns främst i sexualbrottslagstiftningen.[36] Barnpornografibrottet ses däremot som ett brott mot allmän ordning och saknar målsägande.[37] Polisens arbete behöver också förhålla sig till regler kring husrannsakan, beslag och hemliga tvångsmedel enligt 27 och 28 kapitlen i rättegångsbalken liksom principer för hur polisen bedriver spaning. Även vissa internationella konventioner är relevanta, såsom FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen),[38] Europarådets konvention om skydd av barn mot

---

31 Personuppklaringsprocenten för utnyttjande av barn för sexuell posering, barnpornografi och köp av sexuell handling av barn låg 2016–2020 mellan 30 och 60 procent, medan den för kontakt med barn i sexuellt syfte låg mellan 2–7 procent. För samtliga brott var den under samma period 13–14 procent och för samtliga sexualbrott runt 20 procent.

32 Ungefär hälften av brotten anmäldes 1–2 år innan de avslutades. Det kan jämföras med samtliga brott där över 80 procent brotten avslutas samma år som de anmäls.

33 Brås officiella kriminalstatistik för åren 2016–2020; Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

34 Brås officiella kriminalstatistik för åren 2016–2020; Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

35 För gromningsbrotten leder generellt färre än 5 procent av åtalen till en dom, för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling varierar andelen från år till år men ligger i snitt under de studerade åren på 16 procent. För samtliga brott är motsvarande andel 36–38 procent och för samtliga sexualbrott knappt 30 procent. Uppgifterna ska dock tolkas med försiktighet eftersom ett åtal som väcks ett år inte nödvändigtvis resulterar i en dom samma år. Se Brås officiella kriminalstatistik för åren 2016–2020.

36 6 kap. brottsbalken, BrB, (1962:700), som handlar om sexualbrott (för de här brotten 8–10 §§).

37 16 kap. 10 a § brottsbalken. Barnpornografi är dock nästan uteslutande dokumenterade sexuella övergrepp mot verkliga barn. Polisen strävar efter att identifiera så många barn som möjligt i materialen. Om barn identifieras finns målsägande och brottsrubriceringen ändras utifrån vilket övergrepp barnet har utsatts för.

38 Enligt artikel 34 i barnkonventionen ska barn skyddas från alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter blev lag i Sverige den 1 januari 2020, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Riksdagen röstade för regeringens förslag i juni 2018 (prop. 2017/18:186) och förslaget föregicks av Barnrättighetsutredningen som lämnade sitt betänkande i februari 2016, SOU 2016:19.

sexuell exploatering och sexuella övergrepp, Lanzarotekonventionen[39], och målen i Agenda 2030.[40]

Riksdagen har successivt beslutat om ett antal lagskärpningar för att skydda barn och unga från sexuell exploatering. Den 1 juli 2009 infördes brottet kontakt med barn i sexuellt syfte.[41] Från och med den 1 januari 2018 räcker det för en fällande dom att en förövare föreslår en träff i syfte att möjliggöra sexuella övergrepp. Samtidigt ändrades brottsbeteckningen till *kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte* och straffskalan skärptes från maximalt ett till två års fängelse.[42] Åklagare har påpekat att förändringen har gjort lagstiftningen lättare att använda, men att detta fortfarande är en rubricering som sällan används då den lätt konsumeras av andra rubriceringar.[43]

Den 1 januari 2020 höjdes minimistraffet för köp av sexuell handling av barn från böter till fängelse och maximistraffet höjdes från två till fyra år i fängelse. Samtidigt ändrades brottsbeteckningen till *utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling*.[44] Nyligen har också 2020 års sexualbrottsutredning föreslagit ytterligare straffskärpningar för sexualbrotten.[45]

Både poliser och åklagare framför i våra intervjuer att lagstiftningen kan skapa hinder i utredningsarbetet genom att begränsa möjliga utredningsåtgärder. Enligt dem handlar det framför allt om att polisen i Sverige inte får göra husrannsakan på distans. Praktiskt innebär det att när en husrannsakan görs för att beslagta enheter, såsom datorer, mobiltelefoner, surfplattor med mera, som används för att begå brotten, så måste polisen som en första åtgärd se till att enheten inte längre är uppkopplad mot internet. Detta eftersom det endast är det som finns lagrat på den beslagtagna enheten som med säkerhet får omfattas av husrannsakan. Däremot är det inte tydligt om husrannsakan omfattar material som finns lagrat i en molntjänst vars servrar finns utanför Sverige, eller internetkommunikation

39 Sverige ratificerade konventionen 2013 med syftet att avskaffa alla former av sexuell exploatering. Prop. 2012/13:111, bet. 2012/13:JuU20, rskr. 2012/13:234.

40 Exempelvis mål 5: Jämställdhet (delmål 5.1, 5.2, 5.3); mål 10: Minskad ojämlikhet (delmål 10.2); och mål 16: Fredliga och inkluderande samhällen (delmål 16.1, 16.2, 16.3, 16.9).

41 Se 6 kap. 10 a § brottsbalken och prop. 2008/09:149, bet. 2008/09:JuU27, rskr. 2008/09:235.

42 Se 6 kap. 10 a § brottsbalken, ändrad genom SFS 2017:1068. Se även prop. 2016/17:214, bet. 2017/18:JuU2, rskr. 2017/18:26.

43 Intervjuer Åklagarmyndigheten UC Göteborg 2021-02-03; senior åklagare Uppsala 2021-02-09; kammaråklagare Örebro 2021-02-22; ämnesspecialist brott och it 2021-03-01.

44 Se 6 kap. 9 § brottsbalken, ändrad genom SFS 2019:806. Se även prop. 2018/19:157, bet. 2019/20:JuU7, rskr. 2019/20:26.

45 Se SOU 2021:43.

som inte lagrats på mobilen, surfplattan eller datorn.[46] Det pågår ett arbete med att ta fram en lagrådsremiss som bland annat hanterar frågan om husrannsakan på distans.[47] Införandet av Budapestkonventionen och Digital Services Act kan också få stor betydelse.[48]

Ett annat problem som påtalas gäller rättspraxis för våldtäkt på distans. Enligt praxis kan sexualbrott begås på distans över internet. Men för att ett övergrepp ska anses vara en våldtäkt mot barn krävs att förövaren och det utsatta barnet har kontakt under övergreppet. Det spelar ingen roll hur den kontakten sker. Om förövaren i stället förmår barnet att begå samma övergrepp mot sig själv, spela in det och sedan skicka filmen anses inte övergreppet vara en våldtäkt utan ett utnyttjande av barn för sexuell posering.[49] 2020 års sexualbrottsutredning kom emellertid fram till att nuvarande lagstiftning inte ger ett tillräckligt straffrättsligt skydd vid sexualbrott på distans. Sexualbrott som sker på distans bör enligt utredningen inte ha en egen särreglering utan behandlas som andra sexualbrott. För att stärka det straffrättsliga skyddet menar utredningen att följande principer bör gälla:

- För straffansvar bör det inte ha någon betydelse vem som utför den sexuella handlingen.
- Det bör vara graden av kränkning som avgör rubriceringen.
- Det bör inte krävas närvaro i realtid.
- Brottets fullbordan vid distansbrotten bör inte förutsätta att övergreppet dokumenterats.[50]

Det finns också otydligheter kring så kallade passiva offer, det vill säga hur pass medvetet barnet behöver vara om att det utnyttjas för sexuell posering. Det kan exempelvis skapa problem om barnet som utnyttjas har en funktionsvariation som leder till begränsad förståelse av vad olika saker innebär.[51] 2020 års

---

46 Intervju Åklagarmyndigheten ämnesspecialist brott och it 2021-03-01. Informationen går för det mesta att få tag på genom internationell rättslig hjälp. Åklagaren som är förundersökningsledare ber då rättsvårdande myndigheter i andra länder att begära ut informationen från de aktuella företagen. Detta förfarande tar normalt lång tid, från sju månader och uppåt. Polismyndigheten har slutit avtal med vissa av de företag som innebär att myndigheten kan vända sig direkt till företaget med en begäran om utlämnande i stället för att använda sig av internationell rättshjälp. Det går då oftast fortare att få ut informationen från företagen, men det kan också vara mer begränsat vilken information företagen är villiga att lämna ut genom det förfarandet.

47 Intervju Regeringskansliet Justitiedepartementet 2021-06-04. Telefonsamtal Regeringskansliet Justitiedepartementet, 2021-08-18. Lagrådsremissen gäller SOU 2017:100. Regeringen har även tillsatt en utredning i augusti om datalagring och hur regleringen om den ska formuleras i framtiden. Utredningen ska vara klar i februari 2023, Dir. 2021:58.

48 Intervju Regeringskansliet Justitiedepartementet 2021-06-04. För Budapestkonventionen se Prop. 2020/21:72, bet. 2020/21:JuU16, rskr. 2020/21:234. För Digital Services Act se COM/2020/825 final.

49 SOU 2021:43 s. 154 f. Se även till exempel NJA 2018 s. 1103.

50 SOU 2021:43, s. 21, 155–173.

51 Intervju Åklagarmyndigheten, ämnesspecialist brott och it 2021-03-01.

sexualbrottsutredning föreslår att det bör gå att döma för sexuell posering även om det utsatta barnet varit passivt eller inte medvetet har medverkat i poseringen.[52]

2.5 Riksdag och regering har betonat vikten av att skydda barn och unga från sexuell exploatering

Både regering och riksdag har genom en rad insatser betonat vikten av att skydda barn och unga från sexuell exploatering.[53]

Regeringen har utarbetat olika strategier och handlingsplaner för att komma till rätta med sexuell exploatering av barn och unga.[54] Flera statliga utredningar[55] har legat till grund för strategierna[56] och för de ovan nämnda lagskärpningarna[57]. Senaste exemplet är en ny utredning som ska ligga till grund för en ny nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn där även sexuellt våld ingår.[58] Regeringen har också kontinuerligt gett uppdrag till olika myndigheter för att öka kunskapen och skydda barn och unga.[59] Bland annat har Polismyndigheten sedan 1998 i uppdrag att vara nationell rapportör i frågor som rör prostitution och människohandel.[60] Polismyndigheten har också fått uppdrag att stärka kompetensen att utreda it-relaterade brott[61] samt att förstärka förmågan att bekämpa sexualbrott mot barn[62]. I oktober 2020 gav regeringen Brå i uppdrag att följa upp tillämpningen av lagstiftningen kring sexköpsbrott.[63]

52 SOU 2021:43, s. 26–27.

53 Sexuell exploatering används ibland som en paraplyterm för alla former av sexuellt våld som sexuella övergrepp, trakasserier, våldtäkt, pornografi, prostitution.

54 Skr. 2015/16:192, *Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp*, 2016.

55 SOU 2016:70; SOU 2016:42; SOU 2010:49.

56 Skr. 2015/16:192, *Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp*, 2016, är den senaste strategin.

57 Prop. 2016/17:214; prop. 2018/19:157.

58 Dir 2021:29. Uppdraget ska redovisas den 31 maj 2022.

59 Regeringsbeslut A2019/01571/JÄM och A2019/00873/JÄM; Regeringsbeslut S2015/06285/JÄM (delvis); Regeringsbeslut S2015/04481/FST (delvis); Regeringsbeslut S2018/02371/FS.

60 Skr. 2007/08:167, bet. 2008/09:JuU4, rskr. 2008/09:174.

61 Regeringsbeslut Ju2020/00378/PO.

62 Regeringsuppdrag, Ju2016/06827/PO.

63 Regeringsbeslut Ju2020/03554. Uppdraget ska redovisas den 21 april 2022.

3 De statliga myndigheternas uppdrag, organisering och samarbete

I detta kapitel presenterar vi Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens respektive uppdrag och organisering. Polismyndigheten är beroende av ett välutvecklat samarbete med flera aktörer. Det gäller framför allt samarbetet med Åklagarmyndigheten eftersom förundersökningar inom området ofta leds av en åklagare. Även kommunernas socialtjänst har en viktig roll, inte minst när det gäller att fånga upp och ta hand om brottsutsatta. Därutöver finns flera andra aktörer med viktiga uppgifter avseende såväl det brottsförebyggande som brottsofferstödjande arbetet.

3.1 Polisens uppdrag och organisering

Polismyndigheten har ett generellt ansvar att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brott.[64] I detta avsnitt beskriver vi kortfattat Polismyndighetens styrmodell.

3.1.1 Inom Polismyndigheten finns process- och verksamhetsansvar

Inom Polismyndigheten finns två typer av ansvar när det gäller att styra och leda verksamheten: processansvar och verksamhetsansvar. *Processansvar* innebär ett nationellt ansvar för en viss process och för att den säkerställer att resultat uppnås. Den som har processansvar är processägare. *Verksamhetsansvar* innebär att leda verksamheten i en organisatorisk enhet, exempelvis en polisregion eller ett lokalpolisområde. Chefen för en organisatorisk enhet kan fatta beslut inom den egna verksamheten om inte annat följer av överordnade bestämmelser såsom författning, Polismyndighetens arbetsordning eller andra styrdokument.

Polismyndigheten är organiserad i sju regioner med vardera 3–5 polisområden som i sin tur vanligen består av 3–5 lokalpolisområden. Samtliga dessa enheter har ett geografiskt verksamhetsansvar. På nationell nivå finns Nationella operativa avdelningen (Noa) och Nationellt forensiskt centrum (NFC). De ska styra och stödja polisregionerna och har även ett nationellt ansvar för viss kärnverksamhet. På nationell nivå finns även fem avdelningar med ansvar för myndighetens stödfunktioner (ekonomi-, HR-, it-, rätts- och kommunikationsavdelningarna).

[64] 2 § polislag (1984:387).

Polisens verksamhet genomförs inom ramen för sju huvudprocesser,[65] vilka vanligen är indelade i underprocesser. Processerna leds av processägare som bland annat ansvarar för att:

- beskriva processen och dess beroenden till andra processer
- uppdatera och utveckla styrdokument
- säkerställa enhetlighet och effektivitet
- uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete
- följa upp processen och dess effektivitet
- kravställa utbildning och inköp.[66]

3.1.2 Processansvar för isöb-brotten

Processen för isöb-brott är en underprocess till huvudprocessen utredning och lagföring. Chefen för Noa är processägare, men har fördelat arbetsuppgifterna inom processen till Utredningsenheten på Noa. Arbetet sköts av en processledare som är placerad på SC3, som i sin tur är en sektion på Utredningsenheten.

Processansvaret för internetinhämtning och skyddad internetinhämtning ligger på Utredningsenheten på Noa. Däremot har Underrättelseenheten på Noa processansvar för särskild internetinhämtning för underrättelseverksamheten.[67] It-forensik utgör en viktig del av utredningen av isöb-brott, men ansvaret ligger utanför Noa. Processägare för den forensiska verksamheten är Nationellt forensiskt center, NFC. Chefen för Noa har även utsett processledare vid tre utvecklingscentrum (UC), som också är en del av Noa, med ansvar för andra utredningsprocesser som berör isöb-brotten:

- Barn och ungdom (UC Mitt, Uppsala)
- Brott i nära relation och sexualbrott (UC Väst, Göteborg)
- Människohandel (UC Stockholm).[68]

---

65 Tre av dessa huvudprocesser svarar för 70 procent av den samlade resurstiden: Utredning och lagföring (40 procent), Brottsförebyggande arbete (21 procent) samt Service (9 procent). Övriga huvudprocesser är Kärnverksamhet utanför rättsväsendet, Ledning och styrning av Polismyndigheten, Kompetensförsörjning samt Stödverksamhet.

66 Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 2020, s. 15; Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för processansvar*, 2019, s. 11.

67 Polismyndigheten, *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning*, 2020, s. 22.

68 Polismyndigheten, *Polismyndighetens handbok för processansvar*; 2019; Polismyndigheten, *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning*, 2020; Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 2020, s. 21.

3.2 Åklagarmyndighetens uppdrag och organisering

Åklagarmyndigheten ska se till att de som begår brott ställs till ansvar för sina handlingar och att detta sker på ett effektivt och rättssäkert sätt. Myndigheten ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i brottsutredningar. [69] Åklagaren avgör om åtal ska väckas, leder förundersökningen och för statens talan i domstolen.[70]

Den operativa åklagarverksamheten är organiserad i 4 geografiska åklagarområden[71] och en nationell åklagaravdelning.[72] De 4 åklagarområdena består av landets 32 allmänna kammare. Varje kammare har ett geografiskt arbetsfält som ungefär motsvarar ett län. I storstäderna finns flera åklagarkammare. Dessutom har Åklagarmyndigheten ett utvecklingscentrum som driver metod- och rättsutveckling samt rättslig uppföljning och överprövningar.[73]

Åklagarmyndigheten förespråkar att åklagare ska kunna ta alla typer av ärenden och inte vara specialiserade på vissa typer. Sedan 2020 finns dock vissa ämnesspecialister som andra åklagare kan vända sig till med frågor. Ämnesspecialisterna ska fungera som en länk mellan kamrarna och utvecklingscentrum. Det finns ämnesspecialister för bland annat it och brott, sexualbrott samt brott mot barn. Däremot finns ingen med ansvar specifikt för isöb-brott.[74]

3.3 Olika aktörers roll vad gäller isöb

Flera aktörer är på olika sätt inblandade i att motverka internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn. Det handlar om att upptäcka, hindra och utreda brotten, liksom att ta hand om utsatta och förövare.

3.3.1 Förebygga och upptäcka brott

När det gäller att förebygga brott kan skolor, ungdomsmottagningar och andra som har kontakt med barn och unga informera om vad isöb-brott är och vad det finns för hjälp att få. Skolhälsovården kan också fånga upp barn som blivit utsatta. Även sex- och samlevnadsundervisningen kan ha betydelse genom att ge barn och unga redskap att förstå sig själva och värna sina egna och andras gränser.

---

69 Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

70 Regeringskansliet, *Det svenska rättsväsendet,* 2015, s. 15–17.

71 Åklagarområdena Nord-Mitt, Väst-Bergslagen, Stockholm samt Syd-Öst.

72 Den består av fyra nationella åklagarkammare: Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Riksenheten mot korruption, Riksenheten för säkerhetsmål och Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet.

73 Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum har kontor på tre orter: Stockholm, Göteborg och Malmö, som alla har olika ansvarsområden.

74 Intervjuer Åklagarmyndigheten ämnesspecialist it och brott, 2021-03-01; senior åklagare 2021-02-09.

För polisen är det viktigt att ha ett gott samarbete med ansvariga för internetsidor, spel och appar som många barn och unga använder och som därmed även lockar förövare. De ansvariga kan underlätta genom att rapportera misstänkta brott och ge polisen tillgång till den information de behöver för sina utredningar, men också genom att sätta upp skydd så att brott inte ska kunna begås. Dessa aktörer är privata företag som har varierande intresse av att samverka med polisen.[75]

I arbetet med att upptäcka barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling är polisen beroende av socialtjänsten, som ska söka upp och ta hand om barn som blivit utsatta. En kartläggning från 2018 visar dock att endast 20 procent av kommunernas socialtjänster hade rutiner för att hitta personer som utnyttjas i prostitution och 25 procent hade utbildat sin personal om sex mot ersättning.[76] Som en länk mellan socialtjänst och polis finns det regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel. De jobbar emellertid inte specifikt mot barn, även om alla har barnärenden ibland. Det finns dock en regionkoordinator i Stockholm som enbart arbetar mot barn och unga.[77] Det finns även vissa uppsökande socialarbetare som arbetar med barn som utnyttjas inom prostitution.[78]

3.3.2 Utreda brott

Utredningsarbetet kräver i sin tur ett nära samarbete mellan polis och åklagare då åklagare är förundersökningsledare i brott mot barn.[79] Målsägandebiträden[80] och frivilligorganisationer kan spela en stor roll i att stötta det utsatta barnet och få barnet att medverka i utredningen. Brottsbekämpande myndigheter på internationell nivå och i andra länder kan också behöva involveras i utredningsarbetet, främst för att få information från företag[81] i andra länder.

Socialtjänst, vård och psykiatri kan vara fortsatt viktiga under utredningsarbetet. Samverkan med dessa instanser kan ske genom barnahus.[82]

---

75 Polismyndigheten, *ISÖB Brottsförebyggande arbete*, 2021.

76 Socialstyrelsen, *Redovisning av regeringsuppdrag att kartlägga behov av kompetensinsatser inom socialtjänst och hälso- och sjukvård – prostitution*, 2018.

77 Regionkoordinatorer | Nationellt metodstödsteam (nmtsverige.se), hämtad 2021-04-21.

78 Intervju biträdande enhetschef Framtid Stockholm, 2021-03-22.

79 Åklagarmyndigheten, *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om lednings av förundersökning i brottmål ÅFS 2005:9, 6 §*.

80 Målsägandebiträden är advokater som fungerar som stöd för målsägande under brottsutredningar och domstolsförhandlingar. De förordnas av domstol och är gratis för målsägande. Som regel utses målsägandebiträden vid sexualbrott. Lag (1988:609) om målsägandebiträden.

81 Många företag, som Snapchat och Facebook, har sitt huvudsäte utomlands.

82 Det finns 33 barnahus i Sverige. Tanken är att det utsatta barnet inte ska slussas runt mellan olika myndigheter utan få all hjälp på ett ställe. Ofta samverkar polis, åklagare, socialtjänst och sjukvård på barnahus, men det varierar mellan olika barnahus vilka kompetenser som finns representerade och vilka åldrar som får tillgång till barnahusen. Som barn räkas alla upp till 18 år men barnahusen tar oftare emot barn under 15 år. Barnafrid, ”Nätverk - Linköpings universitet” (liu.se) hämtad 2021-04-21.

3.3.3 Kunskapsspridning

Sedan 2018 är Jämställdhetsmyndigheten ansvarig för den nationella samordningen av arbetet mot prostitution och människohandel och leder det nationella metodstödet mot prostitution och människohandel, NMT. Genom NMT har myndigheten kontakt med polisens människohandelsgrupper. Däremot spelar den inte samma roll för polisens isöb-grupper. Myndigheten har också tagit fram kunskapsunderlag och kartläggningar av prostitution och människohandel.[83] Även Socialstyrelsen har tagit fram flera kunskapsunderlag.[84] I övrigt har länsstyrelserna i uppdrag att stödja och stärka samordningen av insatser, stödja verksamhetsutveckling och bidra med kunskap och metoder.[85]

Kunskapscentret Barnafrid vid Linköpings universitet har sedan 2015 ett regeringsuppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn. Förutom att sprida kunskap, driver Barnafrid även ett nätverk för barnahusen. Barnafrid har flera nätverk som har bäring på internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn: ett för spridning av forskningsresultat, ett för elevhälsovården, ett för BUP och Första linjens psykiatri.[86]

3.3.4 Behandling och stöd

Såväl brottsutsatta som förövare behöver adekvat behandling för att utsatta barn inte ska utsättas på nytt. Möjligheterna till behandling[87] och kunskapen kring trauma och sexualbrott hos hälso- och sjukvården är något som forskare och frivilligorganisationer lyft fram som ett mycket eftersatt fält. Många av de barn som har utsatts för sexuella övergrepp eller haft sex mot ersättning kan ha gått hos barn- och ungdomspsykiatrin i flera år utan att det upptäcks.[88] Polisen kan hänvisa

---

83 Jämställdhetsmyndigheten har haft ett regeringsuppdrag om människohandel och prostitution med barnfokus: Jämställdhetsmyndigheten, *Barn i människohandel. Slutredovisning av regeringsuppdraget att samordna arbetet mot människohandel och exploatering av barn*, 2019. Myndigheten fick också ett uppdrag att redovisa goda exempel på samverkan och kartlägga omfattningen av prostitution och männskohandel i Sverige. Regeringsbeslut A2019/01571/JÄM och A2019/00873/JÄM.

84 Se exempelvis Socialstyrelsen, *Förslag till modell för att samla kunskap*, 2016.

85 Länsstyrelserna i Västernorrland och Jämtlands län genomförde nyligen en kartläggning av barns och ungas erfarenheter av sexuell exploatering. Rapporten lyfter bland annat vikten av att rättsväsendet ges bättre möjligheter att i högre grad bedriva spaningsarbete på internet för effektivare brottsbekämpning. Länsstyrelsen Västernorrland och Länsstyrelsen Jämtland, *”Ja men att nån varit öppen och sagt att – du kan alltid komma och prata med mig” Barn och ungas erfarenheter av prostitution i Västernorrland och Jämtland hösten 2020*, 2021.

86 Barnafrid, ”Barnafrid – ett nationellt centrum för kunskap om våld mot barn: Om oss; samt Nätverk”, hämtad 2021-04-21.

87 Det finns två specialistmottagningar för traumavård för barn i Sverige, en i Linköping och en i Stockholm.

88 Intervju Verksamhetschef, Barnahus, specialistläkare BUP Traumaenheten Elefanten, 2021-04-27; psykolog Ellencentret på Stiftelsen 1000 möjligheter, 2021-04-28; klinik- och forskningschef Wonsa (World of no sexual abuse), 2021-04-29.

utsatta och förövare till dem som erbjuder hjälp, men gör det inte systematiskt. Här menar frivilligorganisationer att det behövs tydligare kontaktvägar. [89]

Tillgången till kurser på läkar- eller psykologutbildningen om sexuella övergrepp mot barn i det digitala och det fysiska rummet är begränsad.[90] Stiftelsen Allmänna Barnhuset har nyligen tagit fram ett program för kompetensutveckling inom psykiatrisk traumavård för personal inom barn- och ungdomspsykiatrin.[91] Socialstyrelsen har tagit fram webutbildningar om sex mot ersättning, och ett nedladdningsbart utbildningsmaterial. Socialstyrelsen har också metodstöd för att samtala med barn om sexuella övergrepp och människohandel och vägledningar till socialtjänsten för att upptäcka barn i människohandel. Däremot saknas kunskaps- och metodstöd samt utbildningar om hur yrkesverksamma kan arbeta med barn som har utsatts för internetbaserade sexuella övergrepp.[92]

Kommunernas socialtjänster kan ha organiserat olika former av stödverksamheter för brottsutsatta och förövare, exempelvis mottagningar för personer som har haft sex mot ersättning eller för personer som har köpt sexuella tjänster. Det finns även en nationell hjälplinje, Preventell, som erbjuder hjälp till personer med oönskade sexuella beteenden, som exempelvis intresse för barn, liksom frivilligorganisationer som erbjuder stöd för dem som har utsatts.[93]

---

89 Se exempelvis Child10, Inte din hora & Ellencentret, *Ingen hörde ropen på hjälp. Vilken hjälp finns att få för människor som utsätts i prostitution, människohandel för sexuella ändamål och annan kommersiell sexuell exploatering?*, 2021.

90 Intervju psykolog Ellencentret på Stiftelsen 1000 möjligheter, 2021-04-28; klinik- och forskningschef Wonsa (World of no sexual abuse), 2021-04-29; e-post Socialstyrelsen 2021-06-24 e-post Socialstyrelsen 2021-06-30.

91 Stiftelsen Allmänna Barnhuset, *Stöd och behandling för barn som har utsatts för våld och sexuella övergrepp. Projektrapport och förslag till en modell*, 2019; Stiftelsen Allmänna Barnhuset, *Det fjärde rummet - en modell för stöd och behandling för barn som utsatts för våld eller övergrepp*, 2019. Forskningen har finansierats av kunskapscentret Barnafrid som också sprider kunskap om modellen. Se Barnafrid, ”Kunskapskalender”, hämtad 2021-04-23.

92 Socialstyrelsen, *Metodstöd för BBIC, Barns behov i centrum*, 2018; Socialstyrelsen, *Sex mot ersättning. Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga*, 2015; Socialstyrelsen, *Barn i internationell människohandel och exploatering. Handledning för socialtjänsten*, 2018; e-post Socialstyrelsen 2021-06-24; e-post Socialstyrelsen 2021-06-30.

93 Intervju psykolog Ellencentret på Stiftelsen 1000 möjligheter, 2021-04-28; forskare vid institutionen för klinisk neurovetenskap och chefsöverläkare i psykiatri, 2021-04-23; Karolinska universitetssjukhuset, ”Preventell – hjälplinjen vid oönskad sexualitet”, hämtad 2021-04-23.

4 Verksamhetens styrning och organisering

I detta kapitel behandlas frågan om huruvida polis och åklagare har en ändamålsenlig styrning och organisering av verksamheten för att hantera internetrelaterade sexualbrott mot barn. Våra huvudsakliga iakttagelser framgår nedan.

- Noa har dröjt med att ta fram riktlinjer för internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn. Riktlinjerna beslutades först i juli 2020 trots att de började tas fram redan 2016. Bristen på riktlinjer har skapat otydlighet och öppnat för omotiverade regionala variationer i hur verksamheten organiseras.
- Isöb-ärenden är ofta omfattande vilket låser resurser under lång tid. De utreds inte enhetligt eller med samma kvalitet över hela landet. Generellt tar det längre tid för it- och isöb-grupper att vidta vissa viktiga utredningsåtgärder och de har även lägre redovisningsgrad än de flesta andra grupper. Det kan delvis bero på att grupperna är under uppbyggnad och fortfarande saknar personal samt att metodstöden för deras arbete har dröjt.
- Polisens insatser mot att barn utnyttjas genom köp av sexuell handling är kraftigt eftersatt i hela landet. Dessa brott förutsätter ett aktivt spaningsarbete för att upptäckas men det nedprioriteras när inflödet av andra ärenden är stort. Bristen på tydlig organisatorisk hemvist kan också vara en bidragande orsak till att dessa ärenden inte prioriteras.
- Polismyndighetens uppföljning styr mot att begränsa ärendebalanserna snarare än att främja brottsutredningar av hög kvalitet eller förebyggande arbete. Myndigheten utvärderar inte heller effektiviteten i olika metoder och organisationslösningar av isöb-verksamheten.
- Åklagarkamrarna är sårbara för omfattande isöb-ärenden. Det är inte ovanligt att förundersökningarna omfattar ett stort material och låser personal under lång tid. Samtidigt saknar Åklagarmyndigheten etablerade rutiner för att hantera sådana situationer.

4.1 Brister i den nationella styrningen av isöb-verksamheten

Polismyndigheten har strävat efter att stärka sin förmåga på isöb-området. Det arbetet har emellertid fördröjts och uppsatta tidsramar har inte hållits. Myndighetens uppföljning riskerar också att få oönskade effekter på verksamhetens inriktning.

4.1.1 Det har tagit lång tid att få fram relevanta riktlinjer

Efter ombildningen av Polismyndigheten 2015 inrättades ett nationellt it-brottscentrum, SC3, på Noa. År 2017 inleddes bildandet av regionala it-brottscentrum, RC3, i samtliga polisregioner.[94] De ska bland annat ansvara för isöb-brotten.

På Noas initiativ genomfördes en intern utredning 2016. Den konstaterade att det borde finnas specialistkompetens för isöb-brotten på de regionala it-brottscentrumen. Utredningen framförde även att det behövdes utbildningar, it-stöd och it-infrastruktur för att personalen skulle kunna utreda dessa brott. Underrättelseverksamheten behövde också utvecklas eftersom den var eftersatt. Vidare framhöll den interna utredningen betydelsen av ett gott samarbete mellan Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. I slutrapporten lämnades förslag på en treårig handlingsplan för hur och när en ny organisation skulle etableras. Allt skulle enligt handlingsplanen finnas på plats 2019.[95]

När den interna utredningen var klar i oktober 2016 fick Polismyndigheten ett närbesläktat uppdrag från regeringen. Enligt uppdraget skulle myndigheten:

- identifiera och genomföra åtgärder för att stärka och utveckla förmågan att upptäcka, utreda, förhindra och förebygga sexualbrott mot barn
- utveckla förmågan att identifiera offer och gärningsmän vid dessa brott
- förbättra samverkan inom Polismyndigheten, med berörda aktörer nationellt och inom det internationella samarbetet.[96]

Uppdraget redovisades i en rapport i april 2018. Både rapporten från regeringsuppdraget och från det interna uppdraget presenterade en likartad analys av verksamhetens utmaningar och hur de borde lösas. Även rapporten från regeringsuppdraget menade att allt skulle vara på plats 2019.[97]

Uppbyggnaden av RC3 har dock inte genomförts i den takt som förväntades; det sista RC3 bildas formellt 2021.[98] Processägaren Noa dröjde också med att ta fram nationella riktlinjer för isöb. Enligt uppgift arbetade SC3 med att ta fram riktlinjer redan 2016, men när uppbyggnaden av RC3 dröjde lades arbetet på is. Det återupptogs 2019, men lades återigen på is med motiveringen att samtliga RC3 inte hade etablerats.[99]

---

94 Polismyndigheten, *RC3-projektet 2018–2020,* 2019; Intervju Polismyndigheten processledare isöb, 2020-10-15.

95 Polismyndigheten, *Slutrapport Internetrelaterade sexualbrott mot barn*, 2016, s. 29 f.

96 Ju2016/06827/PO Uppdrag till Polismyndigheten att identifiera och genomföra åtgärder för att förstärka förmågan att bekämpa sexualbrott mot barn. Uppdraget kom några veckor innan Noas egen slutrapport i oktober 2016.

97 Polismyndigheten, *Bekämpa sexuella övergrepp mot barn*, 2018. Rapporten lämnades i april 2018.

98 Intervjuer Polismyndigheten processledare isöb 2020-10-15; enhetschef region Öst 2021-05-19.

99 Polismyndigheten, *Behovsanalys avseende framtagande av styrdokument för utrednings av it-relaterade sexuella övergrepp mot barn (Isöb)*, 2020.

Även andra relevanta riktlinjer har dröjt, till exempel de nationella riktlinjerna för särskild internetinhämtning. Nya riktlinjer skulle tas fram efter Polismyndighetens omorganisation 2015. De skulle vara klara 2018 men godkändes först i juni 2021.[100] Andra stöd för verksamheten, såsom information om gromningsbrott på polisens intranät, har inte uppdaterats kontinuerligt trots att det är ett brottsområde som förändras fort.[101]

4.1.2 Myndighetens uppföljning riskerar att ge oönskade effekter på verksamheten

Det finns en koppling mellan hur en verksamhet följs upp och hur den bedrivs. Faktorer som mäts och redovisas hamnar i fokus på bekostnad av andra faktorer som kan vara väl så viktiga men svåra att mäta. Mot den bakgrunden är det viktigt att noga välja ut och definiera vad som ska följas upp löpande och vad som kräver mer djuplodande utvärderingsinsatser vid särskilda tillfällen.

Det har flera gånger påpekats att det generellt sett finns brister i Polismyndighetens uppföljning och utvärdering av verksamheten.[102] Detta gäller även för isöb. Uppföljningen fokuserar huvudsakligen på antal ärenden och genomströmningstider. Däremot genomförs inte någon strukturerad uppföljning eller utvärdering av verksamhetens kvalitet och orsaker bakom olika resultat.[103] Detta riskerar att lägga fokus på att hålla nere balanser snarare än att genomföra kvalitativa utredningar.[104] Avsaknaden av uppföljning och utvärdering på vissa

[100] Polismyndigheten, *Bekämpa sexuella övergrepp mot barn*, 2018, s. 9; intervju Polismyndigheten gruppchef groominggruppen, 2021-02-02; gruppchef och handläggare Noa Und 2021-02-04; sektionschef SC3 2021-02-25. Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för särskild internetinhämtning i underrättelseverksamhet*. PM 2021:12. Saknr 493; Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för särskild internetinhämtning i underrättelseverksamhet*, PM 2021:18, Saknr 439, 2021.

[101] Intervju Polismyndigheten gruppchef groominggruppen, 2021-02-02.

[102] Se exempelvis Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport* 2018:8; Brottsförebyggande rådet, *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter*, 2018; samt Sarnecki, Jerzy, *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete,* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:6. Se även Riksrevisionen, *Effektiviteten i Polismyndigheten arbete med information till brottsutsatta*, 2021 och Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*, 2020.

[103] Intervju Polismyndigheten verksamhetsutvecklare SC3 2021-02-24.

[104] Flera har konstaterat att Polismyndighetens uppföljning och utvärdering varken fyller processledarnas eller verksamhetens behov. Eftersom den inte fokuserar på kvalitet kan den inte ligga till grund för någon operativ eller strategisk verksamhetsanalys. Därmed blir det också svårt att prioritera myndighetens resurser utifrån vilka metoder och organisatoriska lösningar som framstår som framgångsrika. Det blir också svårt för polisen att arbeta med problemorienterat. Se Eklund, N., Landström, L., ”Effektivare för vem?: chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis” *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(1): 35–55, 2019; Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport* 2018:8, s. 28 f; Polismyndigheten Internrevisionen *Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet,* dnr A058.733/2018, 2020; Sarnecki, Jerzy, *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete,* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:6.

områden, såsom det brottförebyggande arbetet, riskerar också att leda till att det arbete som inte följs upp heller inte prioriteras.[105]

4.2 Isöb-brotten utreds av flera olika utredningsgrupper

Noas riktlinjer för var isöb-brotten ska handläggas följs i varierande utsträckning av regionerna. De följs i störst utsträckning för barnpornografibrotten och i minst utsträckning avseende utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling. Andelen isöb-brott som handläggs av en isöb- eller it-brottsgrupp har emellertid ökat kontinuerligt sedan 2016.

4.2.1 Noas rekommendationer om var isöb-brotten ska hanteras följs idag i begränsad omfattning

Enligt Noas riktlinjer ska isöb-brotten utredas av isöb-utredare inom RC3 på regional nivå.[106] Av nedanstående tabell framgår hur landets sju polisregioner i dagsläget har valt att organisera sitt arbete med isöb-brotten.

Tabell 1 Var isöb-brotten ska hanteras i polisregionerna per den 1 juni 2021

Polisregion	Barnpornografi		Gromning		Köp av sexuella tjänster	
	Regional nivå	Polisområde	Regional nivå	Polisområde	Regional nivå	Polisområde
Mitt	isöb		isöb		isöb	
Bergslagen	isöb	UG	isöb	UG	isöb	UG
Öst [a)]	isöb	BINR	isöb	BINR	isöb	BINR
Nord	isöb		isöb			BINR
Väst	isöb		isöb		MH/(isöb)[b)]	GB
Stockholm	isöb			GG	MH	
Syd[c)]	isöb			BINR/GB		BINR/GB

Not: BINR = Brott i nära relation; GB = Grova brott; GG = Groominggrupp; MH = Människohandelsgrupp; UG = Ungdomsgrupp.
a) I region Öst hanteras samtliga isöb-brott även i samarbete med ungdomsgrupp på lokalpolisområdesnivå.
b) I region Väst hanteras dessa brott Ibland på isöb, men rubriceras då om till sexuell posering.
c) I region Syd hanteras samtliga isöb-brott av ungdomsgrupp på lokalpolisområdesnivå om den misstänkte är under 15 år.
Källa: Riksrevisionens frågor till polisregionerna.

[105] Brottsförebyggande rådet, *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter*, 2018, s 39–45; Eklund, N., Landström, L. 2019, "Effektivare för vem?: chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis" *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(1); intervju Polismyndigheten sektionschef region Öst 2021-05-19.

[106] Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för utredning av internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn*, 2020. Vissa komplexa ärenden hanteras av isöb-gruppen på SC3.

Tre regioner har fullt ut valt att följa Noas rekommendation om att isöb-grupper ska hantera samtliga sorters isöb-brott. Dessa regioner är Mitt, Bergslagen och Öst. I region Mitt handläggs brotten enbart av en isöb-grupp medan region Bergslagen även låter en ungdomsgrupp på polisområdesnivå hantera isöb-brotten ifall den misstänkta gärningspersonen är under 18 år. I region Öst hanteras isöb-brott även på polisområdesnivå (brott i nära relation) och lokalpolisområdesnivå (ungdomsgrupp).

I regionerna Nord och Väst hanteras både barnpornografi- och gromningsbrott av en isöb-grupp, medan brottet utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling hanteras på polisområdesnivå.

I regionerna Stockholm och Syd är det enbart barnpornografibrott som hanteras av en isöb-grupp. I Stockholm hanteras gromningsbrott av en gromningsgrupp på polisområdesnivå, medan utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling hanteras på regional nivå men då av en människohandelsgrupp i stället för en isöb-grupp. Regionen planerar att införliva gromningsbrotten i isöb-gruppen vid årsskiftet 2021/22, men menar att människohandelsgruppen ska ha kvar utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling.[107] I region Syd hanteras såväl gromningsbrott som utnyttjande genom köp av sexuell handling på polisområdesnivå: antingen av en grupp för brott i nära relation eller för grova brott. Regionen har utrett en förflyttning av samtliga isöb-brott till isöb-gruppen men har inte fattat något beslut i frågan.[108]

Att alla brott inte hanteras av en isöb-grupp i samtliga regioner kan förklaras dels av fördröjningarna med att ta fram riktlinjer för arbetet (se avsnitt 4.1), dels av att det har tagit tid för vissa regioner att etablera RC3 och isöb-grupper. Den sista gruppen bildades i juni 2021.[109] Ingen av grupperna är fulltalig och vissa har tappat kompetens som de inte har kunnat ersätta. Styrsignaler om att bara rekrytera poliser och inte civila har försvårat rekryteringsarbetet eftersom civila har viktig kompetens för arbetet och kan vara mer intresserade av arbetsuppgifterna.[110]

Att barnpornografiärenden i störst utsträckning hanteras av isöb-grupper kan sannolikt förklaras av att dessa brott enbart hanteras av personer med särskild utbildning för att granska och klassificera övergreppsmaterial. Den ordningen fanns även innan polisens omorganisation 2015. Det underlättade antagligen att samla personer som arbetade med brotten i en grupp och införliva den i RC3. Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling uppfattas däremot inte alltid som internetrelaterat. Vissa menar att eftersom barnet och förövaren möts i den

[107] Intervju Polismyndigheten sektionschef RC3 Stockholm 2021-05-14.

[108] Intervju Polismyndigheten regionkansli Syd 2021-05-05.

[109] Grupperna bildades mellan 2016 och 2020: Stockholm 2016, Mitt 2018, Nord, Syd och Väst 2019, Bergslagen 2020 och Öst 2021.

[110] Riksrevisionens frågor till polisregionerna.

fysiska världen så är det inte ett isöb-brott trots att den inledande kontakten har skett via internet.[111] Detta kan möjligen förklara varför det brottet ännu inte har införlivats i samtliga regioners isöb-grupper.

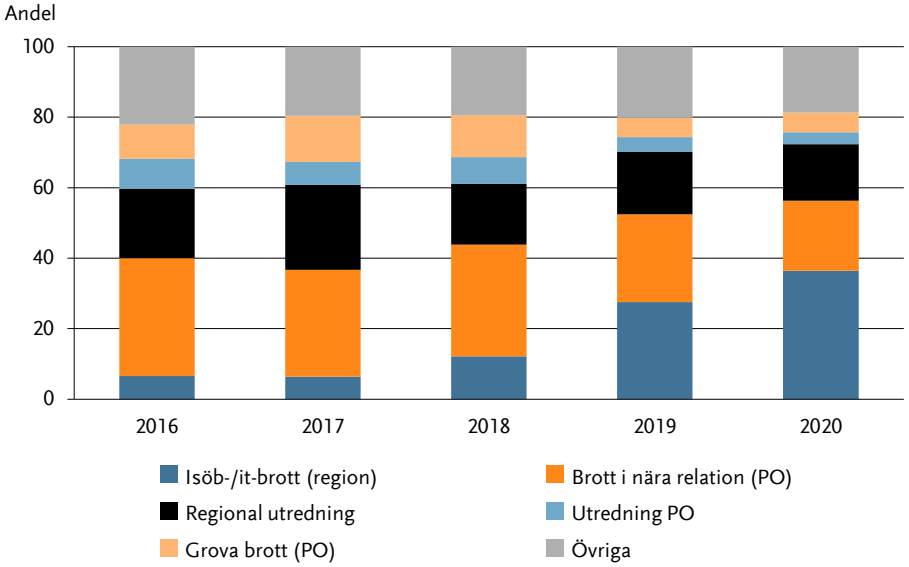
4.2.2 Allt större andel av isöb-brotten handläggs av isöb- eller it-grupper

Under perioden 2016–2020 hanterades isöb-brotten av 18 olika slags grupper på olika nivåer. De vanligaste alternativen var grupp för brott i nära relation på polisområdesnivå, ospecificerad utredningsgrupp på regionnivå samt it-grupp på regionnivå. Efterhand har det dock blivit allt vanligare att dessa ärenden hanteras av en isöb- eller en it-brottsgrupp. År 2020 hanterade dessa grupper 36 procent av alla anmälda isöb-ärenden. Det kan jämföras med 20 procent för brott i nära relation-grupper och 16 procent för regionala utredningsgrupper.

Under perioden 2016–2020 är det bara barnpornografibrotten som i huvudsak handläggs av it-brottsgrupper, men de handläggs även på regionala utredningsgrupper. Ärenden där utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling är huvudbrott handläggs i huvudsak av grupper för brott i nära relation, men även av generella utredningsgrupper på alla organisatoriska nivåer. Knappt en procent av dessa ärenden handläggs av en isöb- eller it-brottsgrupp. Gromningsärenden handläggs också i huvudsak av grupper för brott i nära relation, men även av regionala utredningsgrupper och it-brottsgrupper.[112]

[111] Intervju Polismyndigheten isöb region Öst 2021-05-03.
[112] Riksrevisionens bearbetning av statistik från DurTvå.

Figur 2 Procentuell andel isöb-brott som hanteras av olika utredningsgrupper, 2016–2020



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

4.3 Utredningarna bedrivs inte enhetligt och resultaten varierar

Andelen uppklarade isöb-ärenden varierar mellan regionerna. Likaså finns det betydande skillnader mellan regionerna när det gäller i vilken omfattning de genomför vissa viktiga utredningsåtgärder samt hur lång tid det tar innan dessa åtgärder påbörjas. Skillnaderna i resultat tycks inte kunna förklaras av ärendenas komplexitet eller regionernas val av ärendefördelning mellan olika grupper. Däremot kan det vara viktigt med väl inarbetade grupper och att ärendena ges hög prioritet.

4.3.1 Resultat och utredningstider varierar mellan regionerna

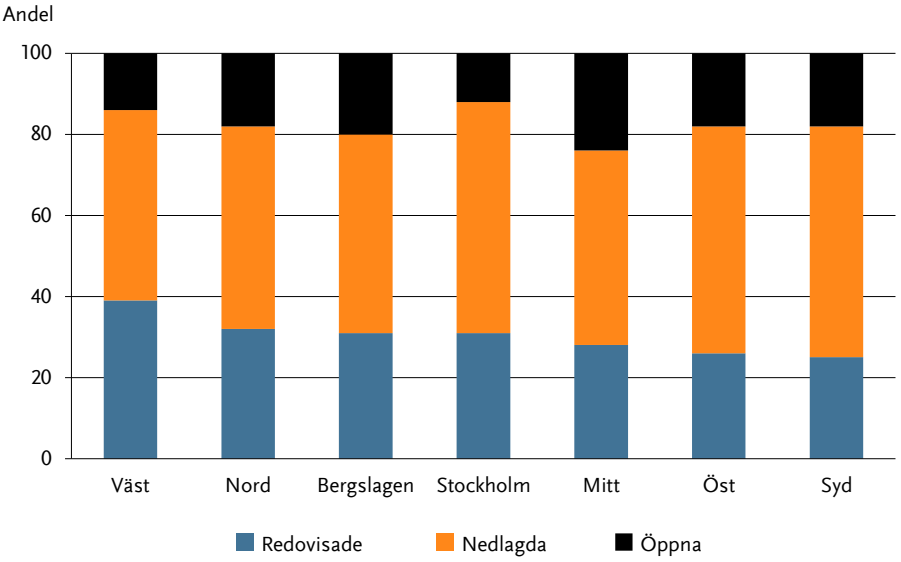
Antalet isöb-ärenden är inte jämnt fördelade mellan regionerna. Under perioden 2016–2020 hanterade region Stockholm en fjärdedel av alla isöb-ärenden som inkom till regionerna.[113] De båda andra storstadsregionerna, Syd och Väst, hanterade knappt en femtedel vardera, medan övriga regioner hanterade ungefär tio procent var av ärendena.

I figur 3 nedan redovisas andelen anmälda isöb-ärenden 2016–2020 som antingen hade redovisats, lagts ned eller var öppna den sista april 2021. När ett ärende

[113] Under perioden har Noa handlagt 102 ärenden, motsvarande ca en procent av det totala antalet. Dessa ingår inte i de uppgifter som redovisas i detta avsnitt.

redovisas har det överlämnats till åklagare för beslut om eventuellt åtal. Andelen redovisade ärenden brukar användas av polisen som ett mått på hur väl förundersökningen har lyckats.

Figur 3 Procentuell andel redovisade, nedlagda och öppna isöb-ärenden per polisregion 2016–2020



Not: Regionerna är rangordnade från vänster till höger utifrån andelen redovisade ärenden.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

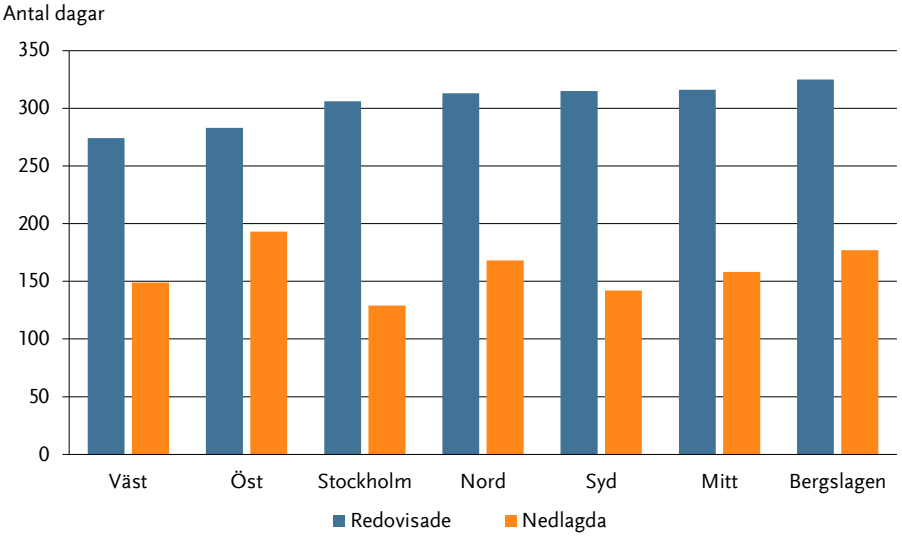
Det finns skillnader mellan regionerna när det gäller hur väl de lyckades med sina isöb-ärenden; skillnaden mellan bästa och sämsta region uppgick till 14 procentenheter. Region Väst redovisade störst andel ärenden, 39 procent, vilket är 8 procentenheter över genomsnittet för samtliga regioner. Samtidigt hade region Väst en lägre andel nedlagda och pågående ärenden än genomsnittligt (-6 respektive -2 procentenheter).

Sämst lyckades regionerna Syd och Öst med 25 respektive 26 procent redovisade ärenden, vilket är 6 respektive 5 procentenheter lägre än genomsnittet för samtliga regioner.[114] Dessa regioner hade också en högre andel nedlagda ärenden (3 respektive 4 procentenheter) än genomsnittligt medan andelen öppna ärenden motsvarade genomsnittet för samtliga regioner. Vi har inte hittat några skillnader

[114] Regionernas redovisningsgrad varierar något mellan åren under perioden. Region Syd har haft bland de lägre andelarna alla år förutom 2020, då de hade den högsta. Region Öst hade en högre redovisningsgrad 2017, men har efter det haft en jämförelsevis låg redovisningsgrad. Region Väst hade en förhållandevis låg redovisningsgrad 2016, men sedan dess har andelen legat bland de högre.

i ärendenas komplexitet som skulle kunna förklara variationen i redovisningsgrad mellan regionerna.[115]

Figur 4 Genomsnittlig handläggningstid i dagar för redovisade respektive nedlagda isöb-ärenden per polisregion under perioden 2016–2020



Not: Regionerna är rangordnade från vänster till höger utifrån kortast utredningstid för redovisade ärenden.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Som framgår av figur 4 ovan varierade även utredningstiderna för isöb-ärenden mellan regionerna. Snabbast var region Väst där det i genomsnitt tog 274 dagar att redovisa ett ärende till åklagare. Region Väst var också förhållandevis snabb när det gäller den genomsnittliga utredningstiden för nedlagda ärenden: 149 dagar vilket var 10 dagar snabbare än genomsnittligt för samtliga regioner.

[115] Se tabell 1.9 i bilaga 1. Som indikatorer på ärendenas komplexitet har vi använt antalet brottskoder, målsägande och misstänkta. Ju fler av dessa desto komplexare antas ärendet vara. I snitt omfattar ett ärende 2,5 brottskoder, 0,6 målsägande och 0,9 misstänkta. Medianvärdet är 1 på samtliga parametrar för alla regionerna. Utifrån polisens data går det inte att bedöma andra aspekter som skulle kunna öka komplexiteten, exempelvis om ärendet har internationella förgreningar, om det är sammanlänkat med andra utredningar eller om det har krävt mycket samarbete mellan olika regioner. Utifrån data går det inte att se att ärendena växer mycket och blir stora. Dock kan ärenden som växer delas upp i flera nya ärenden i stället för att alla misstankar hanteras under samma diarienummer. Sådana uppgifter går emellertid inte att få fram ur polisens statistik. Data visar heller inte på systematiska skillnader mellan regionerna i hur ärenden registreras. Alla regioner har ärenden med många brottskoder, målsägande respektive misstänkta. Det tycks alltså inte som att någon region föredrar att registrera alla misstankar under samma ärendenummer i stället för att dela upp dem på olika nummer eller vice versa. Regionerna verkar i stället registrera på likartat sätt.

Även region Öst hade en förhållandevis kort handläggningstid för ärenden som redovisades till åklagare (283 dagar), men regionen hade samtidigt den längsta handläggningstiden tiden för nedlagda ärenden (193 dagar). Längst handläggningstid för redovisade ärenden hade region Bergslagen (325 dagar) där det också tog förhållandevis lång tid att lägga ned ett ärende: 177 dagar, vilket var 18 dagar längre än genomsnittet för samtliga regioner.

En delförklaring till skillnaderna i utredningstider kan vara ledtider för it-forensiska undersökningar. Beslagen är i de här ärendena ofta olika lagringsmedia eller enheter som ska undersökas av it-forensiker. Det har i våra intervjuer genomgående framförts att it-forensiken är en trång sektor med långa ledtider. Detta är ett problem som Riksrevisionen har identifierat tidigare.[116] Medelhandläggningstiden för ett regionalt it-brottscentrum att tömma en mobiltelefon är drygt 100 dagar. För en it-forensisk undersökning på NFC är medelhandläggningstiden 2021 lite över 300 dagar. Förklaringen sägs vara att antalet it-forensiker skulle behöva vara många fler för att kunna möta det behov som finns inom polisen eftersom brottsligheten i högre grad har digitaliserats och fler övervakningskameror används.[117] Regionerna Bergslagen och Mitt, som har de längsta handläggningstiderna, tillhör också de regioner som begär en it-forensisk undersökning i störst andel ärenden.[118]

4.3.2 Stora variationer i hur utredningarna genomförs

Utifrån våra intervjuer och polisens metodstöd har vi tagit fram ett antal kvalitetsindikatorer för arbetet med isöb-utredningar. Dessa är att hålla förhör tidigt, att göra husrannsakan samt att ta beslag. Regionerna vidtar sådana utredningsåtgärder i varierande utsträckning, och det tar olika lång tid innan de genomförs.

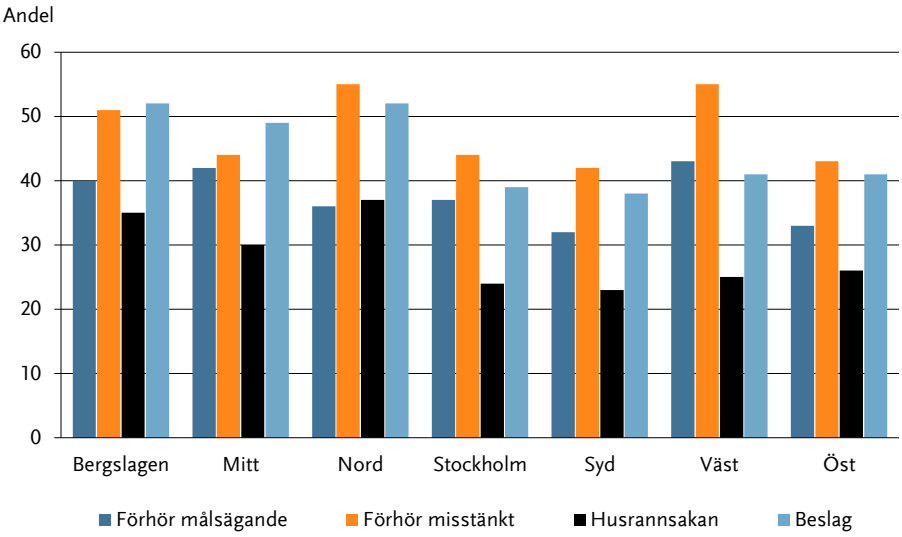
Av nedanstående figur framgår i vilken utsträckning olika utredningsåtgärder har vidtagits i regionerna under perioden 2016–2020. De vanligaste åtgärderna är förhör med misstänkt och att ta beslag. Dessa åtgärder genomförs i knappt hälften av alla ärenden (48 respektive 45 procent). Skillnaden mellan högsta och lägsta andel är 13 respektive 14 procentenheter.

116 Riksrevisionen, *IT-relaterad brottslighet - polis och åklagare kan bli effektivare*, 2015.

117 Intervju Polismyndigheten processledare it-forensik, 2021-05-17; e-post Polismyndigheten processledare it-forensik, 2021-05-18.

118 Se bilaga 1, tabell 1.11. Ledtider för it-forensiska undersökningar tycks dock inte vara en heltäckande förklaring. Exempelvis begär region Syd, som också har långa handläggningstider, en it-forensisk undersökning i minst andel ärenden av regionerna. Nord begär it-forensisk undersökning i störst andel ärenden, men placerar sig i mitten avseende handläggningstider.

Figur 5 Andel ärenden där olika utredningsinsatser har genomförts under perioden 2016–2020, uppdelat per polisregion



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Förhör med målsägande och husrannsakan är de två minst frekventa åtgärderna, med 38 respektive 29 procent vardera i genomsnitt. Även här är skillnaden mellan regionerna rätt betydande; skillnaden mellan högsta och lägsta andel uppgår till 11 respektive 14 procentenheter.

Det tar också olika lång tid för regionerna att vidta de olika åtgärderna. Den genomsnittliga tiden för att vidta de olika åtgärderna skiljer mellan 34 och 70 dagar beroende på åtgärd (se bilaga 1 för detaljerade uppgifter). Det finns ett negativt samband mellan hur ofta åtgärden används och hur lång tid det tar att sätta in åtgärden. Annorlunda uttryckt: ju vanligare det är i regionen att åtgärden vidtas, desto snabbare sätts den in.[119]

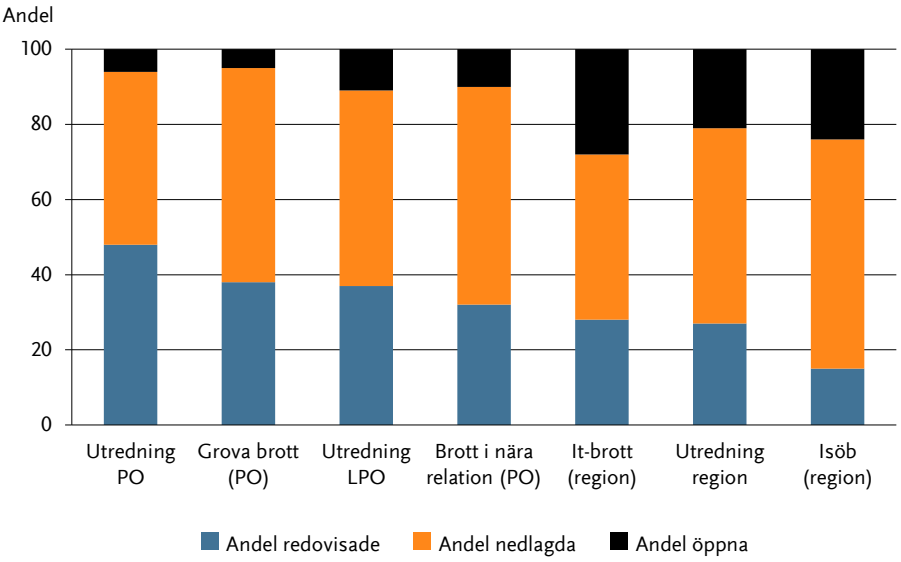
4.3.3 Fördelningen av ärenden mellan olika grupper har inte fått genomslag på regionernas resultat

Andelen redovisade ärenden varierar beroende på vilken slags grupp som har hanterat dem. Sambandet är dock inte så starkt att det får något tydligt genomslag på regionnivå. Även om en region har valt att fördela huvudparten av sina isöb-ärenden till en grupp som generellt sett presterar bättre än andra, så innebär inte det med nödvändighet att den regionen presterar bättre än andra regioner som valt att fördela sina ärenden på annat sätt. Att ärendena ges hög prioritet och att grupperna är mer inarbetade kan däremot ha en positiv inverkan på resultatet.

[119] Korrelationskoefficienten mellan andel och tid för dessa åtgärder varierar mellan -0,58 och -0,68.

Nedan redovisas uppgifter för de sju olika slags grupper som hanterar flest isöb-ärenden.[120] Tillsammans hanterar de närmare 90 procent av ärendena.[121]

Figur 6 Procentuell andel redovisade, nedlagda och öppna ärenden per utredningsgrupp, 2016–2020



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Som framgår är det stora skillnader mellan hur väl de olika grupperna lyckas med sina isöb-ärenden. Skillnaden mellan den grupp som har högst respektive lägst andel redovisade ärenden uppgår till 33 procentenheter. Motsvarande för nedlagda ärenden är 17 procentenheter.

Generellt har grupperna på polisområdesnivå bättre resultat och genomför både enskilda åtgärder och utredningarna som helhet snabbare än grupperna på regional nivå. Grupperna på regional nivå har en lägre redovisningsgrad än genomsnittet på 31 procent medan övriga grupper ligger över genomsnittet. Skillnaderna tycks inte kunna förklaras av att de regionala grupperna skulle ha mer komplexa ärendena sett till antal brottskoder, målsägande eller misstänkta. I stället har grupperna på polisområdes- och lokalpolisområdesnivå något mer komplexa ärenden än grupperna på regionnivå enligt de parametrarna.[122] Tidsskillnaderna tycks inte heller kunna förklaras av ledtider för it-forensiska

[120] Vi har sorterat data i 17 grupper: ingripandegrupp, brott i nära relation (PO), bedrägeri, desk, grova brott (PO), iseb, isöb, it-brott (region), utredning lokalpolisområde, utredning polisområde, utredning region, spaning, kontaktcenter, utredningsjour, internationell organiserad brottslighet, stöd/service och övrigt.

[121] Se tabell 1.3 i bilaga 1.

[122] Se tabell 1.10 i bilaga 1.

undersökningar; de regionala grupperna begär inte sådana undersökningar i större utsträckning än övriga grupper.[123] Däremot har de en något lägre andel ärenden med målsägande under 18 år, vilket skulle kunna bidra till en längre utredningstid jämfört med andra grupper.[124] Detta eftersom ungdomsärenden omfattas av tidsfrister, vilket antagligen innebär att de ges en hög prioritet.[125] Framför allt är det grupperna brott i nära relation och grova brott som har en högre andel minderåriga misstänkta jämfört med övriga grupper. Sämst presterar isöb-grupperna, vilket skulle kunna förklaras av att de fortfarande är under uppbyggnad och saknar personal.[126] Dessa grupper behöver också biträda andra grupper med granskning av dokumenterade sexuella övergrepp mot barn, men det har inte gått att få fram tillförlitliga uppgifter om hur stor andel av deras tid som går till att lämna biträde.

Något förvånande kan konstateras att skillnaderna i resultat mellan handläggande grupper på olika nivåer inte får något genomslag på regionernas resultat under perioden. I regionerna Mitt, Öst, Bergslagen och Väst hanteras störst andel ärenden av någon av de regionala grupperna.[127] Väst och Bergslagen har högre redovisningsgrad än genomsnittet medan Mitt och Öst har lägre (se avsnitt 4.3.1).

4.4 Uppsökande och förebyggande arbete bedrivs sällan

Oavsett hur polisregionerna har valt att organisera arbetet så ligger fokus på att utreda de brott som anmäls. Det uppsökande och förebyggande arbetet är inte en naturlig del av den dagliga verksamheten. Detta kan bero på dels oklarheter när det gäller hur arbetet ska bedrivas, dels att utredning av anmälda ärenden tar huvuddelen av resurserna i anspråk.

---

123 De begär heller inte fler it-forensiska undersökningar i ett och samma ärende än övriga grupper. Se bilaga 1, tabell 1.12.

124 Isöb har lägst andel minderåriga målsägande, på 7 procent, it-brott 57 procent, utredning LPO 66 procent, brott i nära relation 69 procent, grova brott 79 procent och utredning PO 87 procent. Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

125 Förundersökningskungörelsen, FUK, (1947:948) respektive lagen om unga lagöverträdare, LuL (1964:167), sätter upp tidsfrister för ungdomsärenden. I FUK anges bara att fristerna gäller för brott avseende liv, hälsa, frid och frihet, det vill säga 3–4 kap brottsbalken. Begreppen har dock tolkats brett och enligt allmän uppfattning ingår även sexualbrott enligt 6 kap brottsbalken. Se SOU 2000:42, s. 85 f; Ds 2013:30, s. 221.

126 Vi har inte haft möjlighet att jämföra antal inkomna ärenden per medarbetare i de olika grupperna för att se om någon grupp är mer belastad. Vi har ställt frågor till regionerna om antalet årsarbetskrafter som arbetar med isöb, men alla regioner har inte kunnat ge heltäckande svar. Av de regioner som har kunnat svara, har alla i isöb-verksamheten tillgång till centrala kompetenser, som barnförhörsledare, it-forensiker och granskare av övergreppsmaterial, i likvärdig omfattning sett till antal ärenden.

127 I Mitt hanteras 81 procent av ärendena av en av de regionala grupperna, i Öst 70 procent, i Bergslagen och Väst 55 procent, i Stockholm 32 procent, i Syd 19 procent och i Nord 1 procent. Se tabell 1.4 i bilaga 1.

4.4.1 Oklart hur det uppsökande arbetet ska bedrivas

Uppsökande arbete behövs för att hitta de barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling eftersom de sällan självmant berättar för någon om det. Inte heller barn som blir gromade vågar självklart berätta om vad som har hänt. Däremot kan polisen hitta fler barn om ett barn vågar anmäla. På så vis nystas ofta fler ärenden upp.[128]

I våra intervjuer har det framkommit att det i stort sett inte bedrivs något uppsökande arbete alls för att hitta barnen som utnyttjas genom köp av sexuell handling och deras förövare. Som nämnts i avsnitt 2.1 är antalet anmälda brott i denna kategori mycket lågt – knappt 2 procent av det förväntade antalet brott utifrån försiktiga skattningar av mörkertalet. Data från Polismyndighetens ärendehanteringssystem visar att knappt 40 procent av isöb-ärendena under perioden 2016–2020 anmäldes av en polisanställd. Det anmälningssättet indikerar att de har upptäckts av polisen inom ramen för exempelvis en utredning eller insats. 8 procent av de här anmälningarna har utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling som huvudbrott.[129] Även bland de brott som polisen upptäcker själva är alltså de här brotten ovanliga.[130]

Polisen är också beroende av ett välfungerande samarbete med socialtjänsten som kan ta hand om barnet/ungdomen och barnets familj som ofta hamnar i kris när det uppdagas att ett barn har haft sex mot ersättning eller har pressats att skicka bilder och filmer där de utsätter sig själva eller andra för övergrepp.[131] Behovet av samverkan med socialtjänsten kan också göra att ärendena upplevs som svårarbetade.[132] Eftersom barnen, framför allt de som utnyttjas genom köp av sexuell handling, ibland själva söker upp sina förövare och kan vara ovilliga att delta i utredningen, kan både barnen och de som hittar dem ha svårt att nå bortom förklaringen att barnet själv har valt det.[133] Också att brottet har en otydligare hemvist (se avsnitt 4.2) kan ha bidragit till att det faller mellan stolarna.

---

128 Intervjuer Polismyndigheten gruppchef isöb 2020-11-12, gruppchef groominggruppen 2021-02-02; Åklagarmyndigheten senior åklagare 2021-02-12.

129 Riksrevisionens bearbetning av statistik från DurTvå.

130 De vanligaste brotten polisen upptäcker är barnpornografi och utnyttjande av barn för sexuell posering. Det är vanligt att de då hänger ihop med ett annat sexualbrott, som våldtäkt, sexuellt ofredande eller sexuellt utnyttjande. I några fall tycks barnpornografi också upptäckas i samband med helt andra utredningar, såsom narkotikabrott.

131 Polismyndigheten Region Mitt, *Slutrapport pilotprojekt region Mitt Beivra sexköp av barn och unga via internet*, 2017; intervjuer Polismyndigheten processledare it-brottslighet 2021-03-26; Riksrevisionens frågor till polisregionerna.

132 Intervjuer Polismyndigheten processledare isöb 2020-10-15; gruppledare Barnahus Stockholm 2020-10-27; gruppchef isöb Bergslagen 2020-11-03; specialist människohandel och prostitution 2021-03-04.

133 Intervju regionkoordinator barn och unga, 2020-09-28. Intervju Polisregion Stockholm Sektionschef och gruppchef på Människohandel 2020-11-04. Se också exempelvis Fredlund, *Adolescents selling sex as self-injury*, 2019.

Inom Polismyndigheten har det tagits fram en metod för att hitta barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling. Metoden går ut på att polisanställda under alias stämmer träff för köp av sex med barn som har annonser på exempelvis sugardatingsidor. Vid träffen möts barnet i stället av polis och socialtjänst som underrättar föräldrarna. Via barnet går det sedan att hitta förövarna. Metoden har lärts ut i vissa lokalpolisområden under nationella insatsveckor mot prostitution och människohandel. Under de veckorna har personal från Noa åkt till det aktuella lokalpolisområdet och dels utbildat den lokala personalen teoretiskt om metoder för att motverka prostitution, dels arbetat praktiskt tillsammans med den lokala personalen på plats. Insatsveckorna har varit fokuserade på vuxenprostitution, men har också inkluderat arbetet med att hitta barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling.[134]

Metoden har däremot aldrig formaliserats i ett metodstöd. Region Mitt använde under 2017 metoden i ett pilotprojekt då två poliser avdelades för att arbeta uppsökande mot barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling. Metoden visade sig då fungera väl för att hitta utsatta barn, men den krävde mycket nära samverkan med socialtjänsten för att vara framgångsrik i att omhänderta barnen. De utredningar som följde av att barn hittades tog också stora resurser från polisen. Därmed fanns inte längre personal för att söka upp fler barn. Region Mitt föreslog därför att metoden snarare skulle användas brottsförebyggande med det primära syftet att omhänderta utsatta barn, utan att det nödvändigtvis leder till brottsutredningar.[135] Metoden används i nuläget inte systematiskt av Polismyndigheten.

4.4.2 Polismyndigheten kan utveckla det förebyggande arbetet

Ett sätt att arbeta förebyggande är att vara ute i skolorna och prata direkt med barnen. De poliser som får möjlighet att föreläsa i skolorna upplever det ofta som givande och som ett sätt att få ny energi till det viktiga utredningsarbetet. Några regioner (framför allt Nord, Syd och Väst) arbetar med att lokalpolisen ska kunna ta ansvar för mer av det förebyggande arbetet genom att låta dem ta upp isöb-frågorna när de är ute i skolorna.[136] Samtidigt är det något som sker i mån av tid och det finns inte någon plan för hur lokalpolisen över hela landet skulle kunna spela en aktiv roll för att arbeta förebyggande med isöb-frågorna.

Det finns regionala samordnare för brottsförebyggande arbete inom polisen. Deras uppdrag är mycket brett och det är inte självklart hur det

134 Intervju Polismyndigheten specialist människohandel och prostitution, 2021-03-04.

135 Polismyndigheten Region Mitt, *Slutrapport pilotprojekt region Mitt Beivra sexköp av barn och unga via internet*, 2017; intervjuer Polismyndigheten processledare it-brottslighet 2021-03-26.

136 Intervjuer Polismyndigheten biträdande regionpolischef Nord 2021-05-06; regionkansli Syd 2021-05-05; RC3 Väst 2021-05-03.

brottsförebyggande arbetet mot isöb-brotten skulle integreras i det. I dagsläget arbetar de regionala samordnarna alltså inte med isöb-brotten.[137]

Polisen ser annars gärna att andra aktörer tar ett steg framåt. Skolverket skulle till exempel kunna ta en roll i det förebyggande arbetet. Dels genom att inkludera information om sexuell utsatthet och våld i sex- och samlevnadsundervisningen, dels genom att tillhandahålla informationsmaterial och lärarhandledningar om ämnet.[138] SC3 påtalar att myndigheten i stort behöver få till stånd fler samarbeten med andra aktörer i det förebyggande arbetet.[139]

Sedan 2017 finns ett barnaråd på SC3 som startades i samband med regeringsuppdraget från 2016 om att hitta nya sätt att förstärka förmågan att bekämpa sexualbrott mot barn. Barnarådet är en löst sammansatt grupp som möts under informella former 3–4 gånger per år. Skolverket, Stiftelsen Allmänna barnhuset, Barnafrid, Barnombudsmannen, Statens medieråd och en rad frivilligorganisationer som exempelvis Ecpat, Rädda Barnen och Childhood är inbjudna.[140] Barnarådet är ett försök att samverka med aktörer utanför polisen i det brottsförebyggande arbetet. Detta skulle kunna utvecklas vidare så att resultaten av arbetet kan spridas inom myndigheten och på så vis ge det brottsförebyggande arbetet större utrymme.

Flera poliser har lyft möjligheten att få patrullera på nätet som en del av ett förebyggande arbete. De hävdar att det digitala rummet måste vara en lika självklar plats att synas på som det fysiska rummet.[141] Under våren 2021 startade polisen en kampanj i sociala medier, ”Är det delbart?”, för att informera om vad som är brottsligt, vikten av att anmäla och hur vuxna kan prata med barn om brottsligheten.[142] Polisen har också blockerat internetsidor och stört trafiken i peer-to-peer-nätverk som delar övergreppsmaterial. En del av det förebyggande arbetet bygger på Empact-samarbeten, där polis i EU arbetar med att ta fram metoder för att hindra att barn utsätts för sexuella övergrepp.[143] Även Rädda barnen tar fram material för skolor och föräldrar som exempelvis ”#Nätsmart” eller ”Trygg på nätet”.[144]

---

137 Intervju Polismyndigheten ansvarig brottsförebyggande SC3 2021-05-04; Polismyndigheten, Internt PM ISÖB Brottsförebyggande 2021-04-21. E-post processledare isöb 2021-06-07.

138 Intervjuer Polismyndigheten biträdande regionpolischef Nord 2021-05-06; regionkansli Syd 2021-05-05; RC3 Väst 2021-05-03.

139 Polismyndigheten, *ISÖB Brottsförebyggande arbete*, 2021.

140 Intervju Polismyndigheten ansvarig brottsförebyggande SC3 2021-05-04.

141 Intervjuer Polismyndigheten gruppchef isöb region Mitt 2020-11-12; verksamhetsutvecklare SC32021-02-24; utbildningsansvarig SC3 2021-02-24, regionkansli Syd 2021-05-05; Riksrevisionens frågor till polisregionerna.

142 Polismyndigheten, *Är det delbart? Om att ta, ha och dela nakenbilder. Informationsfolder*, 2021.

143 Polismyndigheten, *Internt PM ISÖB Brottsförebyggande*, 2021.

144 Rädda Barnen, ”Handboken #nätsmart - Rädda Barnen”, hämtad 2021-06-30.

4.5 Åklagarkamrarna är sårbara

Åklagarkamrarna organiserar sitt arbete på olika sätt, men en majoritet av dem fördelar isöb-ärendena till en viss grupp på kammaren. Det borde göra det möjligt att säkerställa att en åklagare med adekvat kompetens hanterar ärendet. Det ofta omfattande materialet i isöb-ärenden kan däremot göra dem betungande för enskilda kammare.

Åklagarmyndigheten har som ambition att inte koncentrera för många ärendeslag till särskilda funktioner. Samtliga 32 allmänna kammare ska kunna hantera alla typer av ärenden. Tanken är att det ska säkerställa likvärdighet över hela landet. Riksåklagaren har dock uttalat en ambition att endast de skickligaste och mest erfarna åklagarna ska handlägga isöb-ärenden.[145] Åklagarkamrarna har ofta särskilda grupper för att hantera en viss typ av ärenden, men mindre kammare har inte alltid samma möjligheter att göra detta. Grupperna som får ta hand om isöb-ärendena är ofta barn- och ungdomsgrupper, som redan har fristärenden, eller grupper som i huvudsak hanterar brott i nära relation. I en femtedel av åklagarkamrarna finns det inte någon särskild grupp som ärendena fördelas till. Två av kamrarna som inte har en särskild grupp lottar däremot ärendena på vissa utpekade åklagare. Övriga som saknar grupp lottar ärendena fritt mellan kammarens åklagare. Åklagarna som arbetar i de aktuella grupperna har generellt gått någon av vidareutbildningarna inom antingen barnutredningar eller it-relaterad brottslighet. En del av dem har dock ännu inte gjort det.[146]

Många poliser efterfrågar särskilda kontaktåklagare för isöb-ärendena för att ha en åklagare som är insatt på området att vända sig till. Två tredjedelar av åklagarkamrarna har en kontaktåklagare för barnärenden i stort. Kamrarna har däremot inte särskilda kontaktåklagare för just isöb-brotten. Det är främst åklagarområde Syd-Öst som saknar kontaktåklagare och särskilda grupper/åklagare som hanterar isöb-ärendena.[147]

Eftersom isöb-utredningar kan innebära ett omfattande utredningsmaterial och kan pågå länge, så kan ett isöb-ärende sysselsätta en åklagare under lång tid. Denna låsning av resurser gör åklagarkamrarna sårbara. Bland andra ämnesspecialister med inriktning it och brott på Åklagarmyndigheten menar att det skulle kunna vara en fördel om det fanns en stödresurs, möjligen på områdesnivå, som kunde stärka upp den åklagarkammare som får ett omfattande ärende. Stödet kunde bestå i stöttning med personal för att möjliggöra dubblering[148] eller att stötta med kunskap. Någon sådan stödresurs finns inte idag.[149]

---

145 Sveriges Radio, ”Behövs mer resurser till att utreda sexualbrott mot barn”, hämtad 2021-06-08.
146 Riksrevisionens sammanställning av inkomna svar från landets 32 åklagarkammare.
147 Riksrevisionens sammanställning av inkomna svar från landets 32 åklagarkammare.
148 Dubblering är när två åklagare ansvarar för samma fall gemensamt.
149 Intervju Åklagarmyndigheten ämnesspecialist brott och it 2021-03-01.

5 Stöd och kompetensutveckling

I detta kapitel behandlas frågan om huruvida Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten tillhandahåller ändamålsenliga stöd för medarbetarna. Nedan sammanfattas våra huvudsakliga iakttagelser.

- Det finns brister i polisens metodstöd för isöb-ärenden, men nya stöd håller på att utvecklas vid det nationella it-brottscentrumet på Noa.
- Noa är processägare för isöb men har inte i tillräcklig utsträckning tillvaratagit den metodutveckling som sker på regional och lokal nivå inom myndigheten.
- Polismyndigheten har inte tillhandahållit det it-stöd eller de utbildningar som krävs för en effektiv isöb-verksamhet.
- Åklagarmyndigheten har i allt väsentligt tillhandahållit det metodstöd och de utbildningar som personalen efterfrågar för isöb-arbetet. Däremot efterfrågar personalen ökade möjligheter till kollegialt utbyte och lärande.

5.1 Det finns brister i metodstödet

Både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har metodstöd för isöb-brotten. Åklagarna tycks nöjda med sina stöd, medan det finns vissa brister i stöden inom Polismyndigheten. De operativa grupperna inom Polismyndigheten saknar också vissa it-stöd för arbetet och it-infrastrukturen är inte heller fullt utbyggd.

5.1.1 Det har tagit tid för Polismyndigheten att ta fram metodstöd

Inom Polismyndigheten ligger ansvaret för att ta fram och utveckla metodstöd på processägaren som i sin tur kan fördela arbetsuppgifterna till en processledare. För isöb har det på nationell nivå tagits fram en rollbeskrivning för isöb-utredare, riktlinjer för isöb samt ett metodstöd för polisens kontaktcenter, PKC, som bland annat tar upp anmälningar. Rollbeskrivningen klargör vilken typ av kompetens och utbildning som är relevant för en isöb-utredare samt vad utredaren förväntas arbeta med.[150] Riktlinjen fokuserar på vilka brott isöb-grupper bör hantera och fördelningen av ärenden inom gruppen, men också på samarbetet och ansvarsfördelningen mellan olika RC3 samt mellan RC3 och SC3.[151]

Riktlinjen innehåller också en kort beskrivning av ”processen för utredning av isöb-ärenden”. Processen klargör att it-forensiker extraherar material från datorer, mobiler och andra lagringsmedia medan isöb-utredarna analyserar och klassificerar materialet, dokumenterar resultatet samt arbetar med

[150] Polismyndigheten, *Rollbeskrivning Isöb-utredare SC3/RC3*, 2020.

[151] Riksrevisionens frågor till polisregionerna; intervju Polismyndigheten sektionschef SC3 2021-02-25. Se avsnitt 2.3 för en beskrivning av ansvarsfördelningen.

brottsofferidentifiering.[152] Beskrivningen av arbetsprocessen är således fokuserad på barnpornografibrotten medan övriga isöb-brott inte diskuteras.

SC3 har nyligen tagit fram ett metodstöd för FU-ledare och utredare inom isöb, men det är ännu inte beslutat. Det metodstödet riktar sig till samtliga isöb-brott, men fokus är även här på brott som innehåller övergreppsmaterial. Det ger utförliga beskrivningar av möjliga utredningsåtgärder och framgångsfaktorer, liksom rutiner för dokumentation och delning av utredningsmaterial internt och med åklagare.[153]

Metodstödet för PKC ger PKC-handläggare information om brottstypen och vilka frågor och uppmaningar som är viktiga att ställa till anmälaren när ett isöb-brott anmäls.[154] Det finns även visst metodstöd på myndighetens intranät, där exempelvis RC3 lägger ut information i en lista med vanliga frågor när de märker att de får många frågor på samma tema.[155]

Som nämnts i avsnitt 4.6 har Polismyndigheten också tagit fram en metod för hur man kan söka upp de barn som utnyttjas genom köp av sexuell handling. Metoden har emellertid inte formaliserats så att den kan spridas inom organisationen.[156] Det innebär att metoden stöter på motstånd bland dem som inte har arbetat med den tidigare. Enligt kritikerna har metoden exempelvis inte fått juridiskt klartecken. Den upplevs också som problematisk genom att den fokuserar på att ”fånga” det utsatta barnet som inte har begått något brott. Detta trots att syftet är att skydda barnet från fler övergrepp och att identifiera gärningsmännen.

Det finns exempel på att lokala och regionala metoder utvecklas inom Polismyndigheten, möjligen som en följd av att det saknas nationella metoder. Vissa av dessa metoder är uppenbarligen framgångsrika medan motsatsen är fallet för andra.[157] Noa fångar dock inte upp dessa metoder i någon större utsträckning, vare sig för att sprida de välfungerande eller för att se till att de mindre lyckade inte längre används.

---

152 Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för utredning av internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn*, 2020.

153 Polismyndigheten, *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn (Isöb). Metodstöd för utredare och FU-ledare*, 2021.

154 Polismyndigheten, *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn. Metodstöd för anmälningsupptagare*, 2021.

155 Intervju Polismyndigheten verksamhetsutvecklare SC3 2021-02-24.

156 Polismyndigheten Region Mitt, *Slutrapport pilotprojekt region Mitt Beivra sexköp av barn och unga via internet*, 2017; intervju Polismyndigheten specialist människohandel och prostitution 2021-03-04.

157 En lokal metod har till exempel lyckats korta tiderna det tar att få information från utländska företag som tillhandahåller olika kommunikationsplattformar med flera månader. Andra metoder tycks i stället ha fokuserat på att få ner balanser utan att se till kvaliteten i utredningsarbetet. Polismyndigheten *Underrättelseorientering för brottsområde ISÖB från NOA Underrättelseenheten*, 2020; intervjuer Polismyndigheten FU-ledare groomingruppen Stockholm 2021-03-19; gruppchef, utredare isöb Stockholm 2020-11-03, handläggare Noa Underrättelseenhet 2021-01-22.

5.1.2 Polis och åklagare har ett gemensamt metodstöd men det är inte anpassat för digitala brott

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har ett gemensamt metodstöd som kallas för ”ett utvecklat bästa arbetssätt”. Det är avsett för utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. Stödet beskriver en arbetsmetod och anger mål för handläggningen. Det ger tips för en bra bevissäkring och innehåller checklistor för åtgärder att vidta under utredningen.[158] Metodstödet fokuserar emellertid på brott som inte begås digitalt. Enligt processledaren för isöb pågår en dialog om att myndigheterna ska utveckla ett bästa arbetssätt anpassat till de digitala brotten.[159]

5.1.3 Åklagarna är nöjda med sitt stöd

Inom Åklagarmyndigheten finns handböcker för sexualbrott på internet mot unga brottsoffer och för brott mot barn. De behandlar såväl delar av utredningsarbetet som frågor om lagstiftning, rättspraxis och rubricering av brotten.[160] Myndigheten har också en sida med vanliga frågor och svar kring it-relaterad brottslighet på intranätet.[161] De befintliga stöddokumenten är för närvarande under översyn inom Åklagarmyndigheten och en rättslig vägledning om sexualbrott mot barn (både fysiska och digitala) håller på att utarbetas och förväntas bli klar under år 2022.[162]

Inom Åklagarmyndigheten finns ett utvecklingscentrum (UC), med ansvar för olika sakområden, som åklagare kan vända sig till med frågor. De kan också ställa frågor till ämnesspecialisterna som finns för vissa områden, bland annat för it-brott.[163] De åklagare vi intervjuat uppger att dessa stöd fungerar bra.[164] Vissa åklagare har dock påtalat att det är en brist att det inte finns någon ämnesspecialist som kombinerar områdena it och sexualbrott mot barn.[165]

---

158 Åklagarmyndigheten UC Göteborg och Polismyndigheten UC Väst, *Utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. Promemoria om ett utvecklat bästa arbetssätt*, uppdaterad 2018; Åklagarmyndigheten UC Göteborg och Polismyndigheten UC Väst, *Utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. Checklistor för polis och åklagare för ett utvecklat bästa arbetssätt*. Uppdaterad 2018.

159 Intervju Polismyndigheten processledare isöb 2021-05-07.

160 Åklagarmyndigheten UC Göteborg, *Brott mot barn – Åklagarens* handbok, 2012 uppdaterad 2019; Åklagarmyndigheten UC Göteborg, *Sexualbrott på internet mot unga brottsoffer,* RättsPM 2016:4.

161 Intervju Åklagarmyndigheten senior åklagare Uppsala 2021-02-09.

162 Dessa uppgifter framkom vid Åklagarmyndighetens faktagranskning av rapporten.

163 Intervju Åklagarmyndigheten UC Göteborg 2021-02-03.

164 Se exempelvis intervjuer Åklagarmyndigheten kammaråklagare Falun 2021-02-11; kammaråklagare Örebro 2021-02-22.

165 Intervjuer Åklagarmyndigheten senior åklagare Uppsala 2021-02-09, senior åklagare Eskilstuna 2021-02-12, ämnesspecialist it & brott 2021-03-01.

5.1.4 Nätverk för erfarenhetsutbyte fungerar som kompletterande stöd

Det finns olika nätverk för erfarenhetsutbyte inom både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Nätverken upplevs som värdefulla för dem som är med i dem. Här kan deltagarna jämföra erfarenheter, utbyta tips och lära sig nya saker. Inom polisen finns exempelvis nätverk för människohandel, chefer för RC3, gruppchefer för isöb, isöb-utredare, barnförhörsledare, förundersökningsledare samt deskar på RC3/SC3.

Inom Åklagarmyndigheten har ämnesspecialisterna nätverk inom sina respektive områden med representanter från åklagarkamrarna. Det finns också mer lokala nätverk, som till exempel ett nätverk med barnåklagare i Stockholm. Enligt Ecpat har åklagare tidigare önskat fler möjligheter till erfarenhetsutbyte, både mellan åklagare, åklagarkammare och mellan polis och åklagare och några nätverk har utvecklats sedan dess. Vissa nätverk är främst inriktade på att dela information om vilka ärenden som är på gång, medan andra även diskuterar problem och lösningar i större utsträckning.[166] Det finns även nätverk där it-åklagare och isöb-grupper på såväl nationell som regional nivå kan diskutera både strategiska och operativa frågor.[167]

Både polis och åklagare deltar även i Barnahusnätverket, som koordineras av Barnafrid. På nätverksträffarna, som sker två gånger om året sedan 2018, lyfts viktiga frågor som handlar om brott mot barn. Två av träffarna har specifikt handlat om brott som hanteras av isöb-grupperna.[168] Det är dock inte tydligt hur kunskap och erfarenheter sedan sprids vidare inom myndigheterna.

5.1.5 Det har dröjt länge att få it-stöd och it-infrastruktur på plats

It-program och it-utrustning är viktiga metodstöd i de här utredningarna eftersom brotten begås på internet. De brott som sedan fortsätter i det fysiska rummet har också digitala dimensioner som gör att it-stöd är viktigt för polisen. Behoven av it-stöd och it-infrastruktur ökar dessutom hela tiden samtidigt som det finns ett glapp mellan verksamhetens behov och stödfunktionernas förmåga att leverera.

Behoven avser framför allt bättre stöd för utredningar av barnpornografi för att inte behöva granska samma material flera gånger. Det skulle frigöra resurser från

---

166 Ecpat, *Vad behöver en åklagare veta? Om internetrelaterade sexualbrott mot barn*, 2018; Minnesanteckningar från möten med kontaktpersonerna THB 2018–2020; inspelning forum för FU-ledare i isöb-grupper 2021-03-19; intervjuer Polismyndigheten gruppchef och utredare isöb Stockholm 2020-11-03; verksamhetsutvecklare SC3 2021-02-24; intervjuer Åklagarmyndigheten senior åklagare Uppsala 2021-02-09; ämnesspecialist brott och it 2021-03-01.

167 Intervju Polismyndigheten isöb Väst 2021-05-06; intervju med Åklagarmyndigheten UC Göteborg 2021-02-03.

168 Nätverksmöte våren 2019: Sexuella övergrepp på nätet; nätverksmöte våren 2021: Unga som förgriper sig på andra barn och unga.

granskningsarbetet och förbättra arbetsmiljön för granskarna. Ett sådant it-stöd håller på att tas fram sedan sju år och har börjat lanseras i september 2021.[169]

Företrädare för SC3 menar att inköp, utveckling och implementering av it-system som behövs i arbetet generellt tar lång tid för it-avdelningen.[170] Det behövs också en särskild it-infrastruktur för att till fullo kunna använda sig av it-stöden. Den är fortfarande inte helt på plats trots att det sedan 2017 finns ett beslut om vilka orter som behöver tillgång till den. Tillgången till it-infrastrukturen är också begränsad till regional nivå, vilket innebär att polisområdena inte kan använda sig av den.[171] It-avdelningen har inte fått några extra medel för att klara av utbyggnaden. Nya krav och behov har dessutom tillkommit under projektets gång. Ett problem som it-avdelningen lyfter är att inköpskostnaderna per användare för de it-stöd som behövs hela tiden ökar allteftersom funktionaliteten utvidgas.[172]

5.2 Utbildningsskuld inom polisen

Det finns en brist på relevanta utbildningar för området inom Polismyndigheten, både när det gäller vilka utbildningar som finns tillgängliga och antalet utbildningsplatser.

Inom Polismyndigheten ansvarar HR-avdelningen för utbildningar. Övriga delar av myndigheten lämnar önskemål till HR-avdelningen, som sedan ansvarar för att ta fram relevant utbildning på området. Det kan ske i samarbete med externa aktörer, såsom universitet eller internationella polissamarbeten, men det kan också vara ett internt arbete inom Polismyndigheten. När utbildningar tas fram internt inom myndigheten lånar HR-avdelningen in personer från den operativa verksamheten som lärare.[173] Detta kan dock innebära problem för den operativa verksamheten som behöver avvara resurser. Samtidigt är den operativa verksamheten beroende av att personalen får vidareutbilda sig.

5.2.1 Utbildningar tas inte fram

En tanke med att samla isöb-brotten är att det behövs särskild kompetens för att utreda dem. För att arbetet ska bli effektivt krävs då också att personalen får

169 Intervjuer Polismyndigheten sektionschef SC3 2021-02-25; processledare isöb 2021-05-07. It-stödet förväntas vara på plats i samtliga regioner under våren 2022. Uppgift i e-post processledare isöb, 2021-09-27.

170 Intervjuer Polismyndigheten sektionschef SC3 2021-02-25; processledare isöb 2021-05-07.

171 Uppgift som framkom vid Polismyndighetens faktagranskning.

172 Intervju Polismyndigheten it-avdelningen 2021-05-24.

173 Polismyndigheten *Genomlysning av utbildningsverksamheten vid Polismyndigheten*, 2019; Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 2020, s. 22; intervjuer Polismyndigheten nationella samordnare hr-avdelningen 2021-03-23; gruppchefer hr-avdelningen 2021-03-24.

tillgång till de utbildningar som ger verktyg att kunna utreda brotten.[174] SC3 har kravställt ett trettiotal utbildningar på it-området till HR-avdelningen, men ingen av dem har utvecklats till kurser i Polismyndighetens kurskatalog.[175] En del av dessa utbildningar skulle behöva tas fram inom Polismyndigheten, medan andra redan finns framtagna inom ramen för olika internationella samarbeten. I sådana fall handlar det antingen om att översätta utbildningarna till svenska eller att skicka personal till kurserna utomlands. Eftersom HR-avdelningen ansvarar för de finansiella medlen för utbildning är det svårt för den operativa verksamheten att skicka personal på utbildning utan att den finns med i HR-avdelningens kursutbud. En uppfattning som framförs i flera intervjuer är att Polismyndigheten inte utnyttjar de internationella samarbetena och utbildningarna i den utsträckning som de skulle kunna.[176] Eftersom det saknas utbildningar för isöb-utredare har Polismyndigheten inte heller ställt krav på kompetensprofiler i sina nationella riktlinjer.[177]

Isöb-processen och den it-forensiska processen ställer delvis samma krav på utbildning. Men eftersom det är två skilda processer hanteras de separat vid planering och kravställande av utbildningsbehovet gentemot HR. Att hantera dem delvis gemensamt skulle kunna ge samordningsvinster.[178]

Enligt HR-avdelningen har det varit svårt att prioritera mellan alla krav som kommer från den operativa verksamheten. De menar att det till stor del beror på att det inte har funnits någon systematik i hur kraven har inkommit till avdelningen. I stället har enskilda medarbetare i den operativa verksamheten kontaktat enskilda medarbetare på HR-avdelningen.

HR-avdelningen har nyligen omorganiserat arbetet och då även ställt krav på de olika huvudprocesserna inom Polismyndigheten att lämna samlade krav och prioritera utbildningarna för respektive process i kravställandet. Det finns däremot inga riktlinjer för hur processernas behov ska prioriteras mot varandra.[179]

---

174 En utbildning för isöb-utredare som är tänkt att vara i olika steg ska tas fram och skulle ha varit klar under 2021. Se Polismyndigheten Internrevisionen *Granskning av polisens arbete avseende sexualbrott mot barn*, 2020, s. 13–15.

175 Se Polismyndigheten, *Kurskatalog 2021*, uppdaterad 2021-01-21. HR-avdelningen har under våren 2021 tillsammans med den operativa verksamheten sett över behovet av utbildning, bland annat på it-området. Det resulterade i att SC3 ska ta fram de utbildningar som behövs medan HR ger pedagogiska råd i det arbetet. Dock finns inte medel att genomföra arbetet i år. E-post Polismyndigheten verksamhetsspecialist kompetensfrågor SC3 2021-05-25.

176 Intervju Polismyndigheten verksamhetsspecialist kompetensfrågor SC3 2021-02-26.

177 Intervjuer Polismyndigheten sektionschef SC3 2021-03-31; utbildningsansvarig SC3 2021-03-25.

178 E-post Polismyndigheten verksamhetsspecialist kompetensfrågor SC3 2021-05-25. Enligt uppgift har verksamheten önskat en samplanering, men HR vill hantera de olika processerna separat.

179 Polismyndigheten *Genomlysning av utbildningsverksamheten vid Polismyndigheten*, 2019; intervjuer Polismyndigheten nationella samordnare HR-avdelningen 2021-03-23; gruppchefer HR-avdelningen 2021-03-24.

5.2.2 Gamla utbildningar har försvunnit utan att nya har ersatt dem

Myndigheten har tidigare anordnat utbildningar som är relevanta för isöb-utredare, exempelvis utbildningen för att granska övergreppsmaterial eller för särskild internetinhämtning (det vill säga att spana på internet under ett alias). Men inte heller de utbildningarna var inplanerade under 2021. En extrainsatt utbildning för att granska övergreppsmaterial gavs ändå i juni 2021 eftersom behovet var så stort. Det finns dock fortfarande ingen utbildning för särskild internetinhämtning. Men för att jobba med dessa arbetsuppgifter krävs ändå att man har gått utbildningarna. Däremot finns vissa kurser för it-forensiker, liksom kurser för barnförhörsledare, förundersökningsledare, utredare inom människohandel och utredningsutbildning för civilanställda.[180]

Flertalet isöb-grupper är under uppbyggnad och håller på att rekrytera personal. Att det då saknas relevanta utbildningar eller finns för få utbildningsplatser upplevs skapa bromsklossar i verksamheten.[181] Det finns också begränsningar för vilka som får gå vissa utbildningar när det är ont om plats. Exempelvis prioriteras isöb-utredare på regional och nationell nivå för utbildning i granskning av övergreppmaterial. Men övergreppsmaterial kan påträffas även i andra utredningar där det inte självklart finns någon med granskningskompetens. Då måste den utredande enheten begära biträde från sitt RC3. Samtidigt menar både processledaren för isöb och flera av förundersökningsledarna från de regionala isöb-grupperna att polisområdena och lokalpolisområdena i större utsträckning bör kunna hantera enklare isöb-ärenden. Det skulle kunna minska att begäran om biträden fördröjer utredningar.[182] I praktiken blir det emellertid inte möjligt om det främst är isöb-utredarna som får tillgång till de obligatoriska utbildningarna. Det skulle kunna lösas genom en kortare, mer behovsanpassad utbildning till de utanför isöb-grupperna som stöter på övergreppsmaterial.[183] Men även mer grundläggande utbildningar för utredning av it-relaterade brott saknas, trots att det i många år har sagts att hela personalen behöver höja sin kompetens på it-området.[184] It-relaterad brottslighet ingår inte heller i grundutbildningen till polis.[185]

---

180 Se Polismyndighetens kurskataloger för 2018–2021.

181 Intervju Polismyndigheten gruppchef isöb Bergslagen 2020-11-03.

182 Intervjuer Polismyndigheten gruppchef isöb Mitt 2020-11-12; FU-ledare groominggruppen Stockholm 2021-03-19.

183 Det saknas även tillgång till it-infrastruktur som begränsar möjligheten att hantera övergreppsmaterial på polisområdesnivå.

184 Intervju Polismyndigheten verksamhetsspecialist kompetensfrågor SC3 2021-02-26; Riksrevisionen, *IT-relaterad brottslighet - polis och åklagare kan bli effektivare*.

185 Intervju Polismyndigheten processledare isöb 2021-05-07. Se även Polisen, "Utbildningsplan för polisprogrammet", 2020-01-01.

5.2.3 Utbildningsbehoven tillgodoses med ad hoc-lösningar

Till viss del sker utbildning utanför HR-avdelningens ramar. Exempelvis försöker de mer specialiserade grupperna att själva utbilda lokal- och områdespoliser. Både RC3 och gromningsgrupper har mer informellt utbildat lokalpoliser genom att informera om arbetet med respektive brottskategori och vad lokalpoliserna kan ta med sig i sitt eget arbete. Deskarna på RC3 lägger också tid på att kompetenshöja övrig polispersonal, såväl genom att åka ut och informera som att svara på frågor och lägga upp information på intranätet.[186]

Noa har även genomfört insatsveckor mot prostitution och människohandel. Då har personal från Noa Underrättelseenhet åkt ut till intresserade lokalpolisområden och både utbildat personal och arbetat praktiskt med frågorna.[187] Någon region har också köpt in exempelvis barnförhörsutbildning från privata företag i väntan på att utbildningen ska ges inom Polismyndigheten.[188]

Polismyndighetens internrevision har konstaterat att andelen färdigutbildade barnförhörsledare har minskat inom myndigheten; 2016 hade 43 procent av barnförhörsledarna gått igenom hela barnförhörsledarutbildningen, jämfört med 31 procent år 2020.[189] I övrigt utbildas personalen genom praktiskt arbete och kollegor.[190]

5.3 Åklagarmyndigheten erbjuder vidareutbildningar

Åklagarmyndigheten erbjuder flera relevanta utbildningar till sin personal. Inom Åklagarmyndigheten finns ett särskilt utbildningscentrum med ansvar för samtliga utbildningar. Bland annat ingår it-brott, brott mot barn samt vålds- och sexualbrott som särskilda teman i grundutbildningen till åklagare.

Åklagarmyndigheten genomförde 2017–2018 en utbildningsinsats då samtliga åklagare gick en utbildning i bevissäkring i it-miljö, vilket har bäring på isöb-brotten. Den utbildningen finns fortfarande kvar som en webbutbildning. Det finns också en webbutbildning om bemötande av sexualbrottsoffer. Den webbutbildning som har funnits om människohandel är under översyn.[191]

Myndigheten erbjuder också vidareutbildningar i flera steg inom it-brott respektive övergrepp mot barn, liksom en vidareutbildning avseende ungdomar och brott. Däremot finns ingen utbildning som kombinerar just it- och sexualbrott

186 Intervjuer Polismyndigheten chef groominggruppen Stockholm 2021-02-02; verksamhetsutvecklare SC3 2021-02-24, regionkansliet Syd 2021-05-05.

187 Intervju Polismyndigheten specialist människohandel och prostitution 2021-03-04.

188 Intervju sektionschef RC3 Bergslagen 2021-05-06.

189 Polismyndigheten Internrevisionen *Granskning av polisens arbete avseende sexualbrott mot barn*, 2020.

190 Intervju Polismyndigheten chef groominggruppen Stockholm 2021-02-02.

191 Uppgifter som framkommit i samband med Åklagarmyndighetens faktagranskning.

mot barn.[192] Ecpat har kritiserat detta och menar att det skapar rättsosäkerhet eftersom åklagarna som leder dessa utredningar behöver ha hög kompetens inom båda områdena. De måste förstå barns nätvanor, sexualbrottslagstiftningen och samtidigt ha god kunskap om digital bevisning, både avseende vilken bevisning som går att få fram och hur det ska gå till.[193] Ecpats forskningsrapport visar också att kunskapsnivån inom Åklagarmyndigheten är generellt god när det gäller att utreda isöb-brott, men att åklagare på mindre kammare har svårare för att sätta sig in i brottsområdet. De behöver i större utsträckning vara generalister och de hanterar inte isöb-brott tillräckligt ofta för att bli specialister.[194]

Enligt flera intervjuade åklagare finns det en god acceptans inom myndigheten för att gå utbildningar, men det kan ändå vara svårt att hinna med.[195]

[192] Åklagarmyndigheten *Utbildningar 2021;* intervju Åklagarmyndigheten ämnesspecialist brott och it 2021-03-01. Utbildningar 2019, 2020 och 2021, Åklagarmyndigheten.

[193] Se Ecpat, *Barnpornografibrottet – Det straffrättsliga skyddet mot dokumenterade sexuella övergrepp mot barn,* 2017; Ecpat, *I gråzonen. En rapport om lagliga sexuella kränkningar av barn*, 2017; Ecpat, *Vad behöver en åklagare veta? Om internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn*, 2018; Ecpat, *Åklagarens kompetens vid internetrelaterade sexualbrott mot barn – en barnrättslig analys*, 2019. Enligt Ecpat brister kunskapen i hela rättskedjan och efterfrågan en specialisering för poliser, åklagare och domare.

[194] Ecpat, *Vad behöver en åklagare veta? Om internetrelaterade sexualbrott mot barn*, 2018.

[195] Intervjuer Åklagarmyndigheten UC Göteborg 2021-02-03; åklagare Eskilstuna 2021-02-12.

6 Polisens samverkan med åklagare och socialtjänst

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser när det gäller hur polis och åklagare samverkar med varandra och med kommunernas socialtjänst. Sammanfattningsvis framgår följande:

- Den operativa samverkan mellan polis och åklagare fungerar generellt sett bra. Denna samverkan underlättas om det finns särskilt utpekade utredare och åklagare för de aktuella brotten. En annan framgångsfaktor är att polis och åklagare ger de gemensamma ärendena samma prioritet.
- Polis och åklagare är inte alltid överens om vilka utredningsåtgärder som bör vidtas i samband med isöb-brott. Det gäller bland annat om allt övergreppsmaterial måste granskas eller om det räcker med ett riskbaserat urval.
- Polisens samverkan med socialtjänsten kan förbättras. Barnahusen och regionkoordinatorerna kan skapa samarbetsvägar men hittills har dessa möjligheter inte utnyttjats särskilt mycket.

6.1 Samverkan mellan polis och åklagare fungerar i regel bra

Polis och åklagare samverkar generellt sett bra i det operativa arbetet med isöb-brott. Förutsättningarna för ett gott samarbete ökar om det finns särskilt utsedda poliser och åklagare för att hantera dessa brott. Problem kan emellertid uppstå om polis och åklagare på operativ nivå inte har möjlighet att prioritera samma ärenden samtidigt.

6.1.1 Särskilt utsedd personal och gemensamma prioriteringar lyfts som framgångsfaktorer

Vid isöb-brott leds förundersökningen ofta av en åklagare. Åklagaren bestämmer vilka utredningsåtgärder som polisen ska genomföra, och för att utredningarna ska kunna genomföras effektivt krävs ett nära samarbete mellan polis och åklagare. Bland annat är det viktigt att myndigheterna har gemensamma prioriteringar, något som de också själva har lyft fram som en viktig framgångsfaktor för verksamheten.[196] Men hur kontakterna mellan

[196] Se Åklagarmyndigheten UC Göteborg och Polismyndigheten UC Väst, *Utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. Promemoria om ett utvecklat bästa arbetssätt*, uppdaterad 2018.

myndigheterna sedan sker bestäms på operativ nivå och kan variera mellan olika områden och inblandade individer.

Intervjuade poliser och åklagare anser att samarbetet i utredningarna generellt sett fungerar bra, även om det kan uppstå problem ibland. De framhåller att det fungerar bättre om det finns särskilt utsedda åklagare och utredare för brotten. Då har de inblandade en god grundkompetens om brottsligheten och känner till vilka utredningsåtgärder som fungerar och i vilken ordning de bör genomföras. Dessutom ökar möjligheterna för ett tätare samarbete om samma personer återkommande arbetar tillsammans. Samarbetet underlättas också av om polis och åklagare har kontor nära varandra så att de inblandade enkelt kan träffas och diskutera utredningarna. Något som däremot kan fördröja utredningarna och skapa problem i samarbetet är om åklagaren och polisens utredningsteam inte har möjlighet att prioritera samma ärenden.[197]

Både poliser och åklagare kan uppfatta den andra parten som mer eller mindre påläst när det gäller isöb-utredningar. Om en åklagare uppfattar den polisiära utredningsledaren som mindre påläst brukar det hanteras genom tydligare instruktioner om vad som ska göras. Om förhållandet är det motsatta kan i stället polisen föreslå utredningsåtgärder för åklagaren.

6.1.2 Polis och åklagare är inte alltid överens om vilka åtgärder som behöver vidtas i förundersökningar om isöb-brott

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten försöker på olika sätt att skapa samsyn kring isöb-brotten. Samtidigt finns det exempel på när polis och åklagare inte haft samsyn om hur utredningarna ska bedrivas. Det har framför allt gällt granskning av övergreppsmaterial. Poliser har framfört önskemål om att allt material inte ska behöva granskas i mer omfattande utredningar. I stället bör polisen kunna ta stickprov när ytterligare övergreppsmaterial i beslaget inte längre påverkar straffet för brottet och det inte finns anledning att anta att den misstänkte har begått egna övergrepp så att det finns potentiella målsägande som skulle kunna identifieras genom fortsatt granskning. Anledningen till denna önskan att begränsa granskningen är att det ofta rör sig om mycket omfattande material med miljontals bilder. Det kan upplevas som ett onödigt, tidskrävande och dessutom psykiskt tungt arbete. Eftersom det inte finns några nationella riktlinjer för hur mycket som ska granskas är det i nuläget upp till varje åklagare att avgöra det i respektive utredning.[198]

---

[197] Intervjuer Polismyndigheten chef groominggruppen Stockholm 2021-02-02; FU-ledare groominggruppen Stockholm 2021-03-19; intervjuer med Åklagarmyndigheten UC Göteborg 2021-02-03; senior åklagare Uppsala 2021-02-09; kammaråklagare Örebro 2021-02-22.

[198] Intervjuer Polismyndigheten gruppchef och utredare isöb Stockholm 2020-11-03; sektionschef SC3 2021-02-25; regionkansli Syd 2021-05-05.

6.2 Polisens samverkan med socialtjänsten kan förbättras

Polisen är beroende av en välutvecklad samverkan med kommunernas socialtjänst för att kunna förebygga och upptäcka isöb-brott. Det gäller särskilt för utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, som kräver uppsökande verksamhet för att upptäckas. Ett visst samarbete finns, men det är dock sällan explicit inriktat mot barn och unga. Det skulle sannolikt kunna förbättras, exempelvis genom att det fanns fler tydliga kontaktvägar. Antingen genom regionkoordinatorer för barn eller genom mer utvecklade och enhetliga barnahus.

6.2.1 De lokala samverkansavtalen är som regel inte inriktade mot barn och unga

Sedan början av 2010-talet finns i stort sett alltid samverkansavtal mellan polisen och kommunerna.[199] Dessa avtal avser emellertid inte explicit frågan om uppsökande arbete mot barn och unga som utsätts för sexuell exploatering, vare sig i det fysiska eller det digitala rummet. Ett undantag är den senaste överenskommelsen från april 2021 mellan polisregion Stockholm och Stockholms stad om att arbeta uppsökande mot prostitution och sugardating, där även barn och unga ingår som målgrupp för de förebyggande insatserna. Eftersom överenskommelsen gäller både barn och vuxna är det viktigt med tydlighet om var inom polisen ansvaret ligger för att arbeta uppsökande mot barn och unga.[200]

I Stockholm har det tidigare funnits lokala avtal mellan socialtjänsten och de grupper inom polisen som arbetar mot prostitution. I enlighet med dessa avtal har polis och socialsekreterare arbetat tillsammans för att hitta unga som utnyttjas genom köp av sexuell handling. Enligt våra intervjuer har detta arbete byggt på goda relationer mellan polis och socialtjänst. Samtidigt har arbetet drivits av eldsjälar och varit starkt personberoende. Verksamheten har därmed varit sårbar för omorganisationer som kan få fungerande samarbeten att rinna ut i sanden.[201]

Isöb-grupperna har inga löpande kontakter med socialtjänsten. Men brottsanmälningar kan komma in från socialtjänsten och polisen upprättar så kallade SOL-14-anmälningar[202] till socialtjänsten i samband med förundersökningar med kända målsägande.

---

199 Se exempelvis Brås rapport: Brottsförebyggande rådet, *Samverkan mellan polis och kommun. Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*, 2013.

200 Polisen & Stockholms stad, *Samverkansöverenskommelse mellan Stockholms stad och Polisregion Stockholm rörande arbetet mot prostitution*, dnr. Polisen A 202.217/2021.

201 Intervjuer specialist människohandel och prostitution, polisområde Norrmalm, 2021-03-04; biträdande enhetschef Framtid Stockholm, Ungdomsjouren, 2021-03-22; uppsökande socialsekreterare prostitution och människohandel, 2021-05-17; gruppchef människohandelssektionen region Stockholm, 2021-05-18.

202 Förkortningen SOL 14-anmälan refererar till lagen om att alla som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla det till socialnämnden (14 kap. 1 c § SoL).

6.2.2 Barnahusen är ett möjligt forum för samverkan men de bör bli mer enhetliga

Barnahus har funnits i Sverige sedan 2005 då regeringen gav Rikspolisstyrelsen i uppdrag att i samverkan med Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen och Rättsmedicinalverket starta en försöksverksamhet med barnahus. Sedan dess har verksamheten utökats och idag finns 33 barnahus runt om i landet. Barnahusen betjänar för närvarande 220 av landets 290 kommuner. Tillgång till barnahus saknas främst i norra Sverige, Halland, vissa delar av Skåne och norra Kalmar.[203]

På barnahusen samlas kompetens från rättsväsendet (polis och åklagare), socialtjänsten, rättsmedicinen och hälso- och sjukvården, där barnläkare, sjuksköterskor och psykologer från BUP kan ingå i de multiprofessionella teamen. Tanken är att ge utsatta barn så gott bemötande som möjligt och se till att alla professioner möts på samma plats så det ska bli lättare att samverka. Samverkan sker ofta i form av samråd, där de olika professionerna inom ramen för samrådet kan dela information även om sekretessbelagda uppgifter om barnet för att kunna ge bästa möjliga hjälp. Syftet är också att försäkra sig om att alla barn får rättstrygghet och möjlighet till stöd och behandling.[204] Barnahusen ska upprätta samverkansavtal med socialtjänsten, polisen, åklagarna, hälso- och sjukvården samt rättsläkare. [205] Målsägarbiträden spelar också en viktig roll även om de inte ingår i samverkansavtalen. På barnahusen finns samordnare som ansvarar för kontakten mellan de olika aktörerna. Vissa samordnare är anställda av socialtjänsten medan andra är anställda av polisen.[206]

Det finns emellertid skillnader i hur barnahusen fungerar i praktiken, vilka åldrar som prioriteras och vilka professioner som ingår i samråden. Därmed blir barnets bostadsort avgörande för om det överhuvudtaget tas om hand på ett barnahus, på vilket sätt och med vilken kompetens. Barnahusen har ingen tydlig styrning eller någon nationell huvudman som kan ta ansvar för ökad likvärdighet mellan dem och se till att det finns barnahus överallt i landet.[207] Detta begränsar polisens möjligheter till samverkan genom barnahus. Våra intervjuer visar att polis och åklagare anser att barnahusen är viktiga. Men vid utredningar av digitala brott kan

---

203 Barnafrid, *Slutrapport utvärdering av barnahus*, 2018.

204 Barnafrid, *Slutrapport utvärdering av barnahus*, 2018, s. 10–11, 24–25.

205 Barnafrid, *Slutrapport utvärdering av barnahus*, 2018, s. 25–26.

206 Barnafrid, *Slutrapport utvärdering av barnahus*, 2018, s. 26–28.

207 Barnahusen har utvärderats vid ett flertal tillfällen (2008, 2011, 2013 och 2018). Utvärderingarna har kommit med olika förslag men genomgående är en önskan om tydliga nationella riktlinjer och ett samlat huvudmannaskap för barnahusen för att säkerställa att det finns tillgång till barnahus av god kvalitet för alla barn i behov av stöd. Även sekretessfrågor har återkommit som problem i utvärderingarna samtidigt som betydelsen av att olika professioner samverkar och samråder har lyfts som en styrka. Samordnare och representanter för barnahusen lämnade i juni 2020 en skrivelse till regeringen där de krävde en statlig utredning av barnahusens framtid för att säkerställa att alla barn 0–18 år ska behandlas lika. Bakgrunden var bland annat brister som tidigare utvärderingar hade påtalat men som alltjämt var aktuella. *Skrivelsen Barnahus – en rättighets- och jämlikhetsfråga för barn som har utsatts för våld och andra övergrepp,* 2020.

det vara svårt för polisen att få tillgång till barnahusen eftersom andra former av övergrepp får företräde.[208]

6.2.3 Regionkoordinatorernas uppdrag avser prostitution och människohandel

Regionkoordinatorerna är anställda inom socialtjänsten i respektive kommun. Deras tjänster delfinansieras av Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna, men även regionerna kan stå för en del av kostnaden tillsammans med kommunerna.[209] Regionkoordinatorerna ingår i NMT, Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel, som drivs av Jämställdhetsmyndigheten. Det har funnits regionkoordinatorer sedan 2009, då de kallades länskoordinatorer. Från början fanns de bara i storstäderna men idag finns det regionkoordinatorer i alla sju polisregioner.[210] En region har dock en vakant tjänst.[211]

Regionkoordinatorerna fungerar främst som en länk mellan kommunernas socialtjänst och polisen, men de bistår också Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna med kunskapsunderlag. Regionkoordinatorernas uppdrag handlar om prostitution och alla former av människohandel. De har därför ingen avgörande roll när det gäller barnpornografi- eller gromningsbrott. De kan i vissa fall stöta på unga som utnyttjas genom köp av sexuell handling, men de arbetar i praktiken främst med vuxna.[212] Det arbete regionkoordinatorerna utför verkar fungera väl och det finns anledning att överväga om inte en liknande form av brygga mellan polis och socialtjänst skulle kunna fungera även för isöb-brotten om barnahusen inte kan vara den sammanhållande kraften.

---

208 Exempelvis blir det inte lika ofta samråd mellan berörda myndigheter för isöb-ärenden som för andra ärenden. Intervjuer Polismyndigheten processledare isöb, 2021-01-15; gruppchef isöb Bergslagen 2020-11-03; gruppchef isöb Väst 2020-11-04; gruppchef isöb Öst 2020-11-05.

209 Intervju regionkoordinator Nord, 2020-09-24; regionkoordinator Öst, 2020-09-24; regionkoordinator Syd, 2020-09-25; regionkoordinator Mitt, 2020-09-25; regionkoordinator Stockholm för Barn och unga, 2020-09-28; regionkoordinator Väst, 2020-09-28.

210 Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel, ”Uppdrag och historik”, hämtad 2021-06-07.

211 Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel, ”Regionkoordinatorer”, hämtad 2021-06-07.

212 Den enda regionkoordinatorn med ett uttalat barnfokus finns i Stockholm.

7 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om polis och åklagare bedriver ett effektivt arbete för att motverka och hantera internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn (isöb). Granskningen visar att det finns effektivitetsbrister.

Det har tagit lång tid för Polismyndigheten att implementera nationella riktlinjer, och det saknas alltjämt viktigt stöd för verksamheten i form av utbildningar och it-stöd. För att komma till rätta med problemen bör Polismyndigheten stärka sitt stöd och sin nationella styrning av isöb-verksamheten och satsa mer på det brottsförebyggande arbetet. Åklagarmyndigheten bör stärka stödet till åklagarkamrarna, exempelvis genom att inrätta en ämnesspecialist för isöb och att inrätta en stödresurs som kan stötta kamrarna vid omfattande ärenden. Myndigheterna kan stärka sin samverkan genom att ha utpekad personal för brottstypen och gemensamma prioriteringar.

7.1 Polisens arbete med isöb är inte effektivt och enhetligt

Utvecklingen i de sju polisregionerna har kommit olika långt och de har valt delvis olika lösningar för sin isöb-verksamhet. Bland annat utreds brotten på olika nivåer och av olika grupper inom regionerna. Andelen som utreds av en isöb- eller it-brottsgrupp har ökat sedan 2016, men 2020 utreddes fortfarande bara drygt en fjärdedel av isöb-ärendena på någon av dessa grupper. Det finns variationer mellan regionerna när det gäller vilka utredningsgrupper som utreder brotten. Detta gör det svårt att uppnå en enhetlig handläggning av hög kvalitet. Den genomsnittliga tiden för att handlägga isöb-ärenden är längre än genomsnittet för samtliga brott. Det tar också (förhållandevis) lång tid att genomföra viktiga utredningsåtgärder. Hur väl utredningarna lyckas varierar också mellan regionerna.

Särskilt brottet utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling trängs ofta undan av andra brott. För att upptäcka och hantera detta brott krävs nämligen aktiv spaning och uppsökande verksamhet, som dessutom behöver ske i nära samverkan med kommunernas socialtjänst. Risken att detta inte kommer till stånd är uppenbar eftersom isöb-grupperna har ett stort inflöde av barnpornografi- och gromningsbrott. Av granskningen framgår också att utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling utgör en mycket låg och sjunkande andel av de anmälda isöb-brotten, från 12 till 3 procent 2016–2020. Antalet anmälda brott beräknas endast utgöra en bråkdel (2 procent) av det faktiska antalet brott. Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling utgör också en liten del (8 procent) av de isöb-brott som anmäls av polisanställda; polisen upptäcker alltså

andra typer av isöb-brott i större utsträckning än de upptäcker utnyttjande genom köp av sexuell handling. Ytterligare en förklaring till att utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling i praktiken ges så låg prioritet är att det inte finns något officiellt sanktionerat metodstöd för hur brotten ska upptäckas. Det finns också en risk att de utsatta barnen inte lika tydligt uppfattas som brottsoffer och målsägare eftersom de ibland själva söker upp sina förövare.

Noa bör i egenskap av processägare vidta åtgärder för att säkerställa att även detta brott hanteras och att de utsatta barnen skyddas i samma utsträckning som andra barn. Sannolikt behövs flera åtgärder. Det kan exempelvis handla om att:

- ta fram och fastställa metodstöd och behörigheter för arbetet, exempelvis behörighet för särskild internetinhämtning
- se till att en relevant utbildning för uppgiften utvecklas och tillgängliggörs i tillräcklig omfattning
- informera internt inom Polismyndigheten för att öka förståelsen och på så vis kunna rekrytera personal som kan utreda brotten
- utveckla samarbetet med socialtjänsterna för att säkerställa att de utsatta barn som påträffas får ett bra omhändertagande och stöd.

Om åtgärder inte vidtas är risken stor att utredningarna av denna brottstyp även fortsättningsvis kommer att vara beroende av eldsjälar. Det innebär i sin tur att arbetet inte kommer att bedrivas enhetligt över landet och att utsatta barn därmed får olika skydd beroende på var de bor och vem de träffar på inom polisen.

7.2 Polisens nationella styrning behöver stärkas

Riksrevisionen kan konstatera att det finns brister i den nationella styrningen, vilket i sin tur torde ha öppnat för och bidragit till den variation och de problem som finns på regional nivå. Det har tagit lång tid för Polismyndigheten att ta fram och implementera nationella riktlinjer och uppsatta tidsramar har inte hållits. Arbetet inleddes 2016 och beräknades vara klart 2019, men inte förrän tidigast i januari 2022 beräknas samtliga regioner i huvudsak ha organiserat sin verksamhet i enlighet med de nationella riktlinjerna. Att det tar längre tid för isöb-grupperna att utreda ärendena och att de har en lägre redovisningsgrad än andra utredningsgrupper indikerar att de fortsatt behöver stöd för att bli effektiva.

Av granskningen framgår också att det saknas ett utvecklat metodstöd för isöb-området. För att veta vilka metoder och arbetssätt som är mest effektiva och för att kunna fånga upp medarbetardrivna initiativ behöver det finnas möjligheter att utvärdera verksamheten utifrån mer kvalitativa mått. Genom att utvärdera arbetets kvalitet skulle Noa och isöb-grupperna kunna hitta och sprida bästa arbetssätt till alla som arbetar med isöb-ärenden, både genom att metodstöd utvecklas och genom att medarbetarna får möjlighet att tillgodogöra sig den nya kunskapen. Det skulle också underlätta för Noa att avgöra vilka regionalt utvecklade metoder som

bör användas. Utvärderingen kan på så sätt bli en grund för ett mer kvalitetssäkrat, effektivt och enhetligt arbete. En mer kvalitativt inriktad uppföljning och utvärdering kan också bidra till att öka fokus på arbetets kvalitet och de delar av arbetet som är svårare att följa upp med kvantitativa mått, såsom det brottsförebyggande arbetet.

Den nationella styrningen har till viss del också försvårat arbetet, exempelvis genom beslutet om att främst medarbetare på isöb ska få gå utbildningen för granskning av barnpornografiskt material, det vill säga dokumenterade sexuella övergrepp. Detta skapar merarbete för isöb-grupperna som då måste biträda övriga organisationen med granskning, och går emot intentionen att andra enheter ska kunna hantera övergreppsmaterial som de upptäcker i utredningar av andra brott.

7.3 Stödet till isöb-verksamheten behöver stärkas

Granskningen visar att isöb-verksamheten har haft betydande svårigheter att få det stöd som krävs av it- och HR-avdelningarna. På it-sidan handlar det framför allt om hjälpmedel för att effektivisera arbetet med barnpornografibrott, där ett enskilt ärende kan innehålla miljontals bilder som ska granskas och kategoriseras. Med moderna program och en gemensam databas inom polisen skulle detta arbete kunna effektiviseras och även göras mindre påfrestande för utredande personal. Men det handlar också om att det behöver finnas en större möjlighet att köpa in nya program som kan avlasta och underlätta analys- och utredningsarbetet.

När det gäller utbildning kan Riksrevisionen konstatera att Polismyndigheten haft betydande svårigheter att prioritera och tillgodose de mest grundläggande krav som isöb-verksamheten ställer. Eftersom det saknas utbildningar för isöb-utredare har Polismyndigheten inte heller ställt krav på kompetensprofiler i sina nationella riktlinjer. Bristen på utbildningsplatser på de få utbildningar som ges gör att Polismyndigheten har varit tvungen att begränsa vilka som får möjlighet att gå. Det finns också en inneboende konflikt mellan behoven av utredande personal och behoven av att låta personalen delta på kurser, vare sig det är i rollen som lärare eller kursdeltagare. På så vis bidrar bristen på personal till att hålla tillbaka möjligheterna till vidareutbildning.

Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att det inletts ett arbete för att komma till rätta med problemen, både på utbildningssidan och när det gäller it-stöd.

7.4 Samverkan kan ges bättre förutsättningar

Både samverkan mellan polis och åklagare och samverkan med socialtjänsten kan utvecklas. Samverkan mellan polis och åklagare fungerar generellt bra, men samverkan mellan polis och socialtjänst är mer begränsad.

7.4.1 Gemensamma prioriteringar och metoder kan underlätta samverkan mellan polis och åklagare

Förundersökningar om isöb-brott leds ofta av en åklagare medan själva utredningsarbetet görs av polisen. Detta ställer krav på ett gott samarbete på såväl myndighetsnivå som mellan enskilda tjänstemän. En tydlig framgångsfaktor när det gäller att utreda isöb-brotten är att det finns särskilt utsedd personal för detta. Detta framförs i stort sett samstämmigt av de åklagare och poliser som Riksrevisionen har intervjuat. Likaså framhålls betydelsen av att polis och åklagare har möjlighet att prioritera samma ärenden.

Inflödet av framför allt barnpornografi men även gromningsärenden medför risken att alla ärenden inte utreds med samma kvalitet. Därför behöver polis och åklagare effektivisera utredningsarbetet. Exempelvis genom att ta fram gemensamma, nationella riktlinjer för hur mycket av övergreppsmaterialet som behöver granskas i omfattande ärenden när förekomsten av ytterligare övergrepp enligt rättspraxis inte kommer att påverka straffet. Att inte behöva granska allt material kan frigöra resurser. Här kan även bättre it-stöd och it-infrastruktur underlätta arbetet och minska mängden övergreppsmaterial som behöver granskas.

Arbetet skulle också kunna underlättas av att myndigheterna på operativ nivå i större utsträckning gör gemensamma prioriteringar av de ärenden som de har att hantera. Det skapar sannolikt ett bättre ärendeflöde och minskar risken för den friktion som kan uppstå när utredningsarbetet inte går i takt. Förutsättningarna för en sådan lokal, operativ prioritering och planering underlättas sannolikt om det finns särskilt utpekade åklagare och utredare för isöb-brotten.

7.4.2 En mer enhetlig motpart kan underlätta samverkan med socialtjänsten

Isöb-brotten är sällan en utpekad del av den samverkan som polisen har med socialtjänsterna runtom i landet. Det finns inte nödvändigtvis socialsekreterare som arbetar uppsökande mot barn överallt. Isöb-brotten ingår inte heller självklart i regionkoordinatorernas uppdrag. Barnahus skulle kunna vara ett möjligt forum för att säkerställa att alla barn under 18 år får bästa tänkbara bemötande och stärka samverkan med socialtjänsten och andra relevanta aktörer. Men barnahus finns inte överallt och de fungerar dessutom olika på olika platser i landet. För att stärka samverkansmöjligheterna behövs det ett tydligare uppdrag med nationella riktlinjer och avtal som reglerar de olika aktörernas ansvar och befogenheter.

7.5 Åklagarkamrarna behöver bli mindre sårbara

Åklagarmyndigheten har tagit fram stöd och utbildningar för personalen och medarbetarna uppger att det finns ett gott metodstöd och acceptans för att gå

utbildningar. Alla har dock inte hunnit gå utbildningarna och det finns anledning att se över om det behövs ytterligare kompetenshöjningar. Dessutom kan utredningar av isöb-ärenden bli väldigt betungande. De är psykiskt påfrestande, de kräver viss teknisk kompetens och de tenderar att vara omfattande. Att ärendena blir omfattande tycks vara särskilt svårt för Åklagarmyndigheten att hantera. I våra intervjuer upplever medarbetarna en hög arbetsbelastning i grunden där varje åklagare har ansvar för flera parallella utredningar och domstolsförhandlingar. Ett omfattande ärende som låser resurser under lång tid kan göra läget ansträngt på kammaren, och är därför inte alltid välkommet.

För att underlätta arbetet behöver Åklagarmyndigheten öka möjligheterna att hantera toppar och stödja utredningsarbetet. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att skapa en stödresurs som kan stötta antingen med personal eller kunskap. Den kan exempelvis finnas placerad på områdesnivå, eller organiseras genom flexiblare användning av personal mellan olika kammare.

Oavsett hur stödresursen organiseras bör den kunna stötta vid större ärenden, utan att för den skull ta över ärendena. Det kan därför vara rimligt att personalen som ingår i stödresursen har särskilda kunskaper om de brottstyper som ofta leder till omfattande ärenden. En sådan specialisering och att ingå i stödresursen skulle också kunna vara en möjlig karriärväg inom myndigheten. Även ytterligare möjligheter till kollegialt utbyte som har efterfrågats av vissa åklagare, exempelvis genom en ämnesspecialist inom isöb-området, skulle kunna underlätta arbetet med isöb-brotten.

7.6 Polisen kan utveckla sina brottsförebyggande insatser

Det stora inflödet av isöb-ärenden har medfört att polisen har begränsat med tid att arbeta förebyggande. Visserligen har flera åtgärder vidtagits. Det gäller exempelvis kampanjen ”Är det delbart?” i sociala medier som riktar sig till föräldrar, skolbarn och lärare. Ett annat exempel är att potentiella förövare som försöker ta del av övergreppsmaterial på internet omdirigeras till stoppsidor där de blir upplysta om att de är på väg att begå ett brott och får uppgifter om vart de kan vända sig för att få hjälp i stället. Samtidigt framför SC3 att myndigheten behöver få till stånd fler samarbeten med andra aktörer i det förebyggande arbetet.

Polisen skulle exempelvis kunna arbeta mer med att utbilda lokalpoliser om isöb-brotten. Lokalpoliser möter ofta barn och kan då prata med dem om de här brotten: vad som är lagligt respektive olagligt, vad barn och unga ska göra om de blir utsatta eller om de misstänker att någon annan blir det. Några regioner gör redan detta, men arbetet skulle kunna spridas och intensifieras. Flera polisanställda har i våra intervjuer också betonat att ”fotpatrullerande” på internetsidor och appar där barn eller förövare ofta vistas också skulle kunna bidra till att förebygga brott. Delvis av resursbrist, delvis av ovana och delvis på grund av att det inte finns riktlinjer för arbetet så bedrivs emellertid inte sådan patrullering idag.

7.7 Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till Polismyndigheten

- Säkerställ snarast att medarbetare har tillgång till de it-stöd och de utbildningar som krävs för att isöb-arbetet ska kunna bedrivas effektivt och rättssäkert. Det inbegriper bland annat en effektivare beslutsordning för hur verksamhetens behov prioriteras och tillgodoses på ett samordnat sätt.
- Stärk processägarskapet för isöb-processen. Exempelvis bör processägaren i större utsträckning kvalitetssäkra polisregionernas metoder samt utveckla uppföljning och utvärdering av verksamheten och dess organisering.
- Ge högre prioritet åt det förebyggande arbetet mot isöb-brott. Det kan handla om att utveckla samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer. Men det kan även handla om att involvera lokalpoliser och att patrullera på internet.

Rekommendationer till Åklagarmyndigheten

- Effektivisera utredningsarbetet i samverkan med Polismyndigheten, exempelvis genom att ta fram nationella principer för gemensamma prioriteringar av ärendena och hur omfattande övergreppsmaterial ska granskas.
- Stärk stödet till åklagarkamrarna, exempelvis genom att inrätta en ämnesspecialist för isöb-brott och stödresurser som kan ge temporärt stöd till åklagarkamrarna vid omfattande ärenden.

Rekommendationer till regeringen

- Säkerställ att verksamheten vid barnahusen blir mer enhetlig, håller hög kvalitet och är tillgänglig för alla utsatta barn och unga.

Ordlista

Barnahus: plats där polis, åklagare, socialtjänst, rättsmedicin samt hälso- och sjukvården samlat kan möta brottsutsatta barn under 18 år så att de inte slussas runt mellan olika instanser.

Förundersökning: brottsutredning, leds av en förundersökningsledare som är åklagare eller polis.

Gromning: I denna granskning betyder gromning att söka kontakt med ett barn i sexuellt syfte eller att utnyttja barnet för sexuell posering.

Iseb: Internetrelaterad sexuell exploatering av barn. Avser exempelvis våldtäkt på distans där förövaren finns i Sverige och barnet utomlands, men även sexuell exploatering av barn utanför Sveriges gränser där svenska medborgare utsätter barn i andra länder för sexuella övergrepp på plats.

Isöb: Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn är ett samlingsbegrepp för olika former av våldtäkt, sexuella övergrepp och sexuellt utnyttjande av barn. Brotten utförs via eller med hjälp av sociala medier eller internet. Isöb-brotten utgörs framför allt av barnpornografibrott, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling och så kallade gromningsbrott (se ovan).

Isöb-grupp: utredningsgrupper på SC3 och RC3 som utreder isöb-brott.

It-forensik: säkring av digital bevisning.

LPO: lokalpolisområde, organisatoriskt under polisområdena.

Noa: Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten.

PO: polisområde, organisatoriskt under polisregionerna.

RC3: regionalt it-brottscentrum inom Polismyndigheten, det finns totalt sju, ett i varje polisregion.

SC3: nationellt it-brottscentrum, Swedish Cyber Crime Centre, inom Polismyndigheten, placerat på utredningsenheten Noa.

Sexuell exploatering: samlingsbegrepp för sexuellt våld som exempelvis sexuella övergrepp, trakasserier, våldtäkt, pornografi och prostitution.

Sugardating: att en yngre person träffar en äldre person och i gengäld får pengar eller gåvor. Involverar ofta sexuella kontakter.

UC: utvecklingscentrum. Det finns 7 inom Polismyndigheten, ett i varje polisregion, som organisatoriskt tillhör Noa. Det finns även ett inom Åklagarmyndigheten, vars medarbetare finns på tre orter.

Referenslista

Litteratur

Barnafrid, *Slutrapport utvärdering av barnahus*, S2018/00212/FST, Linköpings universitet, 2018.

Brottsförebyggande rådet, *Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017*, 2019.

Brottsförebyggande rådet, *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter. En idéskiss*, 2018:8.

Brottsförebyggande rådet, *Samverkan mellan polis och kommun. Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*, Rapport 2013:5, 2013.

Ecpat, *Barnpornografibrottet – Det straffrättsliga skyddet mot dokumenterade sexuella övergrepp mot barn*, 2017.

Ecpat, *I gråzonen. En rapport om lagliga sexuella kränkningar av barn*, 2017.

Ecpat, *Vad behöver en åklagare veta? Om internetrelaterade sexualbrott mot barn*, 2018.

Ecpat, *Åklagarens kompetens vid internetrelaterade sexualbrott mot barn – en barnrättslig analys*, 2019.

Eklund, Niklas, Landström, Lena, ”Effektivare för vem?: chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis” *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(1): 35–55, 2019.

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021–2025*, COM(2021) 171 final, 2021.

Folkhälsomyndigheten, *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017*, Folkhälsomyndigheten 2019.

Folkhälsomyndigheten, *Sexualitet och hälsa bland unga i Sverige. UngKAB15 – en studie om kunskap, attityder och beteende bland unga 16–29 år*, Folkhälsomyndigheten 2017.

Fredlund, Cecilia, *Adolescents selling sex as self-injury*, 2019.

Jonsson, Linda & Carl-Göran Svedin, *Barn utsatta för sexuella övergrepp på nätet*, Barnafrid, 2017.

Jonsson, Warfvinge & Banck, *Barn och sexuella övergrepp via IT, Erfarenheter från Onlineprojektet på BUP-Elefanten i Linköping*, 2009.

Länsstyrelsen Västernorrland och Länsstyrelsen Jämtland, *”Ja men att nån varit öppen och sagt att – du kan alltid komma och prata med mig” Barn och ungas erfarenheter av prostitution i Västernorrland och Jämtland hösten 2020*, 2021.

Nilsson & Svedin, *Kunskapsöversikt om stöd och behandling för barn som utsatts för sexuella övergrepp och fysisk misshandel*, 2017.

Priebe, Gisela, ”Unga som säljer sex” i Svedin, Carl Göran (red.), *Unga, sex och Internet – i en föränderlig värld*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, 2015.

Rajan, Gita, *SEXUAL VIOLENCE epidemiology, treatment and access to health care for the promotion of healing, gender equality and hope*, diss. 2021.

Riksrevisionen, *Effektiviteten i Polismyndigheten arbete med information till brottsutsatta,* RiR 2021:20, 2021.

Riksrevisionen, *IT-relaterad brottslighet - polis och åklagare kan bli effektivare*, RiR 2015:21, 2015.

Riksrevisionen, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden,* RiR 2020:20, 2020.

Sarnecki, Jerzy, *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete,* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2019:6, 2019.

Socialstyrelsen, *Redovisning av regeringsuppdrag att kartlägga behov av kompetensinsatser inom socialtjänst och hälso- och sjukvård – prostitution*, 2018.

Socialstyrelsen, *Förslag till modell för att samla kunskap*, 2016.

Socialstyrelsen, *Metodstöd för BBIC, Barns behov i centrum*, 2018.

Socialstyrelsen, *Sex mot ersättning. Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga*, 2015.

Socialstyrelsen, *Barn i internationell människohandel och exploatering. Handledning för socialtjänsten*, 2018.

Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport,* 2018:8, 2018.

Stiftelsen Allmänna Barnhuset, *Stöd och behandling för barn som har utsatts för våld och sexuella övergrepp. Projektrapport och förslag till en modell*, 2019.

Stiftelsen Allmänna Barnhuset, *Det fjärde rummet - en modell för stöd och behandling för barn som utsatts för våld eller övergrepp*, 2019.

UN Human Rights Council, “Impact of coronavirus disease on different manifestations of sale and sexual exploitation of children.”, *Report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material*, Mama Fatima Singhateh, A/HRC/46/31.

Riksdagstryck

Dir. 2021:29, *Nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn*.

Dir. 2021:58, *Datalagring vid brottsbekämpning – ytterligare åtgärder för en modern och ändamålsenlig reglering*.

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

Prop. 2008/09:149, *Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften*, bet. 2008/09:JuU27, rskr. 2008/09:235.

Prop. 2012/13:111, *Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp Lanzarote 25 oktober 2007 Regeringen*, 2013. bet. 2012/13:JuU20, rskr. 2012/13:234.

Prop. 2016/17:214, *Effektivare lagstiftning mot vuxnas kontakter med barn i sexuellt syfte*, bet. 2017/18:JuU2, rskr. 2017/18:26.

Prop. 2018/19:157, *Straffrättsliga åtgärder mot utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling.*, bet. 2019/20:JuU7, rskr. 2019/20:26.

Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 4.

Prop. 2020/21:72, *Sveriges tillträde till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet*, bet. 2020/21:JuU16, rskr. 2020/21:234.

Regeringsbeslut Ju2020/00378/PO, *Uppdrag till Polismyndigheten att vidta åtgärder rörande kompetensförsörjning och kompetensutveckling avseende bekämpning av it-relaterad brottslighet*, 2020.

Regeringsbeslut Ju2020/03554, *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att följa upp tillämpningen av sexköpsbrott*, 2020.

Regeringsbeslut A2019/01571/JÄM och A2019/00873/JÄM, *Uppdrag att stärka arbetet mot att barn och unga respektive vuxna utnyttjas i prostitution och människohandel samt kartlägga omfattningen av prostitution och människohandel*, 2019.

Regeringsbeslut S2018/02371/FS, *Uppdrag avseende kompetensutveckling i psykiatrisk traumavård för anställda i barn- och ungdomspsykiatrin*, 2018.

Regeringsbeslut S2015/06285/JÄM (delvis), *Uppdrag att utreda och föreslå en modell för att samla kunskap om prostitutionen över tid*, 2015.

Regeringsbeslut S2015/04481/FST (delvis), *Uppdrag att genomföra en nationell kartläggning av barn som utsatts eller misstänks ha utsatts för människohandel eller människohandelsliknande brott,* 2015.

Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel. Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1*, 2018.

Regeringskansliet, *Det svenska rättsväsendet,* 2015.

Regeringsuppdrag, Ju2016/06827/PO *Uppdrag till polismyndigheten att identifiera och genomföra åtgärder för att förstärka förmågan att bekämpa sexualbrott mot barn,* 2016.

Skr. 2007/08:167, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål,* bet. 2008/09:JuU4, rskr. 2008/09:174.

Skr. 2015/16:192, *Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp,* 2016, bet. 2016/17:JuU5, rskr. 2016/17:138.

SOU 2021:43, *Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Betänkande av 2020 års sexualbrottsutredning.*

SOU 2017:100, *Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov.*

SOU 2016:70, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. Slutbetänkande av 2014 års människohandelsutredning.*

SOU 2016:42, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. Delbetänkande av 2014 års människohandelsutredning.*

SOU 2010:49, *Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Betänkande av Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst.*

SOU 2000:42, *Barnmisshandel. Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder.*

Rapporter och övrigt material från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Polismyndigheten, *Arbetsordning för Polismyndigheten* PM2020:26 saknr 126, 2020.

Polismyndigheten, *Behovsanalys avseende framtagande av styrdokument för utrednings av it-relaterade sexuella övergrepp mot barn (Isöb),* dnr A218.779/2016, saknr 124, 2020.

Polismyndigheten, *Bekämpa sexuella övergrepp mot barn. Slutrapport på regeringsuppdraget. Ju2016/06827/PO Uppdrag till Polismyndigheten att identifiera och genomföra åtgärder för att förstärka förmågan att bekämpa sexualbrott mot barn,* 2018.

Polismyndigheten *Genomlysning av utbildningsverksamheten vid Polismyndigheten,* 2019.

Polismyndigheten, *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn (Isöb). Metodstöd för utredare och FU-ledare,* 2021.

Polismyndigheten, *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn. Metodstöd för anmälningsupptagare,* 2021.

Polismyndigheten, *Internt PM ISÖB Brottsförebyggande,* 2021-04-21.

Polismyndigheten, *ISÖB Brottsförebyggande arbete*, internt PM 2021-04-21.

Polismyndigheten, Kurskataloger 2018–2021.

Polismyndigheten, *Kurskatalog 2021* dnr A591.138/2019, uppdaterad 2021-01-21.

Polismyndigheten, *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning* Noa 2020:01 saknr 126, bilaga 1, 2020.

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

Polismyndigheten, *Polismyndighetens riktlinjer för utredning av internetrelaterade sexuella övergrep mot barn*, PM 2020:29 saknr 429, 2020.

Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för särskild internetinhämtning i underrättelseverksamhet*, PM 2021:12 saknr 493, 2021.

Polisen, *Polismyndighetens riktlinjer för särskild internetinhämtning i underrättelseverksamhet*, PM 2021:18 saknr 439, 2021.

Polismyndigheten, *RC3-projektet 2018–2020, status per juni 2019*, dnr A198.995/2018 saknr 480, 2019.

Polismyndigheten, *Slutrapport Internetrelaterade sexualbrott mot barn*, dnr A128.779/2016 saknr 121, 2016.

Polismyndigheten *Underrättelseorientering för brottsområde ISÖB från NOA Underrättelseenheten*, 2020.

Polismyndigheten, *Är det delbart? Om att ta, ha och dela nakenbilder. Informationsfolder*, 2021.

Polismyndigheten Internrevisionen *Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet,* dnr A058.733/2018, 2020.

Polismyndigheten Noa, *Rollbeskrivning Isöb-utredare SC3/RC3* dnr A198.995/2018, 2020.

Polismyndigheten Region Mitt, *Slutrapport pilotprojekt region Mitt. Beivra sexköp av barn och unga via internet*, 2017.

Åklagarmyndigheten, *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål ÅFS 2005:9, 6§.*

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

Åklagarmyndigheten UC Göteborg och Polismyndigheten UC Väst, *Utredning av brott mot barn, våld i nära relation och sexualbrott mot vuxna. Checklistor för polis och åklagare för ett utvecklat bästa arbetssätt*, uppdaterad 2018.

Åklagarmyndigheten UC Göteborg, *Brott mot barn – Åklagarens handbok*, 2012 uppdaterad 2019.

Åklagarmyndigheten UC Göteborg, *Sexualbrott på internet mot unga brottsoffer* RättsPM 2016:4.

Åklagarmyndigheten Utbildningar 2021, 2020, 2019.

Intervjuer och e-post

Tabell Lista över intervjuer och annan kommunikation

Datum	Roll/funktion
Den 24 september 2020	Regionkoordinator Nord
Den 24 september 2020	Regionkoordinatorer Öst (Jönköping, Sörmland, Östergötland)
Den 25 september 2020	Regionkoordinator Syd (Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Skåne)
Den 25 september 2020	Regionkoordinator Mitt (Västmanland, Gävleborg, Uppsala)
Den 28 september 2020	Regionkoordinator (Barn & unga) Stockholm (Stockholm, Gotland)
Den 28 september 2020	Regionkoordinator Väst (Västra Götaland, Halland)
Den 15 oktober 2020	Processledare Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn (ISÖB) Nationellt it-brottscentrum Nationella Operativa Avdelningen
Den 16 oktober 2020	Gruppledare på Barnahus Stockholm
Den 21 oktober 2020	Nationell rapportör människohandel och prostitution Utvecklingscentrum Noa
Den 26 oktober 2020	Nationell rapportör människohandel och prostitution Utvecklingscentrum Noa
Den 27 oktober 2020	Gruppledare polisen Barnahus Stockholm
Den 27 oktober 2020	Stödcentrum Gruppchef groominggruppen
Den 27 oktober 2020	Gruppledare på Stödcentrum som är del av Framtid Stockholm, Socialförvaltningen Stockholms stad
Den 3 november 2020	Polisregion Bergslagen, Gruppchef Rc3 isöb
Den 3 november 2020	Polisregion Stockholm, Gruppchef RC3 isöb och utredare i samma grupp
Den 4 november 2020	Polisregion Väst, Gruppchef RC3 isöb
Den 4 november 2020	Polisregion Stockholm Sektionschef och gruppchef på Människohandel
Den 5 november 2020	Behandlare Kast Värmland
Den 5 november 2020	Region Syd Kommissarie Regionkansli Syd OVS

Datum	Roll/funktion
Den 5 november 2020	Region Öst Gruppchef isöb
Den 9 november 2020	Region Syd Gruppchef brott i nära relation
Den 12 november 2020	Region Mitt Gruppchef isöb
Den 20 januari 2021	Noa Underrättelseenhet, sektionschef, gruppchef, handläggare isöb
Den 22 januari 2021	Noa Underrättelseenhet, handläggare isöb
Den 27 januari 2021	Noa React, gruppchef
Den 2 februari 2021	Gruppchef, groominggruppen
Den 3 februari 2021	Handläggare Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum
Den 4 februari 2021	Noa Underrättelseenhet, gruppchef Människohandel m.m. och handläggare samma grupp
Den 9 februari 2021	Åklagarmyndigheten: senior åklagare, Åklagarkammaren i Uppsala
Den 11 februari 2021	Åklagarmyndigheten: kammaråklagare, Åklagarkammaren i Falun
Den 12 februari 2021	Åklagarmyndigheten: senior åklagare, Åklagarkammaren i Eskilstuna
Den 15 februari 2021	Processledare Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn (isöb) Nationellt it-brottscentrum (SC3)
Den 17 februari 2021	Kammaråklagare och ämnesansvarig vid UC för brott begångna mot barn
Den 19 februari 2021	Kammaråklagare, Norrorts åklagarkammare i Stockholm
Den 22 februari 2021	Kammaråklagare, Åklagarkammaren i Örebro
Den 24 februari 2021	Verksamhetsutvecklare, SC3
Den 24 februari 2021	Ansvarig för utbildning, SC3
Den 25 februari 2021	Sektionschef SC3
Den 26 februari 2021	Verksamhetsspecialist kompetensfrågor cybercrime, SC3
Den 1 mars 2021	Ämnesspecialist IT & Brott, kammaråklagare RIO
Den 3 mars 2021	Gruppchef, Samordningsgruppen SC3
Den 4 mars 2021	Specialist människohandel och prostitution, polisområde Norrmalm
Den 18 mars 2021	Ansvarig uppföljning, Ekonomiavdelningen samt verksamhetsutvecklare SC3
Den 19 mars 2021	Deltagande i möte med fu-ledare isöbgrupper

Datum	Roll/funktion
Den 19 mars 2021	Fu-ledare groominggruppen, Lopo Södermalm
Den 22 mars 2021	Biträdande enhetschef Framtid Stockholm, Ungdomsjouren
Den 23 mars 2021	Nationell samordnare HR kompetens
Den 24 mars 2021	Gruppchefer HR Kompetens
Den 24 mars 2021	Nationell rapportör människohandel och prostitution, Utvecklingscentrum Noa
Den 26 mars 2021	Processledare it-brottslighet, SC3
Den 9 april 2021	Effektivitetsrevisorer, Internrevisionen Polismyndigheten
Den 23 april 2021	Forskare vid institutionen för klinisk neurovetenskap och chefsöverläkare i psykiatri
Den 27 april 2021	Verksamhetschef, Barnahus, specialistläkare BUP Traumaenheten Elefanten
Den 28 april 2021	Projektledare Barnahusnätverket, Barnafrid
Den 28 april 2021	Psykolog Ellencentret på Stiftelsen 1000 möjligheter
Den 29 april 2021	Klinik- och forskningschef Wonsa (World of no sexual abuse)
Den 3 maj 2021	Regionintervju Väst: Chef RC3, gruppchef isöb och FU-ledare
Den 4 maj 2021	Regionintervju Mitt: Gruppchef isöb
Den 4 maj 2021	Ansvarig för Noas Barnaråd
Den 5 maj 2021	Regionintervju Syd, poliskommissarie regionkansliet
Den 6 maj 2021	Regionintervju Nord, biträdande regionpolischef
Den 6 maj 2021	Regionintervju Bergslagen, sektionschef RC3
Den 7 maj 2021	Processledare isöb
Den 14 maj 2021	Regionintervju Stockholm, chef RC3
Den 17 maj 2021	Processledare it-forensik
Den 17 maj 2021	Uppsökande socialsekreterare prostitution och människohandel
Den 18 maj 2021	Regionintervju Stockholm 2, chef människohandelssektionen
Den 18 maj 2021	Gruppchef Underrättelse Region Stockholm Människohandel m.m.
Den 19 maj 2021	Regionintervju Öst, enhetschef Regionala utredningsenheten

Datum	Roll/funktion
Den 24 maj 2021	It-avdelningen: Biträdande avdelningschef Enhetschefen för Drift och infrastruktur Sektionschef Digital arbetsplats och Specialistverksamheterna, samt chef Sektionen för Styrning och administration
Den 25 maj 2021	E-post Polismyndigheten verksamhetsspecialist kompetensfrågor
Den 4 juni 2021	Regeringskansliet Justitiedepartementet
Den 7 juni 2021	E-post processledare isöb
Den 24 juni 2021	E-post Socialstyrelsen
Den 30 juni 2021	E-post Socialstyrelsen 2021-06-24
Den 18 augusti 2021	Telefonsamtal Regeringskansliet Justitiedepartementet

Webbsidor

BBC News, “The children selling explicit videos on OnlyFans”, https://www.bbc.com/news/uk-57255983, hämtad 2021-06-28.

BBC News, “Pornhub videos: Women sue, alleging lack of consent”, https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57517220, hämtad 2021-06-28.

Computer Sweden, ”Barn extra utsatta på nätet i coronakrisens spår – regeringen måste agera”, https://computersweden.idg.se/2.2683/1.734383/utsatta-barn-online-coronakrisen, hämtad 2021-06-28.

Dagens Nyheter, ”Polis och socialtjänsten larmar: Ungdomar säljer sex efter att ha blivit av med jobb under pandemin”, https://www.dn.se/sthlm/polisen-och-socialtjansten-larmar-ungdomar-saljer-sex-efter-att-ha-blivit-av-med-jobb-under-pandemin/, hämtad 2020-06-12.

Ecpat, ”ECPAT Hotline”, https://www.ecpat.se/detta-gor-ecpat/sexuella-overgrepp-mot-barn/barnsexhandel-online, hämtad 2021-04-27.

Karolinska universitetssjukhuset, ”Preventell – nationella hjälplinjen för oönskad sexualitet”, http://preventell.se/, hämtad 2021-04-23.

Linköpings universitet, Barnafrid, ”Nätverk”, https://liu.se/forskning/barnafrid/natverk), hämtad 2021-04-21.

Nationellt metodstödcentrum för prostitution och människohandel, ”Regionkoordinatorer” https://www.nmtsverige.se/om-oss/regionkoordinatorer, hämtad 2021-04-21.

Rädda Barnen, ”#nätsmart – prata med barn om övergrepp på internet”, https://www.raddabarnen.se/rad-och-kunskap/foralder/natsmart, hämtad 2021-06-30.

Svenska Dagbladet, ”Den nya prostitutionen” https://www.svd.se/om/den-nya-prostitutionen, hämtad 2020-06-12.

Svenska Dagbladet, ”Sugardating blir ämne för forskning”, https://www.svd.se/sugardating-blir-amne-for-forskning, hämtad 2020-06-12.

Sveriges Radio, ”Behövs mer resurser till att utreda sexualbrott mot barn”, https://sverigesradio.se/artikel/aklagare-behovs-mer-resurser-till-att-utreda-sexualbrott-mot-barn, hämtad 2021-06-08.

Bilaga 1. Tabellbilaga

Alla uppgifter avser inkomna ärenden 2016–2020.

Tabell 1.1 Antal och andel (%) ärenden där ett isöb-brott förekommer per huvudbrott, 2016–2020

Huvudbrott	Antal	Andel
Barnpornografi	3 863	40,72
Gromning	3 557	37,50
Övriga sexualbrott	745	7,85
Övriga brott	522	5,50
Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling	432	4,55
Kränkningar, hot, misshandel	330	3,48
Vapenbrott, narkotikabrott, alkoholbrott	37	0,39
Totalt	**9 486**	**100**

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.2. Antal och andel (%) ärenden per region respektive Noa, 2016–2020

Polisregion	Antal	Andel
Noa	102	1,08
Bergslagen	915	9,65
Mitt	873	9,20
Nord	857	9,03
Stockholm	2 286	24,10
Syd	1 642	17,31
Väst	1737	18,31
Öst	1 074	11,32
Totalt	**9 486**	**100**

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.3 Antal och andel (%) ärenden per utredningsgrupp, 2016–2020

Utredningsgrupp	Antal	Andel
Ingripandegrupp	139	1,47
Brott i nära relation	2 463	25,96
Bedrägeri	12	0,13
Desk	7	0,07
Grova brott	796	8,11
Iseb	79	0,83
Isöb	590	6,22
It-brott	1 576	16,61
Internationell organiserad brottslighet	104	1,10
Kontaktcenter	89	0,94
Spaning	13	0,14
Stöd och service	353	3,72
Utredning LPO	926	9,76
Utredning PO	499	5,26
Utredning region	1 725	18,18
Utredningsjour	135	1,42
Övrigt	7	0,07

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.4 Andel (%) ärenden per utredningsgrupp i respektive region, 2016–2020

Utredningsgrupp	Noa	Bergslagen	Mitt	Nord	Stockholm	Syd	Väst	Öst
Ingripandegrupp	0,00	0,00	0,11	2,10	5,12	0,00	0,17	0,00
Brott i nära relation	0,00	41,53	10,54	77,25	9,1	53,23	8,69	8,94
Bedrägeri	0,00	0,00	0,00	0,23	0,13	0,18	0,17	0,09
Desk	6,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grova brott	0,00	2,73	1,60	1,87	14,26	7,06	8,98	10,80
Iseb	77,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Isöb	8,82	0,00	0,00	0,00	25,42	0,00	0,00	0,00
It-brott	4,90	28,20	0,00	0,82	2,45	18,27	54,69	0,00
Internationell organiserad brottslighet	0,00	0,00	0,00	0,00	3,37	0,06	1,50	0,00
Kontaktcenter	0,00	8,52	4,12	15,05	10,15	9,14	12,38	8,01
Spaning	0,00	0,44	0,34	1,28	0,35	1,52	1,21	1,58
Stöd och service	0,98	0,00	0,00	0,12	0,26	0,00	0,35	0,00
Utredning LPO	0,00	0,11	0,00	0,00	15,31	0,00	0,06	0,00
Utredning PO	0,00	0,33	0,57	0,47	8,62	5,79	10,94	0,47
Utredning region	0,00	17,60	81,44	0,00	4,20	0,30	0,00	70,02
Utredningsjour	0,00	0,55	1,15	0,82	1,22	4,38	0,75	0,00
Övrigt	0,98	0,00	0,11	0,00	0,04	0,06	0,12	0,09

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.5 Andel (%) ärenden per region där utredningsåtgärder vidtas, 2016–2020

Polisregion	Vanligaste utrednings-grupp	Andel redovisade	Andel nedlagda	Andel öppna	Andel förhör MÄ	Andel förhör MT	Andel husrannsakan	Andel beslag
Noa	Iseb	52	32	16	20	59	28	34
Bergslagen	BINR	31	49	20	40	51	35	52
Mitt	Regional utredning	28	48	24	42	44	30	49
Nord	BINR	32	50	18	36	55	37	52
Stockholm	Isöb	31	57	12	37	44	24	39
Syd	BINR	25	57	18	32	42	23	38
Väst	It-brott	39	47	14	43	55	25	41
Öst	Regional utredning	26	56	18	33	43	26	41
Snitt totalt	**BINR**	**31**	**53**	**16**	**37**	**47**	**27**	**43**

Not. MÄ: målsägande; MT: misstänkt.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.6 Tid i dagar från att förundersökning inleds till att första utredningsåtgärd per typ av åtgärd vidtas per region, genomsnitt 2016–2020

Polisregion	Vanligaste utrednings-grupp	Tid redovisad	Tid nedlagd	Tid första förhör MÄ	Tid första förhör MT	Tid hus-rannsakan	Tid beslag
Noa	Iseb	373	143	128	185	115	111
Bergslagen	BINR	325	177	71	137	84	76
Mitt	Regional utredning	316	158	53	165	94	77
Nord	BINR	313	168	52	127	78	69
Stockholm	Isöb	306	129	56	135	91	74
Syd	BINR	315	142	65	152	125	88
Väst	It-brott	274	149	48	140	115	103
Öst	Regional utredning	283	193	93	180	148	90
Snitt totalt	**BINR**	**312**	**153**	**60**	**146**	**104**	**83**

Not: MÄ: målsägande; MT: misstänkt.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.7 Tid i dagar från inledd förundersökning till att första utredningsåtgärd per åtgärd vidtas för olika utredningsgrupper, genomsnitt 2016–2020

Utredningsgrupp	Tid redovisade	Tid nedlagda	Tid första förhör MÄ	Tid första förhör MT	Tid husrannsakan	Tid beslag
Ingripandegrupp	399	135	51	182	196	105
Brott i nära relation	286	157	55	124	86	64
Bedrägeri	210	187	3	80	86	24
Desk	-	117	-	-	-	1
Grova brott	283	138	56	132	80	65
Iseb	359	178	128	189	119	121
Isöb	444	114	97	156	108	110
It-brott	340	158	63	169	140	122
Internationell organiserad brottslighet	200	112	26	101	124	87
Kontaktcenter	247	150	0	-	-	-
Spaning	1	4	76	18	38	29
Stöd och service	179	78	49	177	117	78
Utredning LPO	330	124	56	134	86	71
Utredning PO	283	133	59	110	50	39
Utredning region	386	192	82	171	113	87
Utredningsjour	83	58	37	227	361	159
Övrigt	23	25	1	82	119	2

Not: MÄ: målsägande; MT: misstänkt.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.8 Andel (%) ärenden per utredningsgrupp där utredningsåtgärd vidtas, 2016–2020

Utredningsgrupp	Andel redovisade	Andel nedlagda	Andel öppna	Andel förhör MÄ	Andel förhör MT	Andel husrannsakan	Andel beslag
Ingripandegrupp	22	76	12	45	29	16	29
Brott i nära relation	32	58	10	43	49	31	46
Bedrägeri	42	50	8	8	42	17	25
Desk	0	57	43	0	0	0	14
Grova brott	38	57	5	46	49	20	33
Iseb	63	28	9	25	71	32	37
Isöb	15	61	24	5	41	27	40
It-brott	28	44	28	30	52	30	46
Internationell organiserad brottslighet	46	44	10	63	63	29	46
Kontaktcenter	2	10	82	45	49	27	46
Spaning	23	69	8	2	0	0	0
Stöd och service	34	52	14	8	23	15	23
Utredning LPO	37	52	11	64	45	23	39
Utredning PO	48	46	6	52	53	18	34
Utredning region	27	52	21	31	45	30	48
Utredningsjour	9	68	23	14	9	5	10
Övrigt	14	29	57	14	29	14	29

Not: MÄ: målsägande; MT: misstänkt.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.9 Snitt och maxantal brottskoder, målsägande och misstänkta per region, 2016–2020

Polisregion	Snitt brottskoder	Max antal brottskoder	Snitt målsägande	Max antal målsägande	Snitt misstänkta	Max antal misstänkta
Noa	3,7	36	0,4	9	1,0	3
Bergslagen	2,7	359	0,6	4	0,8	4
Mitt	2,0	38	0,6	8	0,9	5
Nord	2,1	58	0,6	7	0,9	6
Stockholm	2,9	137	0,6	7	0,9	8
Syd	2,5	155	0,6	7	0,8	5
Väst	2,1	126	0,6	10	0,9	6
Öst	2,6	183	0,6	9	0,9	13
Totalt	**2,5**	**359**	**0,6**	**10**	**0,9**	**13**

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.10 Snitt och max antal brottskoder, målsägande och misstänkta per utredningsgrupp, 2016–2020

Utrednings-grupp	Snitt brottskoder	Max antal brottskoder	Snitt målsägande	Max antal målsägande	Snitt misstänkta	Max antal misstänkta
Ingripande-grupp	3,2	137	0,8	6	0,7	2
Brott i nära relation	2,9	157	0,7	7	0,8	6
Bedrägeri	1,5	3	0,2	1	1,1	2
Desk	1,0	1	0,0	0	1,0	1
Grova brott	3,8	183	0,8	9	0,8	6
Iseb	4,1	36	0,5	9	1,0	3
Isöb	1,6	104	0,1	2	1,1	4
It-brott	1,8	359	0,4	10	0,9	4
Internationell organiserad brottslighet	1,5	6	0,9	2	0,9	1
Kontakt-center	2,5	47	0,7	9	0,9	13
Spaning	1,3	3	1,0	3	0,1	1

Utrednings-grupp	Snitt brottskoder	Max antal brottskoder	Snitt målsägande	Max antal målsägande	Snitt misstänkta	Max antal misstänkta
Stöd och service	1,5	5	0,7	2	0,7	2
Utredning LPO	3,0	36	1,0	7	0,9	8
Utredning PO	3,4	126	0,9	3	0,9	4
Utredning region	1,9	109	0,5	8	0,9	4
Utrednings-jour	1,4	5	0,8	3	0,4	2
Övrigt	1,6	3	0,3	1	1,0	2
Totalt	**2,5**	**359**	**0,6**	**10**	**0,9**	**13**

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå.

Tabell 1.11 Begärda it-forensiska undersökningar per region, 2016–2020

Polisregion	Andel ärenden (%) där undersökning begärs	Snitt antal undersökningar som begärs per ärende
Noa	23	33,0
Bergslagen	43	7,0
Mitt	38	6,8
Nord	44	8,5
Stockholm	33	4,5
Syd	28	7,8
Väst	31	6,5
Öst	38	8
Totalt	**35**	**6,9**

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå och TekPro.

Tabell 1.12 Begärda it-forensiska undersökningar per utredningsgrupp, 2016–2020

Utredningsgrupp	Andel ärenden (%) där undersökning begärs	Snitt antal undersökningar som begärs per ärende
Ingripandegrupp	29	7,2
Brott i nära relation	40	8,1
Bedrägeri	17	12,0
Desk	14	3,0
Grova brott	31	5,2
Iseb	24	19
Isöb	31	6,7
It-brott	28	7,8
Internationell organiserad brottslighet	26	1,6
Kontaktcenter	0	0,0
Spaning	21	3,7
Stöd och service	31	4,5
Utredning LPO	26	4,6
Utredning PO	28	3,7
Utredning region	41	7,5
Utredningsjour	9	1,6
Övrigt	33	1,3
Totalt	**35**	**6,9**

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från DurTvå och TekPro.

Internet har radikalt ökat riskerna för sexualbrott mot barn. Det har gett förövare tillgång till nya arenor där de kan begå sexuella övergrepp och utbyta övergrepps-material. Riksrevisionen har granskat om polis och åklagare bedriver ett effektivt arbete för att motverka och hantera internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn, så kallade isöb-brott.

Granskningen visar att det finns brister. Polisregionerna har exempelvis hunnit olika långt i sin organisering och isöb-grupperna är ännu inte fulltaliga. Polisen hinner heller inte arbeta uppsökande, vilket innebär att många brott inte upptäcks och beivras. Det har dessutom tagit lång tid för Polismyndigheten att ta fram och implementera nationella riktlinjer och det saknas metodstöd för delar av isöb-området. Myndighetens modell för uppföljning riskerar också att medföra en styrning som inte bidrar till god kvalitet i utredningsarbetet.

Isöb-verksamheten har även haft stora svårigheter att få tillräckligt stöd av polisens it- och HR-avdelningar. Det har tagit lång tid att införa nödvändiga it-stöd och HR-avdelningen har haft svårt att prioritera och tillgodose de mest grundläggande utbildningskrav som isöb-verksamheten ställer.

Åklagare leder ofta förundersökningar om isöb-brott medan polisen utför själva utredningsarbetet. En tydlig framgångsfaktor är att det finns särskilt utsedd och utbildad personal som kan prioritera samma ärenden hos båda myndigheterna. Åklagarmyndigheten bör också öka åklagarkamrarnas förmåga att hantera omfattande ärenden.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-608-1

RIKSREVISIONEN

BOX 6181
S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM
08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE