

Åklagar-, polis- och tullärenden

Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för brister i en förundersökning som gällde misstankar om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg

(Dnr 2978-2012)

Beslutet i korthet: Polismyndigheten i Västra Götaland fick kännedom om att en kvinna hört en för henne okänd man tala i mobiltelefon om en bomb i Femman på lördag. Polisen gjorde bedömningen att det handlade om ett planerat bombattentat mot ett köpcentrum. En utredning inleddes som även engagerade Säkerhetspolisen. Tre män kom att misstänkas för förberedelse till terroristbrott. De frihetsberövades genom en samordnad polisinsats. Efter förhör och husrannsakingar avskrevs alla brottsmisstankar mot dem.

JO konstaterar att det funnits brister i den utredning som ledde fram till misstankarna mot de tre männen. Polisen kom efter förhör med vittnet fram till att det misstänkta mobiltelefonsamtalet hade skett under en viss tiominutersperiod. Detta var en förutsättning för att ett samtal till ett visst telefonnummer skulle identifieras som misstänkt och brottsmisstankarna falla på de tre männen. Polisen försökte dock inte närmare säkerställa vittnets uppgifter i tiden genom att ställa dem mot objektiva konstaterbara förhållanden, något som hade indikerat att den valda tiominutersperioden sannolikt var felaktig. Polisen verkar också ha underskattat den sammanlagda effekten av svagheter i utredningens olika delar. Det är sannolikt bristerna i utredningen som fått till följd att tre oskyldiga personer frihetsberövades och att deras familjer utsattes för ett våldsamt polisingripande i sina hem. Det finns därför skäl att se allvarligt på detta. Polismyndigheten kritiserar för bristerna.

Utöver bristerna i den inledande utredningen har JO konstaterat att polisen felaktigt beredde sig tillträde till ett vittnes bostad med våld i samband med att han skulle hämtas till förhör, något som polisinsatschefen kritiserar för. JO kritiserar även en åklagare för att han underlät att ta ställning till om de misstänkta skulle ha tillgång till försvarare när de förhördes.

Bakgrund

Under kvällen måndagen den 25 oktober 2010 fick Polismyndigheten i Västra Götaland kännedom om att en person samma kväll hade hört en för henne okänd man på arabiska tala i mobiltelefon om en bomb i Femman på lördag. Polisen kom att misstänka att det handlade om ett planerat bombattentat mot köpcentret Femmanhuset i Göteborg lördagen den 30 oktober 2010. Efter förhör med vittnet och efter en s.k. masttömning, vilken innebär att polisen tar del av uppgifter om de telefonsamtal som kopplats via en viss telemast, kunde man med hjälp av Säkerhetspolisen identifiera ett misstänkt telefonnummer. Utifrån

detta telefonnummer kom misstankarna att riktas mot tre män. Vid en fotokonfrontation uppgav vittnet att en av männen var mycket lik den man som hon hört tala om en bomb. Åklagare beslutade härefter att anhålla männen i deras frånvaro.

På morgonen den 30 oktober 2010 genomförde polisen en insats mot de tre männen. Piketpolis forcerade med våld dörrarna till de misstänkta bostäder. Två av dem greps i sina hem och den tredje i samband med att han besökte en bönelokal. En person hämtades efter beslut av åklagare för att höras som vittne. Även dörren till hans bostad forcerades av piketpolis med våld.

En av de misstänkta släpptes under eftermiddagen den 30 oktober och de andra två på kvällen den 31 oktober. Den 9 november lades förundersökningen mot dem ned. Inga brottsmisstankar kvarstod då.

Efter anmälningar från flera av de berörda inleddes den 4 november 2010 en förundersökning avseende misstänkt tjänstefel med anledning av polisinsatsen (AM-177403-10). Förundersökningen leddes av överåklagaren Björn Ericson vid Riksenheten för polismål. Förundersökningen lades ned den 7 april 2011. I beslutet redogjorde Björn Ericson för vissa brister i den utredning som ledde fram till polisinsatsen. Ingen enskild person inom polisen bedömdes dock kunna lastas för dessa. I två avseenden fann Björn Ericson att direkta fel hade begåtts, men dessa bedömdes som ringa tjänstefel, vilket inte är straffbart. Härutöver kunde Björn Ericson inte finna att några brott eller fel hade begåtts när polisen verkställde åklagarens beslut om anhållande och hämtning till förhör eller när man planerade insatsen.

Efter begäran om överprövning beslutade överåklagaren Jörgen Lindberg vid Utvecklingscentrum Malmö den 5 september 2011 att inte ändra Björn Ericsons beslut att lägga ned förundersökningen. Även Jörgen Lindberg riktade kritik mot den utredning som föregick polisinsatsen. Brister i denna utredning förorsakade enligt honom de felaktiga besluten att ingripa mot männen. På grund av oklarheter vad gäller kontakter och ansvarsfördelning mellan ledningen för länskriminalpolisen och företrädare för de rotlar som ansvarar för grov organiserad brottslighet och kriminalunderrättelseverksamhet var det dock enligt Jörgen Lindberg inte möjligt att dra några slutsatser om enskilda tjänstemäns tjänstefelsansvar.

Under tiden som förundersökningen pågick kom det in ett antal anmälningar mot polisen till JO (dnr 6324-2010 m.fl.). Eftersom det pågick en förundersökning fann dåvarande chefsJO Mats Melin inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av anmälningarna.

Anmälningarna

Efter att förundersökningen om misstänkt tjänstefel hade lagts ned anmälde två av de gripna, Mo.K. och Ma.K. ingripandena mot dem till JO.

Enligt anmälan saknades det tillräckligt stöd för de misstankar som låg till grund för frihetsberövandena. Misstankarna grundades på uppgifter från ett vittne och analys av telefonlistor från en tiominutersperiod. Det hade gjorts vissa kontroller av vittnets uppgifter, där det kommit fram uppgifter som kastade ett allvarligt tvivel över riktigheten i det hon uppgett, framför allt vad avser

tidpunkten för det samtal hon sade sig ha hört. Mycket talade för att vittnet inte kunnat befinna sig på den plats där hon påstod sig ha hört det aktuella telefonsamtalet vid den uppgivna tidpunkten. Uppgifterna hade sammanställts av polisen i en promemoria den 29 oktober 2010. Polisen hade alltså redan före tillslaget uppgifter som tydligt talade mot att det var anmälarnas samtal som vittnet hört.

I anmälan ifrågasätts också om polisinsatsen den 30 oktober 2010 genomfördes på ett sätt som är förenligt med proportionalitetsprincipen, bl.a. mot bakgrund av att den genomfördes med brukande av våld i de misstänkta bostäder, där minderåriga barn vistades. Enligt anmälan förekom vidare vid ingripandet förnedrande inslag samt hot och våld mot personer som befann sig i lägenheterna. I anmälan uppges att gripandena av Mo.K. och Ma.K. ”skedde under närmast militäriska och kommandoliknande former. För familjerna innebar det ett allvarligt ingrepp i rätten till skydd för privat- och familjelivet. Särskilt för barnen innebar det att den trygghet som hemmet representerat inte längre existerade”.

I anmälan ifrågasätts även om den s.k. masttömningen genomfördes med lagstöd. Det framförs också klagomål mot behandlingen efter att Mo.K. och Ma.K. släppts ur arresten.

Senare kom det in en anmälan från den tredje gripne, O.K., och från den person som hämtades till förhör, N.K., vilka anslöt sig till vad som anförts i den tidigare anmälan. Utöver detta uppgavs att dörren till N.K:s hem forcerades med våld trots att han skulle höras som vittne, och att han felaktigt kom att delges misstanke om brott.

I senare inlagor har Mo.K., Ma.K. och N.K. även framfört klagomål mot att det vid husrannsakingarna inte fanns ett trovärdigt vittne närvarande och att kvinnliga poliser saknades vid insatsen. De har också framfört synpunkter på behandlingen av de minderåriga vid husrannsakingarna och på att frihetsberövandena varade för länge: ett dygn efter det att polisen uppmärksammat uppgifter som tydde på att vittnets tidsangivelser var felaktiga. De misstänkta har inte heller omedelbart fått tillgång till offentlig försvarare.

Utredning

JO har begärt in och granskat handlingar från Polismyndigheten i Västra Götaland (K180612-10), Säkerhetspolisen (OP 25702-10, 26154-10, 26299-10, 26489-10, 28633-10, 2456-11, 8144-11, 8559-12) och Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (AM 177403-10). Polismyndigheten i Västra Götaland och Åklagarmyndigheten har efter anmodan från JO yttrat sig över anmälningarna.

Nedan redovisas först en sammanställning av vad som kommit fram om det händelseförlopp som ledde fram till polisinsatsen mot anmälarna samt förundersökningen om tjänstefel och den därpå följande arbetsrättsliga prövningen. Därefter redovisas yttranden från Polismyndigheten i Västra Götaland och Åklagarmyndigheten.

Händelseförloppet

Vid 20.30-tiden måndagen den 25 oktober 2010 fick polisen ett telefonsamtal från en kvinna som uppgav att hennes syster hört en man tala i en mobiltelefon. Mannen hade på arabiska sagt att han skulle lägga en bomb i Femman kommande lördag. Samtalet dokumenterades i ett underrättelseuppslag och en polispatrull skickades till platsen för att höra vittnet. Vid förhöret närvarade hennes man och syster. Vittnet talade mycket dålig svenska. Hon hördes därför med sin syster som tolk. Förhöret dokumenterades i ett underrättelseuppslag enligt följande.

[Vittnet] berättar att hon skulle till tvättstugan, utanför tvättstugan såg hon en man som stod och pratade i mobiltelefon. Mannen pratade arabiska, samtalet var för kort för att hon skulle kunna uppfatta någon speciell dialekt. Mannen argumenterade men någon i telefonen var mycket arg. De bråkade om vilken dag de skulle placera en bomb nära Femmanhuset. Mannen sa i telefonen att det skulle ske på en lördag mycket snart och inte på en söndag. Detta upprepade mannen många gånger, att det just skulle vara på en lördag och inte en söndag. [Vittnet] uppfattade det som att lördagen skulle vara den som kom nu eller eventuellt nästa. Mannen sa även att det spelar ingen roll hur många offer det skulle bli, utan det skulle vara en lördag.

Mannen vände sig om och fick syn på [vittnet] och sa då till henne att komma till han, mannen gick mycket nära hennes ansikte och frågade om hon förstod arabiska, [vittnet] sa att hon inte gjorde det utan att hon bara förstod kurdiska, mannen frågade då om hon verkligen inte förstod arabiska, nej sa [vittnet] då. Mannen pratade mycket dålig svenska och sa då "gå, gå".

Mannen beskrivs som

- 180–185 cm lång
- lite skägg
- mörkt kort krulligt hår
- mycket mörk hy, troligtvis från ett nordafrikanskt land
- svart jacka.

[Vittnet] skulle känna igen han om hon såg han igen, hon har aldrig tidigare sett mannen.

[Vittnets] sambo/man kom hem ca 5 minuter efter händelsen och såg då en man på parkeringen som stämmer väl in på signalementen. Mannen glodde väldigt mycket på hennes sambo, mannen lämnade i en marinblå Renault minibuss nyare modell. Det anmärkningsvärda var att alla stolar var borttagna förutom förarstolen och passagerarstolen.

Händelsen ska ha skett mellan klockan 18–19.

I underrättelseuppslaget noterades att källans tillförlitlighet inte kunde bedömas.

Säkerhetspolisen informerades om ärendet den 26 oktober och tog under dagen kontakt med vittnets syster.

Onsdagen den 27 oktober hölls ytterligare ett förhör med vittnet. Förhöret hölls med hjälp av tolk. Vid förhöret lämnade vittnet i huvudsak samma, men något mer detaljerade, uppgifter om telefonsamtalet. Tidpunkten för samtalet uppgavs nu vara mellan kl. 18.30 och 19.30. Vittnet uppgav vidare att hon efter att ha hört samtalet gick hem, att hennes man kom hem efter ca 10 minuter och att hon då ringde till sin syster. Mannen som pratade i mobiltelefonen beskrevs enligt följande.

En mörkhyad afrikansk man, ca 40 år, ca 178 cm lång, normal kroppsbyggnad som verkade vara vältränad, ansiktsformen var långsmal, smala läppar, svart skäggstubbe som var välvårdad, svart kortklippt krulligt hår.

Torsdagen den 28 oktober inledde polisen en förundersökning avseende förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. Brottsmisstanken kom senare att ändras till förberedelse till terroristbrott. Kommissarien Paavo Honkavaara utsågs till förundersökningsledare.

Under torsdagen den 28 oktober beslutade man att genomföra en s.k. masttömning av de telefonsamtal som under tiden kl. 18.00 till 19.30 den 25 oktober 2010 hade kopplats upp via de telemaster som täckte området för det misstänkta telefonsamtalet. Tömningen resulterade i ca 9 000 uppgifter, vilket var alltför många för att man skulle kunna identifiera ett misstänkt samtal. Det bedömdes därför nödvändigt att försöka avgränsa vittnets iakttagelse i tiden.

Samma dag hölls ett förhör med vittnets man. Han berättade att han kom hem efter kl. 18.00 men inte så sent som kl. 19.00 den 25 oktober. I förhöret berättade han om hur han iakttagit en man i en mörkblå Renault. Uppgifterna skilde sig från dem i underrättelseuppslaget på så sätt att han uppgav att de två bakersta extrasätena var nedfällda, men att inga säten hade tagits bort. Signalementet på mannen i bilen skilde sig också från uppgifterna som vittnet lämnat om den man som pratade i mobiltelefon.

Den 28 oktober hölls ett möte mellan polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att säkerställa en gemensam lägesbild och bedömning av vittnets uppgifter och för att diskutera det fortsatta arbetet. Möten hölls också dagen därpå.

Den 29 oktober kl. 8.20 beslutade biträdande länspolismästaren Klas Friberg om en s.k. särskild händelse i syfte att förhindra att bombhotet verkställdes. Beslut om en särskild händelse innebär att polisens resurser organiseras, leds och används i särskild ordning (se FAP 201-1). Chefen för länskriminalpolisen Carina Persson utsågs till kommanderingschef för den särskilda händelsen. Parallellt med förundersökningen påbörjades således förberedelserna för en omfattande polisinsats, innefattande bl.a. att Femmanhuset skulle spärras av lördagen den 30 oktober. Detta skedde i nära samarbete med Säkerhetspolisen.

I en promemoria som upprättades vid lunchtid fredagen den 29 oktober redovisades en analys av den information som dittills kommit fram i förundersökningen. Analysen byggde i stor utsträckning på ytterligare, men odokumenterade, samtal med vittnet. När det gäller tidpunkten för mobilsamtalet den 25 oktober uppgavs följande i promemorian.

Tidpunkt för händelsen med det överhörda samtalet har vi ringat in till 18.30 till 18.40. [Vittnet] hade bokat en tvättid mellan klockan 18.00–22.00. Enligt [vittnet] så var hon sen p.g.a. sina barn, hon uppskattar tiden från att hon lämnade lägenheten till klockan 18.30. Uppskattningsvis så tar en promenad från bostaden till och från tvättstugan ca 5 minuter. Hennes kontakt med mannen uppskattas till någon eller ett par minuter. Han stod mellan bostaden och tvättstugan, han var något närmare tvättstugan. [Vittnet] ringde sin syster från sin bostadstelefon ca fem minuter efter det att hon kommit tillbaka från tvättstugan. Hennes man [...] kom till bostaden ca 10 minuter efter.

Med ledning av uppgifterna i promemorian begränsade polisen undersökningen av telefonsamtalen från masttömningen till samtal mellan kl. 18.30 och 18.40.

Genom denna begränsning i tiden fick man ned antalet samtal till en hanterbar mängd. Uppgifter om dessa skickades till Säkerhetspolisen, som skulle undersöka om de kunde identifiera ett misstänkt nummer genom att jämföra uppgifterna från masttömningen med de telefonnummer som fanns registrerade i Säkerhetspolisens databaser.

I promemorian ansåg man sig vidare kunna precisera uppgiften om den misstänkte mannens hudfärg och afrikanska utseende. Han bedömdes vara från Nordafrika, kanske "Palestina, Marocko eller Libanon" och uppgavs vara "mörk, inte mörkhyad".

Kl. 14.45 den 29 oktober informerades kammaråklagaren Per Håkan Larsson vid Göteborgs åklagarkammare om ärendet av polisen. Förundersökningen fortsatte dock att vara polisledd. Från kl. 16.00 var kommissarien Leif Rundberg förundersökningsledare.

Samma dag, den 29 oktober, gavs en analytiker vid polisen i uppdrag att försöka identifiera det samtal som vittnet ringt till sin syster den 25 oktober. Uppdraget omfattade tiden kl. 18.15 till 18.45. Uppgifter hämtades för detta ändamål in från Com Hem AB, där vittnet hade sitt teleabonnemang. Av de inhämtade uppgifterna framgår att det under den aktuella tiden hade ringts två samtal från vittnets telefon, kl. 18.36 och 18.45, dock till andra än hennes syster. Detta dokumenterades av analytikern i en promemoria upprättad kl. 15.13. Av den telefonlista som analytikern fick från Com Hem AB framgick att ett telefonsamtal hade ringts till vittnets syster kl. 19.31. Denna tidpunkt låg dock utanför det tidsintervall som analytikern fått i uppdrag att undersöka och uppmärksammades av henne först någon dag senare.

Vid Säkerhetspolisens bearbetning av de samtalsuppgifter som man fått från polisen hittades ett misstänkt telefonnummer. Utifrån detta identifierades Mo.K., O.K. och N.K. som personer som kunde ha varit inblandade i det samtal vittnet hört. Efter att polismyndigheten underrättades om detta identifierade myndigheten också Ma.K. som möjligen inblandad. Vid 20-tiden fick polisen av Säkerhetspolisen foton på fem personer för en fotokonfrontation med vittnet. Fotokonfrontationen genomfördes vid kl. 22. Vid fotokonfrontationen biträdde vittnets syster med tolkning via telefon. Vittnet förevisades åtta fotografier, varav fyra föreställde de misstänkta männen. Vittnet pekade ut Ma.K. och uppgav att han var "mycket, mycket lik" den man hon träffade vid tvättstugan den 25 oktober. Mannen på fotot uppgavs ha längre skägg och se rundare ut i ansiktet, men med samma läppar och hår. Den utpekade kommer från Syrien och har på fotot tätt, någon centimeter långt skägg och mörkt, rakt, kortklippt hår.

Den 30 oktober kl. 00.00 övertogs förundersökningsledningen av kammaråklagaren Per Håkan Larsson och kl. 1.00 övertogs den av chefsåklagaren Tomas Lindstrand vid Åklagarkammaren för säkerhetsmål i Stockholm. Under natten fattade Tomas Lindstrand beslut om att Mo.K., Ma.K. och O.K. skulle anhållas i sin frånvaro och att N.K. skulle hämtas till förhör i egenskap av vittne. Vid en insats kl. 7.00 genomfördes husrannsakingar hos Ma.K., O.K. och N.K. Piketpolis med förstärkningsvapen forcerade dörrarna till bostäderna med våld. Mo.K. greps när han besökte en lokal som visade sig vara en bönelokal. Husrannsakan i hans bostad genomfördes kl. 8.17.

Hämtningen av N.K., som inte var misstänkt för brott, skulle enligt den ursprungliga planeringen ske genom att man först ringde på bostadens ytterdörr. De poliser som skulle verkställa hämtningen begärde dock att få forcera dörren med våld, en begäran som beviljades av polisinsatschefen. I lägenheten vistades förutom N.K. även hans hustru och fyra barn. När N.K. förhördes kom han felaktigt att delges misstanke om brott.

Förhör med Mo.K., Ma.K. och O.K. hölls omkring kl. 10.30. Förhören, som vart och ett varade i mellan en och en och en halv timme, hölls utan att försvarare närvarade. Av förhörsprotokollen framgår att Mo.K., Ma.K. och O.K. informerades om sin rätt till försvarare och att Mo.K. och O.K. godkände att förhöret hölls utan att någon försvarare närvarade.

Förundersökningen avseende misstänkt tjänstefel

Den 4 november 2010 inleddes en förundersökning avseende misstänkt tjänstefel med anledning av polisinsatsen. Förundersökningen leddes av överåklagaren Björn Ericson. Under utredningen hördes ett flertal personer som varit inblandade i polisinsatsen.

Björn Ericson beslutade den 7 april 2011 att lägga ned förundersökningen. I sitt beslut redogjorde han för vissa brister i utredningen. Enligt honom hade polisen före tillslaget inte vidtagit tillräckligt omfattande analyser av telefonlistor över vittnets telefonsamtal den 25 oktober. Vidare kom den analys som gjordes, och som talade för att vittnets tidsangivelser om telefonsamtalet varit felaktiga, inte att beaktas på grund av brister i kommunikationen mellan de som utfört olika arbetsuppgifter i utredningen. I två avseenden fann Björn Ericson att direkta fel hade begåtts. Dels hade N.K. felaktigt delgetts misstanke om brott, dels hade masttömningen skett utan lagstöd. Felen bedömdes utgöra ringa tjänstefel och skulle därför inte bli föremål för något straffrättsligt förfarande. Härutöver kunde Björn Ericson inte finna att några brott eller fel hade begåtts vid verkställandet av åklagarens beslut om anhållande och hämtning till förhör eller vid planeringen av insatsen. I utredningen förekom uppgifter om sparkar mot en av de gripna och mot sonen till en av dem. Björn Ericson fann dock att brott inte gick att styrka när det gäller dessa uppgifter. Björn Ericson sammanfattade sin bedömning enligt följande.

Polismyndigheten har haft höga krav på sig att förhindra ett attentat i centrala Göteborg och arbetat under tidspress. [...] [Det] finns enligt min mening brister i de analyser och samordningen av dessa vilket lett till att, utifrån min mening, fel personer blivit föremål för ingripanden. Som jag ser det kan ingen enskild person inom polisen lastas för detta. Hade polisen haft tid för sedvanlig spaning hade man även kunnat konstatera att den utpekade mannen [...] i verkligheten hade ett ännu längre skägg än på bilden som användes vid fotokonfrontationen. En iakttagelse som borde lett till frågetecken kring utpekandet.

Efter begäran om överprövning beslutade överåklagaren Jörgen Lindberg vid Utvecklingscentrum Malmö den 5 september 2011 att inte ändra Björn Ericsons beslut att lägga ned förundersökningen. I sitt beslut redogjorde Jörgen Lindberg mer ingående för de brister som funnits i den utredning som föregick

polisinsatsen. Han anförde härvid följande om brister i analysen av telefonlistor över vittnets telefonsamtal.

Av telefonlistorna hade initialt kunnat utläsas att vittnet varit engagerad i telefonsamtal under tiden 18.09–18.30 och kl. 18.45–18.48 den 25 oktober 2010. Dvs. uppgifter som indikerade att hon inte lämnade bostaden förrän efter kl. 18.48. Med tillgång till systemens telefonnummer och telefonlistorna hade en enkel kontroll visat att samtalet mellan vittnet och system ägde rum kl. 19.31–19.46 den 25 oktober 2010.

I analysen från den 29 oktober 2010 som bestämde tidpunkten till kl. 18.30–18.40 berördes inte telefonlistorna. Någon analys av förhör som hållits med vittnet och anledningen till hennes ändrade tidsuppgifter och signalement saknas. Tidpunkten har således bestämts utifrån ett resone-mang baserat på antaganden och felaktiga tidsuppgifter.

Av handlingarna framgår att polisens agerande styrts av bedömningen att vittnet varit trovärdigt och därför har det varit angeläget att agera med utgångspunkt från hennes uppgifter. Som ovan anförts har möjligheten att bedöma vittnets *tillförlitlighet* genom att *verifiera* hennes uppgifter inte tagits tillvara trots att det varit möjligt redan den 25 oktober 2010 och när vittnet konfirmerade sina uppgifter om samtalet till system i förhör den 27 oktober 2010.

Den kontroll som genomfördes den 29 oktober 2010 av en utrednings-analytiker visade att i vart fall tidpunkten kl. 18.30–18.40 som man hade arbetat utifrån inte var korrekt. De samtal som förekommit vid Säkerhets-polisens analys var således inte relevanta för ärendet. Någon fotokonfron-tation skulle mot den bakgrunden inte ha genomförts.

I beslutet uppges också att resultatet av fotokonfrontationen inte kunde beteck-nas som annat än i hög grad osäkert och således inte som ett utpekande, om vittnets tidigare signalementsuppgifter hade beaktats. Jörgen Lindberg var också kritisk till att det inte framgick om polismyndigheten över huvud taget värderade sannolikheten av att vittnet korrekt uppfattade samtalet som hon hade hört, trots att det var känt att hon inte behärskade arabiska språket väl, liksom sannolikheten för att ett bombattentat avhandlas i ett mobiltelefonsam-tal på det sätt som påstås ha skett.

I denna del redovisade Jörgen Lindberg följande straffrättsliga bedömning.

Med hänsyn till att vittnets uppgifter tolkades som ett utpekande och i kom-bination med att uppgifterna som förmedlats av Säkerhetspolisen utgjorde grunden för åklagarens beslut om tvångsmedel har bristerna i den tidigare handläggningen varit en direkt orsak till de felaktiga besluten.

Min bedömning är att ingen befattningshavare inom Polismyndigheten i Västra Götaland hade det samlade ansvaret för utredningen och uppfölj-ningen av tipset innefattande kontakterna med Säkerhetspolisen.

Det innebar att det inte fanns en samlad bild av den tillgängliga inform-ationen som utgjorde beslutsunderlaget för polismyndighetens agerande. Någon kritisk granskning av utförda analyser och av lämnade uppgifter ägde således inte rum.

Enligt min mening kan ytterligare utredning inte bidra till att klarlägga kontakterna och ansvarsfördelningen mellan ledningen för länskriminalpo-lisen och företrädare för rotlarna ansvariga för grov organiserad brottslighet och kriminalunderrättelseverksamhet. Det innebär att det inte är möjligt att dra några slutsatser om enskilda tjänstemäns tjänstefelsansvar.

Den arbetsrättsliga prövningen

Med anledning av den kritik som riktades mot polisinsatsen i besluten om att lägga ned förundersökningen inleddes ett arbetsrättsligt ärende hos Polismyndigheten i Västra Götaland (AD-793-26064/11). I beslut den 5 juli 2012 redovisade länspolismästaren Ingemar Johansson följande slutsats avseende den utredning som ledde fram till ingripandet.

[...] fotokonfrontationen [kom] alltså att ske utifrån samtalslistor som byggde på att vittnet överhört mobilsamtalet mellan kl. 18.30–18.40. Detta trots att det redan vid tidpunkten för konfrontationen fanns uppgifter i utredningen om att samtalet knappast kunde ha ägt rum då. En närmare analys av telefonlistorna hade även givit vid handen att vittnet sannolikt inte lämnade bostaden förrän tidigast efter kl. 18.48 då det av listorna går att utläsa att hon varit engagerad i telefonsamtal mellan kl. 18.09–18.30 och 18.45–18.48 den aktuella kvällen. Av utredningen i målet kan inte utläsas på vilken grund utgående samtal från vittnets telefon mellan kl. 18.15 och 18.45 analyserades för att försöka fastställa tidpunkten för vittnets samtal till systemet samtidigt som man utgick från att det överhörda samtalet som tidigast ägt rum halv sju. Det går inte heller att klarlägga till vem utredningsanalytikerens upptäckt som dokumenterades i promemorian den 29 oktober förmedlades. Det står dock klart att informationen om telefontrafiken som fanns att tillgå den 29 oktober inte förmedlades internt på ett tillfredsställande sätt. Det tycks även, av det underlag polismyndigheten har att tillgå i ärendet, som att analysen av tidpunkten för det överhörda samtalet respektive samtalet till systemet inte samordnats. Inte heller har någon kritisk granskning av signalementsuppgifterna gjorts. Polismyndigheten, som även konstaterar att någon heltäckande händelse- eller beslutslogg inte finns att tillgå i ärendet, finner det dock inte möjligt att utpeka enskilda tjänstemän så som ansvariga för bristerna.

Vad gäller ärendets hantering och ansvarsfördelningen av detsamma hanterades vittnets tips om mobilsamtalet som ett underrättelseuppdrag. Chefen för Länskriminalpolisen fick vetskap om ärendet den 26 oktober och hon vidarebefordrade då omedelbart informationen till kriminalunderrättelseroteln för bearbetning. Hon informerade även, i enlighet med FAP 403-3, Säkerhetspolisen som därefter biträdde polismyndigheten i ärendet. Ansvarig för ärendet var dock alltså polismyndigheten. En kommissarie utsågs av den biträdande chefen för Länskriminalpolisen som ansvarig för den fortsatta beredningen av ärendet. Han var sedan ansvarig för ärendet till dess han avlöstes kl. 16.00 den 29 oktober av den kommissarie som hade helgberedskap.

Med anledning av de brister som konstaterats uppdrog länspolismästaren åt den operativa chefen att se över myndighetens rutiner vad gäller hantering och dokumentation av information vid särskilda händelser. Länspolismästaren beslutade också att förnyad information skulle ges om de regler som gäller vid masttömningar och om vikten av att förhållningarna får tydlig information om i vilken egenskap en person ska höras.

Vad gäller de överväganden som gjordes när det beslutades att dörren till N.K:s hem skulle forceras med våld i samband med att han skulle hämtas till förhör uppgav polisinsatschefen Gerhard Sjölin, som fattade beslutet, att detta rent polistaktiskt skulle vara till gagn för polisen eftersom man inte visste vad

som fanns bakom dörren och att bevis annars kunde undanröjas. Polismyndigheten gjorde när det gäller detta beslut följande bedömning.

Av förundersökningskungörelsens (1947:948) 6 § följer att hämtning till förhör med någon som inte är misstänkt för brott endast får äga rum när det finns skäl av särskild vikt för åtgärden. Lagstiftaren måste således ha ansett att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. JO har också uttalat att en dylik åtgärd nog måste övervägas (JO 1982/83 s. 55). Med beaktande härav måste utrymmet för att dessutom använda sig av våld för att bereda sig tillträde till personens bostad vara ytterst begränsat. Även om en sådan inbrytning skulle kunna vara till gagn för utredningen måste nyttan av densamma i de flesta fall svårligen uppväga den olägenhet och skada inbrytningen kan komma att innebära. I förevarande fall skedde inbrytningen hos en familj med fyra minderåriga barn som låg och sov. Enligt polismyndigheten kan inbrytningen inte anses ha stått i proportion till den olägenhet inbrytningen måste ha inneburit för [N.K.] och dennes familjemedlemmar. Inte heller är felet av sådan ringa karaktär att polisinsatschefen, enligt polismyndighetens mening, kan undgå disciplinpåföljd för beslutet att tillåta inbrytningen. På grund av den tidspress polisinsatschefen var utsatt för vid tidpunkten för beslutet samt den tid som förflutit sedan händelsen inträffade är strängare påföljd än varning dock inte påkallad.

Polisinsatschefen anmäldes med anledning av detta till Personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen. Personalansvarsnämnden (PAN-793-69/12) gjorde en annan bedömning än polismyndigheten. Nämnden anförde:

Personalansvarsnämnden konstaterar [...] att du som polisinsatschef haft behörighet och befogenhet att fatta beslut att forcera dörren till bostaden med våld. Beslutet har fattats på grundval av en bedömning utifrån operativa och polistaktiska överväganden i ett exceptionellt svårt läge, där risk förelegat för ett mycket stort antal människors liv och med risk för omfattande förstörelse av egendom.

Personalansvarsnämnden finner således vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i sin helhet att grund saknas att ifrågasätta beslutet.

Polismyndigheten i Västra Götalands yttrande till JO

Polismyndigheten i Västra Götaland yttrade sig genom länspolismästaren Ingemar Johansson. Vad gäller misstanken mot Mo.K., Ma.K. och O.K. anförde polismyndigheten följande.

Vad gäller beslutet att anhålla tre misstänkta samt hämta en fjärde till förhör är dessa beslut fattade av åklagare. Då åklagarmyndigheten har att fatta beslut utifrån en självständig bedömning av föreliggande material anser sig polismyndigheten förhindrad att yttra sig i den delen. Dock har polismyndigheten ansett att det funnits personer skäligen misstänkta för brottet och därför överlämnat förundersökningsledningen till åklagarmyndigheten. Polismyndighetens bedömning av vittnets trovärdighet i kombination med uppgifterna om tidpunkten för samtalen mellan de aktuella personernas telefonsamtal och vittnets uppgifter vid fotokonfrontationen utgjorde grunden för misstankegraden skäligen misstanke. Med beaktande av det förhållandevis låga krav som uppställs för att någon ska anses skäligen misstänkt anser polismyndigheten att omständigheterna uppfyllt kraven på den aktuella misstankegraden. Anmälarna har dock anmärkt att polismyndigheten redan innan husrannsakingarna fått indikation på att tidpunkten för det överhörda samtalet inte stämde [...].

Polisens analys av vittnets uppgifter gav vid handen att det överhörda samtalet borde ha ägt rum mellan kl. 18.30 och 18.40 och [analytikern] fick i uppdrag att hitta det efterföljande samtalet till system inom tidsspannet 18.15–18.45. Av vittnets återgivna uppgifter kring samtalet till system, dvs. att samtalet skulle ha ägt rum fem minuter efter det att hon återvänt från tvättstugan, torde dock en korrekt analys av tidpunkten för samtalet ha föranlett ett senare tidsintervall för [analytikerns] uppdrag. Det sagda innebär att, även för det fall [analytikerns] promemoria förmedlats till staben, det inte kan uteslutas att misstankarna mot anmälarna hade kvarstått. Detta då samtalet till system mer troligt torde ha ägt rum vid en senare tidpunkt än 18.45 och alltså inte inom den period [analytikern] fått i uppdrag att undersöka. [Analytikerns] uppgifter baserades emellertid på en lista över vittnets telefontrafik den aktuella tiden. Av listan kan utläsas att vittnets fasta telefon varit upptagen 18.09–18.30, 18.36, 18.45–18.48. Inte heller dessa uppgifter motsäger att vittnet kan ha överhört ett samtal på gatan mellan kl. 18.30–18.40 förutsatt att telefonen kan ha brukats av någon annan vid angivna tider. Dock borde givetvis kontrollåtgärder ha vidtagits för att ta reda på vem i vittnets hushåll som varit engagerad i de nämnda telefonsamtalen. Det kan inte heller uteslutas att de samtal som föranledde misstankarna mot anmälarna hade kvarstått även om det hade uppdragats redan i samband med [analytikerns] analys att samtalet med system ägt rum först kl. 19.31. Anledningen till detta är att felmarginalen för när vittnet torde ha ringt system – förutsatt att det överhörda samtalet ägde rum mellan kl. 18.30–18.40 – ligger inom ramen för vad som får anses rimligt.

Det sagda innebär att polismyndigheten kan sluta sig till att det förelegat brister i analysen av telefontrafiken men inte att dessa nödvändigtvis inneburit att polismyndigheten skulle agerat annorlunda om vittnets samtal till system identifierats tidigare eller om [analytikerns] uppgift om att ”man tycktes ligga fel i tiden” med säkerhet förmedlats till staben och Säkerhetspolisen i samband med upprättandet av [analytikerns] promemoria.

Det bör slutligen erinras om att arbetet med analysen av telefonsamtalen skedde under stark tidspress mot bakgrund av ett befarat bombdåd nästföljande dag och att polismyndighetens kapacitet av naturliga skäl varit begränsad nattetid. De oklarheter som råder kring hur och om [analytikerns] upptäckt förmedlades är dock givetvis otillfredsställande. Med anledning härav har den operative chefen [...] fått i uppdrag att se över rutinerna vad gäller dokumentationen vid särskilda händelser.

I fråga om inbrytningen hos N.K. hänvisade polismyndigheten till sin ovan redovisade bedömning i den arbetsrättsliga prövningen.

Åklagarmyndighetens yttrande till JO

Åklagarmyndigheten yttrade sig genom vice riksåklagaren Kerstin Skarp. Åklagarmyndigheten hade begärt in upplysningar från Tomas Lindstrand, vilka redovisades i yttrandet. I yttrandet redovisades också uppgifter som Tomas Lindstrand lämnat i förundersökningen om tjänstefel. I den senare hade han uppgett följande om beslutet att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K.

Måndagen den 25 oktober hade en kvinna kontaktat polisen i Göteborg och berättat att hon på en plats i Angered hade passerat en man som talade i mobiltelefon. Mannen talade på ett aggressivt sätt och sa med skärpa till den han talade med att det måste ske nu på lördag. Det framgick enligt kvinnan att det var en explosion som skulle ske och att platsen var Nordstan i Göteborg. Mannen sa att det inte spelade någon roll om 100 personer dog. Han talade arabiska, ett språk som kvinnan förstod. När mannen upptäckte kvinnan i sin närhet frågade han på ett hotfullt sätt om hon förstod arabiska, vilket hon förnekade.

Kvinnan förhöordes ett antal gånger och bedömdes som mycket trovärdig. Vid förhören eftersträvades också att så exakt som möjligt försöka fastställa tiden för hennes iakttagelse. Man kom till slut fram till att samtalet måste ha ägt rum under tiden 18.30–18.40.

En masttömning gjordes för att försöka få fram teleadresser som kunde knytas till kvinnans iakttagelser. Efter ett antal körningar och analyser utförda av Säkerhetspolisen framkom att en teleadress med [O.K.] som abonnent samtalat med en teleadress med [Mo.K.] som abonnent. Vidare hade en teleadress med [N.K.] som abonnent samtalat med [O.K.:s] teleadress. Samtalen hade ägt rum under den nämnda kritiska tidsperioden. Övriga samtal under perioden bedömdes av olika skäl som mindre intressanta/ointeressanta.

Det framkom att [Mo.K.], [O.K.] och [N.K.] är nära släkt med varandra samt att [Mo.K.] har en bror, nämligen [Ma.K.]. Alla fyra bor nära varandra. [...]

På kvällen 29 oktober gjordes en fotokonfrontation med kvinnan som med 90 % säkerhet pekade ut [Ma.K.] som den person som hon hört samtala. Jag bedömde genomförandet av konfrontationen som fullt godtagbar med tanke på omständigheterna, inte minst tidsfaktorn.

Eftersom [Ma.K.] pekats ut av vittnet ansåg jag att han var skäligen misstänkt. Med tanke på att vittnet kunde ha tagit fel på [Mo.K.] och [Ma.K.], eftersom de är bröder, och då [Mo.K.] är abonnent för teleadressen [...], så bedömde jag att även denne var skäligen misstänkt. Den person som [Mo.K.] eller [Ma.K.] samtalat med, nämligen [O.K.] ansåg jag också, med tanke på samtalets innehåll, som skäligen misstänkt. Att [O.K.] i nära anslutning till samtalet med [Mo.K.] eller [Ma.K.] talat med [N.K.] gjorde att även denne blev intressant, men då som vittne.

Ett av skälen till att jag tog över förundersökningen var att jag såg en möjlighet att själv besluta om [hemlig teleavlyssning] och [hemlig teleövervakning] samt eventuellt [hemlig kameraövervakning] beträffande de misstänkta (enligt 4 § lagen om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott). Vid kontroll med operatören visade det sig nämligen att detta var tekniskt genomförbart trots tiden på dygnet. Åtgärderna bedömdes dock som tämligen meningslösa utan en resurskrävande spaningsinsats. Eftersom personella resurser saknades för detta samt att de misstänkta sannolikt inte skulle använda sina mobiltelefoner på natten på grund av sömn eller påbjuden radiotystnad och tidpunkten för det befärade bombdådet var så nära förestående fattade jag beslut om anhållande och hämtning till förhör.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning i fråga om beslutet att anhålla de misstänkta.

Åklagare kontaktades i ett förhållandevis sent skede i utredningen, vilket i sig kan tyckas vara anmärkningsvärt med hänsyn till den allvarliga brottslighet som misstankarna gällde. Polisen hade således redan vidtagit en rad utredningsåtgärder när Tomas Lindstrand övertog förundersökningsledningen. [...] När [han] blev inkopplad var tidpunkten för det befärade bombdådet nära förestående. Tomas Lindstrand har i sitt yttrande [...] angett att situationen var väldigt hektisk och att telefonsamtalen med polisen avlöste varandra konstant. [Han] har i sina yttranden redovisat sin minnesbild av det underlag han fått av polisen och de överväganden han gjort inför besluten om tvångsmedel. Enligt min mening kan man utläsa av yttrandena att Tomas Lindstrand självständigt bildat sig en uppfattning om hållbarheten i det som lades till grund för besluten och att han noggrant analyserat de uppgifter som fanns angående brottet och brottsmisstankarna. Enligt min uppfattning finns det inget som tyder på att [han] inte har agerat tillräckligt aktivt som förundersökningsledare.

Huruvida det i ett visst fall finns skäl att fatta beslut om anhållande är en utpräglad bedömningsfråga där man inte sällan kan ha olika uppfattningar utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig. I nu aktuellt fall har Tomas Lindstrand i frånvaro anhållit Mo.K., Ma.K. och O.K. såsom skäligen misstänkta för förberedelse till terroristbrott, ett så kallat utredningsanhållande (24 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken). Bevisstyrkan av skäligen misstanke har ansetts motsvara ungefär vad som uttrycks med antagligt och allmänt brukar det för skäligen misstanke krävas att det finns konkreta omständigheter av en viss styrka som pekar på att just den misstänkte har begått brottet (Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 2 uppl., s. 43 f.). Enligt min uppfattning har det i det nu aktuella fallet förelegat sådana konkreta omständigheter att skäligen misstanke får ansetts föreligga beträffande var och en av de anhållna.

När det gäller så kallade utredningsanhållanden är förutsättningarna, utöver att någon är skäligen misstänkt, att det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet. Genom förarbetena klargörs att behov av ytterligare utredning såväl om brottet som om de särskilda häktningsgrunderna omfattas av bestämmelsen (prop. 1986/87:112 s. 49). De viktigaste faktorerna för bedömning av om det är av synnerlig vikt med utredningsanhållande torde vara att man kan räkna med att misstanken inom kort når upp till sannolika skäl, att risken för flykt, kollusion eller återfall är särskilt hög eller att brottet är särskilt allvarligt (Gunnel Lindberg, a. a., s. 237). I nu aktuellt ärende har brottsmisstanken rört förberedelse till terroristbrott i nära förestående tid. Det har således, enligt min mening, varit fråga om ett särskilt allvarligt brott. Det har funnits flera misstänkta och i vart fall ett vittne att höra. Tomas Lindstrand har redogjort för det underlag han har haft och de överväganden han har gjort inför besluten att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K. i frånvaro. Enligt min uppfattning har det i ärendet varit fråga om sådana faktorer som utgör synnerlig vikt.

Tomas Lindstrand har redogjort för att bevisläget förändrades under anhållningstiden, dels på grund av att inget som stärkte misstankarna kom fram genom förhör eller undersökning av beslag, dels på grund av att en uppföljande granskning av de uppgifter som föranlett ingripandet visade på brister i uppgifternas tillämplighet. Att bevisläget under anhållningstiden förändras på ett sätt att ett fortsatt frihetsberövande inte är aktuellt innebär inte i sig att det underliggande beslutet om anhållande varit felaktigt. Detta torde göra sig särskilt starkt gällande i fråga om utredningsanhållande där just behovet om att inhämta ytterligare utredning är centralt.

Besluten om anhållande i frånvaro har således, enligt min bedömning, haft stöd i rättegångsbalken. Det har även enligt min uppfattning funnits stöd för att genomföra personell och reell husrannsakan hos de misstänkta.

Vad gäller omständigheten att de misstänkta kom att höras utan att någon försvarare närvarade uppgav Åklagarmyndigheten följande.

En brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga (se bl.a. JO:s beslut den 30 november 2012, dnr 3577-2011). Detta gör sig särskilt gällande när det är fråga om misstanke om allvarlig brottslighet. Utrymmet för annat än ett så kallat delgivningsförhör innan offentlig försvarare förordnats torde vara litet i ett ärende som det nu aktuella. Jag kan dock ha förståelse för att det är svårt att avvakta ett förordnande från jourdomstolen i en utredning som rört misstankar om synnerligen allvarlig brottslighet på försöksstadiet. Nu aktuellt ärende belyser således enligt min uppfattning ytterligare hur komplex och angelägen frågan om försvarares närvaro vid förhör med frihetsberövad är. Med anledning av de synpunkter som JO har redogjort för i bland annat ovan nämnt beslut har ett nytt rättsligt utvecklingsprojekt föreslagits ingå i Åklagarmyndighetens verksamhetsplan. Utvecklingscentrum Malmö kommer inom ramen

för projektet att utarbeta rättsliga styrdokument för att klargöra de regler som gäller beträffande dessa frågor.

I ett beslut den 13 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Prövningens omfattning

Utredningen om det misstänkta bombattentatet och polisinsatsen mot Mo.K., Ma.K., O.K. och N.K. har varit föremål för en omfattande förundersökning vid Riksenheten för polismål. Ett flertal personer hördes i den utredningen. Överåklagaren Björn Ericson har prövat det straffrättsliga ansvaret för det inträffade, ett beslut som har överprövats av överåklagaren Jörgen Lindberg. Åklagarna har riktat kritik mot brister i den utredning som ledde fram till insatsen, men funnit att någon enskild inte kan hållas ansvarig för bristerna. De har vidare funnit att masttömningen skedde utan lagstöd och att N.K. felaktigt delgavs misstanke om brott. Dessa fel bedömdes dock som ringa tjänstefel, som inte är straffbart.

Mycket av det som anmälts till JO har alltså varit föremål för en straffrättslig prövning av åklagare. I flertalet frågor saknas det skäl för en prövning också från JO:s sida. I vissa frågor har åklagarens bedömning grundat sig på en omfattande utredning, bl.a. ingående förhör med de inblandade. Detta gäller särskilt frågorna om hur polisinsatsen genomfördes. I den delen har åklagaren haft ett bättre underlag för sin bedömning än den som JO har tillgång till. Jag går därför inte in på de frågorna.

Med tanke på de ingripande följder som brottsmisstankarna kom att få för de misstänkta och deras familjer finns det däremot skäl även för JO att granska hur misstankarna uppstod och om det funnits några brister i polisens utredning. Även åklagarens beslut att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K. bör mot denna bakgrund bli föremål för JO:s granskning.

Eftersom frågan om det funnits rättsliga förutsättningar för att forcera dörren till N.K:s hem med våld i samband med att han som vittne skulle hämtas till förhör, inte direkt har berörts i förundersökningen finner jag skäl att granska denna fråga. Detsamma gäller att försvarare inte närvarade vid de första förhören med Mo.K., Ma.K. och O.K.

I det följande behandlas följaktligen utredningen som ledde fram till brottsmisstankarna, åklagarens anhållningsbeslut, polisens hämtning av vittnet till förhör och de misstänkta tillgång till försvarare.

Utredningen som ledde fram till brottsmisstankarna

Av utredningen framgår att polisen tog vittnets uppgifter om ett planerat bombattentat på mycket stort allvar. Många kom att engageras i utredningen och man beslutade om en s.k. särskild händelse, vilken bl.a. innefattade en större polisinsats i centrala Göteborg.

När vittnets uppgifter bedömdes som trovärdiga var polisens huvudsakliga uppgift att försöka finna den man som enligt vittnet på arabiska hade pratat om en bomb. Vittnet hade inte pekat ut någon person och hon hade lämnat ganska

vida tidsuppgifter och ett vagt signalement. Av förhørsprotokollen framgår att vittnets kunskaper i arabiska var begränsade, varför risken för missförstånd inte kan betraktas som försumbar. Vidare tolkades det första förhöret med vittnet av hennes syster och det andra av en tolk som talade en annan dialekt än vittnet. Det har alltså även vid förhören funnits en inte försumbar risk för missförstånd till följd av språkliga problem. Polisen hade alltså mycket få uppgifter att utgå från och de uppgifter som fanns var alla osäkra. Det har därför funnits ett behov av att i så stor utsträckning som möjligt säkra vittnets uppgifter med hjälp av objektivt konstaterbara omständigheter.

Polisens utredning inriktades på att försöka identifiera det mobiltelefonsamtal som vittnet sade sig ha hört – en naturlig inriktning men samtidigt en svår uppgift. Metoden gick ut på att, med utgångspunkt i resultatet från en s.k. masttömning, jämföra de telefonnummer som varit involverade i samtal vid den aktuella tidpunkten och platsen med telefonnummer som fanns registrerade i Säkerhetspolisens databaser. Med hjälp av Säkerhetspolisens databaser hoppades man alltså kunna identifiera en eller flera personer som kunde ha varit inblandade i det misstänkta telefonsamtalet. För att polisens metod skulle leda till framgång krävdes således att något av de telefonnummer som var involverade i det misstänkta samtalet var registrerat hos Säkerhetspolisen. Den valda metoden måste anses vara mycket osäker. För att över huvud taget kunna genomföra en jämförelse mot Säkerhetspolisens databaser var det dessutom nödvändigt för polisen att med viss exakthet försöka precisera den tidsperiod under vilken vittnet kunde ha hört mobiltelefonsamtalet. Utifrån en analys av vittnets tidigare lämnade tidsuppgifter och ytterligare förhör med henne begränsades denna tidsperiod till kl. 18.30–18.40. Denna tidsmässiga avgränsning var avgörande för att Mo.K., Ma.K. och O.K. skulle bli misstänkta.

Trots att det i ett tidigt skede av utredningen funnits ett behov av att säkra vittnets uppgifter i tiden, vidtog polisen inte förrän i ett sent skede några dokumenterade utredningsåtgärder i detta avseende. Man undersökte t.ex. inte familjens förehavanden i anslutning till vittnets iakttagelser. En åtgärd, som om den hade vidtagits hade gett mycket väsentlig information, var att granska uppgifter om samtal till och från vittnets hemtelefon den aktuella kvällen. Av den telefonlista över samtal från vittnets hemtelefon som i ett sent skede tillfördes utredningen, men som då inte kom att beaktas, framgår att telefonen användes relativt frekvent under dagen; 16 samtal finns registrerade. Det framgår att ett samtal ägde rum mellan kl. 18.09 och 18.30 och att kortare samtal ägde rum kl. 18.36 och kl. 18.45–18.48. Vidare framgår att endast ett samtal gått till system, vilket därmed måste ha varit det samtal då vittnet berättade om händelsen, och att det ägde rum kl. 19.31–19.46. Dessa uppgifter tyder på att det misstänkta mobiltelefonsamtalet ägde rum någon gång mellan kl. 18.48 och 19.31. Uppgifterna hade, om de uppmärksammats, försett polisen med fasta hållpunkter mot vilka vittnet och hennes man kunnat höras för att precisera tidpunkten för samtalet.

Att vittnet ringt sin syster och berättat om det misstänkta samtalet var hela tiden känt för polisen, och i förhör den 27 oktober 2010 satte hon detta i tidsmässigt samband med det misstänkta telefonsamtalet. När polisen den 29 ok-

tober av utredningsskäl valde att begränsa undersökningen av misstänkta telefonsamtal till en viss period, hade man alltså skäl att uppmärksamma och utreda när telefonsamtalet till vittnets syster ägt rum. Detta hade indikerat att tidsperioden kl. 18.30–18.40 sannolikt var felaktig.

Som nämnts genomfördes i ett sent skede vissa utredningsåtgärder för att säkra vittnets tidsuppgifter i tiden. Under den tid som Säkerhetspolisen i sina databaser försökte finna ett misstänkt telefonnummer från den tiominutersperiod som polisen arbetade utifrån, granskade en analytiker vid polisen samtalslistor över utgående samtal från vittnets telefon den 25 oktober mellan kl. 18.15 och 18.45. I en promemoria redovisade analytikern att två samtal hade ringts från vittnets telefon under denna tidsperiod. Inget av dessa gick till hennes syster. Analytikerns promemoria uppmärksammades dock inte och kom därför inte att beaktas när man beslutade sig för att arrangera en fotokonfrontation med vittnet och inte heller vid åklagarens beslut om att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K. Analytikern identifierade, efter frihetsberövandena, samtalet till vittnets syster. Det hade ringts kl. 19.31 och låg alltså utanför den tidsperiod hon fått i uppdrag att analysera. Utredningen har varken kunnat bringa klarhet i fråga om vem som gav analytikern det aktuella uppdraget eller vem som mottog hennes promemoria.

Säkerhetspolisens analys av samtal under den valda tiominutersperioden resulterade i att misstankar under kvällen den 29 oktober riktades mot Mo.K., Ma.K., O.K. och N.K. Polisen arrangerade samma kväll en fotokonfrontation med vittnet vid vilken hon uppgav att Ma.K. var ”mycket, mycket lik” den man hon träffat vid tvättstugan den 25 oktober. Detta utpekande låg till grund för beslutet att anhålla Mo.K., Ma.K. och O.K. Vittnets utpekande hade dock flera svagheter. Urvalet av fotografier var tveksamt eftersom en alltför stor andel – fyra av åtta – av de förevisade fotografierna föreställde de misstänkta (jfr Rikspolisstyrelsens rapport 2005:2, Vittneskonfrontation s. 17). Vittnet angav vidare endast att Ma.K. var mycket, mycket lik den man hon hört tala i mobiltelefon. Ma.K:s utseende överensstämde också dåligt med det signalement som vittnet tidigare lämnat. Dessutom tolkades vittnets uppgifter av hennes syster, som fanns tillgänglig per telefon.

Mina slutsatser om den inledande utredningen

En polisutredning som den aktuella innehåller ofta åtgärder som måste betecknas som rena chansningar. Detta är en självklarhet och utgör många gånger en förutsättning för att komplicerade utredningar ska kunna drivas framåt. De åtgärder som vidtas måste dock vara förankrade i det utredningsmaterial som finns tillgängligt. Det är av avgörande betydelse för en brottsutredning att vittnesuppgifter så långt som möjligt verifieras med hjälp av objektiva konstaterbara omständigheter. Mot den nyss angivna bakgrunden har jag ingenting att invända mot den utredningsmetod som polisen valde. Däremot är jag kritisk till att man inte närmare försökte fastställa vittnets uppgifter i tiden genom att ställa dem mot objektiva konstaterbara förhållanden. Jag är särskilt kritisk till att man inte kontrollerade när vittnets samtal till systemen ägde rum. Detta borde åtminstone ha skett innan man beslutade sig för att avgränsa undersökningen av

misstänkta telefonsamtal till en viss tiominutersperiod. Att uppgifterna om vittnets telefonsamtal över huvud taget inte beaktades innan de misstänkta frihetsberövades, trots att uppgifterna fanns tillgängliga i utredningen, är en allvarlig brist. Särskilt anmärkningsvärt är att analytikerns promemoria inte kom till rätt mottagare.

I utredningen saknas det dokumentation som tyder på att man i övrigt beaktat svagheterna i den kedja som ledde fram till misstankarna mot Mo.K., Ma.K. och O.K., bland annat vad gäller brister i fotokonfrontationen och utpekandet av Ma.K. Utredningsmaterialet ger intryck av att den sammanlagda effekten av svagheter i utredningens olika delar underskattats.

Det var sannolikt bristerna i utredningen som fick till följd att tre oskyldiga personer frihetsberövades och att deras familjer utsattes för ett våldsamt polis-ingripande i sina hem, vilket för dem måste ha varit mycket obehagligt och skrämmande. Det finns därför skäl att se allvarligt på bristerna, även med beaktande av den pressade situationen för polismyndigheten och de som ansvarade för utredningen.

Ansvar för utredningen vid polismyndigheten har, innan åklagarinträdet natten mellan den 29 och 30 oktober, skiftat mellan olika personer inom polismyndigheten. Först efter tre dagar, den 28 oktober, inleddes en förundersökning. Flera förhör hade då redan hållits. Under eftermiddagen den 29 oktober byttes förundersökningsledare. I utredningen har vidare flera personer från olika avdelningar inom polismyndigheten, och även från Säkerhetspolisen, varit involverade. Parallellt med utredningen har det dessutom beslutats om en särskild händelse för vilken det funnits en särskild stab inom myndigheten. Mot bakgrund av detta måste ansvaret för de brister jag funnit ligga hos polismyndigheten och ytterst dess ledning. Polismyndigheten i Västra Götaland ska därför kritiserats.

Åklagarens anhållningsbeslut

Chefsåklagaren Tomas Lindstrand övertog förundersökningen endast några timmar innan ett misstänkt bombattentat mot ett köpcentrum skulle genomföras. Det var därför nödvändigt för honom att under stark tidspress fatta beslut om de misstänkta. Anhållningsbeslutet grundades på att en s.k. masttömning hade genomförts med ledning av vittnets tids- och platsangivelser och att Säkerhetspolisen vid en körning mot sina databaser identifierat ett telefonnummer som misstänkt. Samtalet kunde kopplas till de misstänkta, och vid en fotokonfrontation pekade vittnet ut en av dem som mycket lik den man hon hört tala om en bomb. Med tanke på dessa omständigheter och den tidspress som åklagaren befunnit sig i, saknas det skäl för mig att ifrågasätta hans beslut att anhålla de misstänkta. De tidigare berörda bristerna i utredningen kan Tomas Lindstrand inte lastas för. Hans möjlighet att i den uppkomna situationen uppmärksamma dessa var också starkt begränsad.

I detta sammanhang vill jag också peka på att förundersökningsledningen övertogs av åklagare först natten mellan den 29 och 30 oktober, dvs. endast några timmar före det befarade bombdådet och mer än ett dygn efter det att förundersökningen inleddes av polisen. Enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken ska

ledningen av en förundersökning som inletts av polisen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, om saken inte är av enkel beskaffenhet. Åklagarinträdet har ägt rum någon timme efter det att Mo.K., Ma.K. och O.K. kommit att misstänkas och har alltså skett i överensstämmelse med detta. Enligt samma lagrum ska dock åklagaren också i annat fall överta ledningen av förundersökningen, när det är påkallat av särskilda skäl. Den aktuella förundersökningen avsåg ett mycket allvarligt brott och utredningen var komplex och involverade flertalet personer. Jag ställer mig mot bakgrund av detta tveksam till att polismyndigheten inte överlämnade ledningen av förundersökningen till åklagare i ett tidigare skede än vad som nu skedde.

Hämtning till förhör

Av utredningen framgår att polisen forcerade dörren till N.K:s hem med våld i samband med att åklagarens beslut att hämta honom till förhör verkställdes. N.K. misstänktes inte för något brott, utan skulle höras som vittne. Åtgärden motiverades med att detta rent polistaktiskt skulle vara till gagn för polisen eftersom man inte visste vad som fanns bakom dörren och att bevis annars kunde undanröjas.

Jag delar polismyndighetens uppfattning att utrymmet för att med våld bereda sig tillträde till ett vittnes bostad i samband med att denne ska hämtas till förhör är ytterst begränsat. Nyttan av en sådan åtgärd kan mycket sällan överväga det obehag och den skada åtgärden innebär. I likhet med polismyndigheten kan jag konstatera att det inte har redovisats några skäl som kan motivera våldsanvändningen när beslutet att hämta N.K. verkställdes. Polisinsatschefen Gerhard Sjölin måste därför kritiseras för beslutet att forcera dörren till N.K:s hem med våld.

Försvare

Av utredningen i ärendet framgår att ingen av de misstänkta hade tillgång till försvarare vid det första förhör som hölls med dem. Av förhörprotokollen framgår att Mo.K. och O.K. medgav att förhöret hölls utan att försvarare närvarade, medan uppgifter om detta saknas när det gäller Ma.K. Varken av tillgänglig dokumentation eller av yttrandena till JO framgår att åklagaren tagit ställning till behovet av försvarare eller lämnat några direktiv till förhörsledarna i denna fråga.

En brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga. Oavsett den misstänktes inställning till brottsmisstänkarna och till att hålla förhöret utan försvarare närvarande kan ett sådant förfarande äventyra den misstänktes rättssäkerhet. Att förhör genomförs utan försvarare kan också påverka förhörens bevisvärde, liksom förfarandets förenlighet med kravet på rättvis rättegång enligt Europakonventionen. JO har i tidigare beslut angett att förundersökningsledaren ska göra en egen bedömning av behovet av försvarare, oavsett vilken inställning den misstänkte har. (Se bl.a. JO 2011/12 s. 77, dnr 5493-2008 och JO 2013/14 s. 133, dnr 3577-2011.)

De misstänkta var vid förhören anhållna, misstänkta för förberedelse till ett mycket allvarligt brott. Förhören var ingående och varade i över en timme.

Chefsåklagaren Tomas Lindstrand kan inte undgå kritik för att han inte tagit ställning till behovet av försvarare vid dessa förhör. Enligt min mening borde de misstänkta haft tillgång till försvarare när de förhöordes.

De aktuella frihetsberövandena har verkställts en tidig lördagsmorgon utanför jourdomstolarnas öppettid. Det inträffade illustrerar nödvändigheten av att det finns en faktisk tillgång till försvarare och att en offentlig försvarare kan förordnas även vid dessa tidpunkter, om det finns behov av att skyndsamt höra den misstänkte. Denna fråga kan endast lösas av rättsväsendets aktörer och av lagstiftaren. Med anledning av detta skickas en kopia av beslutet till Justitiedepartementet och till Sveriges advokatsamfund.

Kritik mot Åklagarmyndigheten för brister i möjligheten för polisen att komma i kontakt med jouråklagare

(Dnr 4865-2012)

Beslutet i korthet: Polisen har haft återkommande problem med att via telefon komma i kontakt med jouråklagare. Åklagarmyndigheten har under flera år inte åtgärdat problemet. Åklagarmyndigheten kritiseras för detta. Eftersom den bristande tillgängligheten innebär att bestämmelser av stor betydelse för rättssäkerheten riskerar att sättas ur spel, ser JO allvarligt på bristerna.

Bakgrund

Vid en inspektion av Polismyndigheten Dalarna uppmärksammade JO att polisen, i ett ärende där en 17-årig flicka hade gripits misstänkt för rån, hade haft svårigheter med att komma i kontakt med jouråklagare för beslut i frågan om fortsatt frihetsberövande (2000-K5842-12). I ärendet återfanns en promemoria rubricerad ”PM Upptagen jouråklagare”. Den var upprättad den 18 mars 2012 kl. 6.51 och hade följande lydelse.

Fruktlösa försök att efter 24:8 förhör få tag på ansvarig åklagare. – Efter gripandet av [X] 2012-03-18 kl 00:10 i Falun förs hon till arresten i Borlänge där hon förs in kl 01:00. Då det tar tid att få dit kvinnlig kollega för visitation samt kroppsbesiktning görs anmälan till åklagare först kl 02:58.

Anmälan görs av PA Johan Olsson på Jouråklagares telefon [...]. Åklagaren som svarar beordrar 24:8 förhör kl 03:01 varpå vi ska återkomma. Efter att Olsson lagt på luren kommer han på att han glömde ta åklagarens namn varpå Olsson ringer upp samma nummer igen men det är upptaget. 24:8 förhör genomförs kl 03:52. Under resten av natten fram till skrivande stund har PA Olsson och undertecknad PA Andrej Ziherl ringt numret minst en gång var 5:e minut och det har tutat upptaget konstant. Detta medan vi har en frihetsberövad 17-åring som vi vill ha beslut om.

Det aktuella gripandet hävdades av åklagare samma dag kl. 8.38.

Utredning

Rikspolisstyrelsens yttrande

Med anledning av uppgifterna i promemorian anmodades Rikspolisstyrelsen att yttra sig över frågan om vilka svårigheter som polisen möter med att utanför kontorstid komma i kontakt med jouråklagare.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) uppgav i yttrandet bl.a. följande.

Vid polismyndigheterna i Blekinge, Gotland, Jönköping, Norrbotten, Södermanland, Värmland och Västmanland synes några problem med att komma i kontakt med jouråklagaren inte föreligga eller i vart fall förekomma endast undantagsvis.

Vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götalands län samt i Polismyndigheten i Skåne synes något generellt problem inte heller finnas. Väntetider finns men inte på sådant sätt att det framförs att det skulle utgöra ett problem för rättssäkerheten. Stockholm har istället framfört att det förhållandet att åklagarna är för rutinerade är ett större problem. I Skåne anser man att det under vardagskvällar och nätter finns ett större problem än på helger. Det kan då vara väntetid på några timmar. Det främsta skälet till att problemen synes mindre i dessa län är att det oftast finns mer än en åklagare i tjänst under jouturen och främst då helgjouturen.

I Östergötlands län, som är den fjärde största myndigheten, kan väntetiden vara lång så att den vid något tillfälle varit upp till sex timmar. Polismyndigheten har framfört att detta kan utgöra ett rättssäkerhetsproblem att åklagaren är så hårt belastad. Rikspolisstyrelsen instämmer i detta. Är väntetiden så lång måste den generellt sett utgöra en fara för rättssäkerheten och är därmed inte acceptabel.

I Jämtlands län har problem påtalats men det synes inte ha förbättrats.

I Västernorrlands län är väntetiden generellt sett en timme men väntetiderna har förkortats då man har två jouråklagare i tjänst.

I polismyndigheterna i Västernorrland, Gävleborg, Halland, Kalmar och Kronoberg samt Dalarna påtalas att väntetiderna är någon timme eller därutöver. Om en person som t.ex. är frihetsberövad sitter omhändertagen längre än nödvändigt på grund av dessa väntetider föreligger enligt Rikspolisstyrelsen brister i åklagarens jourssystem som måste åtgärdas omedelbart.

Rikspolisstyrelsen kan således konstatera att polismyndigheterna anser att det är upptaget då kontakt ska tas med åklagare per telefon och att det generellt sett alltid förekommer kortare eller längre väntetider. I huvudsak förekommer minst en halv timmes väntetid men ofta längre. En timme synes inte helt ovanlig och väntetider på över en timme förekommer.

Att kortare väntetider uppstår kan nog inte undvikas och får accepteras. En väntan i telefon innebär dock inte bara att polisen förhindras att utföra andra arbetsuppgifter utan även att en enskild person får vänta på besked och därigenom kanske berövas friheten under längre tid än vad som annars skulle vara fallet. När väntetiden innebär att en person får sitta omhändertagen flera timmar på grund av att åklagaren inte är tillgänglig är detta inte acceptabelt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Rikspolisstyrelsen förutsätter att frågan om väntetider i de län där de utgör ett problem åtgärdas av åklagaren.

Åklagarmyndighetens yttrande

Med anledning av vad som framkommit anmodades Åklagarmyndigheten att yttra sig över vad som framkommit om polisens möjlighet att utanför kontorstid komma i kontakt med jouråklagare.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) inkom den 27 februari 2013 med yttrande. I yttrandet redogjorde myndigheten för hur jourverksamheten är organiserad och uppgav följande.

Jourverksamhetens organisation inom Åklagarväsendet har utvärderats och anpassats vid flera tillfällen under 2000-talet för att möta de högt ställda krav som finns. Den senaste stora översyn som gjordes presenterades i november 2010. Förslagen i den översynen ledde bl.a. fram till de förändringar som infördes i Åklagarmyndighetens föreskrifter om åklagares jour- och beredskapstjänstgöring (ÅFS 2005:17) (jourföreskrifterna) som trädde i kraft den 1 januari 2012. [— —]

Det framgår av föreskrifterna hur jourverksamheten är organiserad inom Åklagarväsendet. Där anges det bl.a. att Sverige delas upp i sex jourområden; norr, mitt, Stockholm, öst, väst och syd. Jourområdena ansvarar för juren i vissa geografiska områden och svarar mot två eller flera polismyndigheter.

Under kvällar till och nätter mot måndag, tisdag, onsdag, torsdag och fredag tjänstgör det en åklagare per jourområde bortsett från i Stockholm där det tjänstgör två åklagare. Kvällar till och nätter mot lördag och söndag är bemanningen densamma med det undantaget att det är två jouråklagare vardera även i väst och syd.

På dagtid på lördagar, söndagar och andra dagar när det inte är ordinarie arbetstid arbetar det två jouråklagare i vardera Stockholm, öst, väst och syd. Även i norr och mitt svarar två åklagare för juren under dagtid främst genom att en åklagare med häktningsberedskap i mån av tid fullgör jour, utöver ordinarie jouråklagare. Även i flera av de andra distrikten är juren förstärkt genom att de åklagare som fullgör häktningsberedskap i mån av tid även fullgör jour.

Jouråklagaren ansvarar för handläggningen av frågor rörande förundersökning eller motsvarande som aktualiseras under jourtjänstgöringen, om saken inte utan olägenhet kan anstå till kontorstid, 2 § första stycket jourföreskrifterna. Det innebär främst att åklagaren hanterar ärenden med gripna och anhållna. Polisen anmäler de som grips till jouråklagaren. Åklagaren har därefter att ta ställning till frågor som t.ex. om anhållandeförhör ska hållas, anhållandefrågan, DNA-topsning, daktning, kroppsbesiktningar, beslag och husrannsakan. Fortsatta direktiv ska också lämnas och följas upp. Frågor om försvarare och eventuellt häktning uppkommer också i många fall. Därutöver hanterar jouråklagaren en mängd andra frågor som exempelvis behov av särskild företrädare för barn, direktiv i andra bråds-kande ärenden än de med nyligen frihetsberövade och internationella frihetsberövanden som t.ex. europeisk arresteringsorder. Frågor om tvångsmedel i ärenden som inte avser en gripen är också vanligt förekommande, det kan gälla exempelvis reell och personell husrannsakan, anhållande i uteravaro, hämtning till förhör, hemliga tvångsmedel, kontrollerade leveranser och provokation. Under jourtid kan åklagare också behöva utfärda kontaktförbud, tillträdesförbud samt strafförelägganden för personer som saknar hemvist i riket.

Beredskapsåklagaren fullgör främst åklagarens uppgifter i samband med häktningsförhandlingar.

Åklagarna vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Riksenheten för polismål och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har särskilda organisationer för beredskap av sina respektive ärenden.

I större och mer komplicerade förundersökningar behåller den ordinarie åklagaren förundersökningsledarskapet även under jourtid och kontaktas direkt för bråds-kande direktiv och beslut. Den ordinarie åklagaren tar då också hand om de eventuella häktningsförhandlingar som äger rum under beredskapstid.

En kammarchef har möjlighet att besluta att jouren ska förstärkas om det bedöms som nödvändigt med hänsyn till arbetssituationen, 2 § andra stycket jourföreskrifterna. Så sker exempelvis vid vissa händelser som förutses vara arbetskrävande.

Åklagarmyndigheten har dessutom numera en presstjänst som är bemannad dygnet runt. Åklagarnas jourtelefoner används efter detta i liten utsträckning för samtal från media.

Åklagarmyndigheten hade inhämtat upplysningar från de samordningsansvariga cheferna för respektive jourområde och uppgav att dessa sammantaget gav visst stöd åt polisens uppfattning att "jouråklagarna är belastade och att det i vart fall periodvis och i vissa områden kan bli väntetider". Åklagarmyndigheten redovisade också viss statistik men angav att det är svårt att dra några säkra slutsatser av statistiken. Enligt myndigheten pekar materialet dock på att tillgängligheten i klart övervägande fall får anses vara god.

Avseende möjligheten att komma i kontakt med jouråklagare per telefon uppgav Åklagarmyndigheten följande.

Under jourtid så sker kontakterna mellan polisen och jouråklagarna i princip uteslutande per telefon. Jouråklagaren har ett jourtelefonnummer som polisen ringer till. När det är två jouråklagare i tjänst i samma område har de varsitt telefonnummer och de ansvarar i princip för var sitt geografiskt område. Det finns ingen "köfunktion" så om linjen är upptagen får polisen lägga på och försöka ringa upp igen senare. Detta medför att vid belastning på jourtelefonen så kan möjligheten att komma fram till åklagaren vara beroende av både hur ofta polisen försöker komma fram och turen att ringa vid rätt tillfälle.

Åklagarmyndigheten köper för närvarande telefonitjänster från Polisen och betjänas därmed av Polisens växel. Åklagarmyndigheten har sedan en tid ett önskemål om förbättrade växelfunktioner. För jourtelefonerna utgörs önskemålen bl.a. av en köfunktion och en möjlighet att mäta kötider. Polisens telefonisystem har inte möjlighet att fullt ut möta dessa önskemål. Åklagarmyndigheten genomförde under 2012 en upphandling för att få till stånd en ny telefonlösning. På grund av omständigheter utanför myndighetens kontroll kunde upphandlingen inte slutföras.

Åklagarmyndigheten och polisen har nu, bl.a. i anledning av vad som framkommit i detta ärende och myndigheternas gemensamma intresse av att polisen ska kunna nå fram till jouråklagarna i rimlig tid, fört förnyade diskussioner om att skapa tekniskt stöd för telefonköer till journumren. Från Rikspolisstyrelsen har man nu presenterat en lösning som innebär att det ska vara möjligt med telefonkö till åklagarnas journummer.

Det finns goda skäl att tro att förslaget om telefonköer till jourområdena ska kunna realiseras redan under våren 2013. Det kommer dock inte att vara möjligt att mäta kötider och liknande inom ramen för den köfunktion som nu planeras. Åklagarmyndigheten avser att under 2013 genomföra en ny upphandling för myndighetens samlade telefonitjänster vari jourtelefonerna är en viktig del. En del i kravspecifikationen för den upphandlingen är att det ska finnas en köfunktion till jourtelefonerna och att kötiderna ska kunna mätas.

Avslutningsvis uppgav Åklagarmyndigheten följande.

En av åklagarnas huvuduppgifter är att ansvara för förundersökningar och fatta beslut i allehanda tvångsmedelsfrågor. Mot bakgrund av de förskilda mycket ingripande beslut som fattas så är det självfallet av yttersta vikt att poliser och åklagare ges förutsättningar att utföra sitt arbete med dessa frågor på ett rättssäkert och korrekt sätt. Såväl Åklagarmyndigheten

som polisen har ansvar för att organisera sina respektive verksamheter så att förundersökningar och därmed sammanhängande tvångsmedel kan handläggas på ett sådant sätt även under jourtid.

Åklagarmyndigheten följer löpande jourverksamheten och tittar på dess organisation och omfattning. Den senaste större översynen gjordes i november 2010. Mot bakgrund av den översynen genomfördes sedan ett antal förstärkningar med bl.a. dubbleringar i flera av jourområdena.

Det som framkommit i detta ärende, genom bl.a. yttrandena från de olika polismyndigheterna och de jourområdesansvariga kammarcheferna, är att det kan finnas problem med tillgängligheten hos jouråklagarna, i vart fall under vissa tider och på vissa platser. Underlaget är dock inte sådant att man kan uttala sig om hur stort problemet är och inte heller basera riktade insatser på det. Varken polisen eller Åklagarmyndigheten har haft möjlighet att göra en mätning av eventuella väntetider. [— —]

Som beskrivits ovan så kommer det troligen redan under våren [2013] att införas telefonköer till jourområdena. Genom denna tekniska förbättring så kommer polisen att kopplas fram i tur och ordning och ingen riskerar att inte komma fram för att någon annan ”hinner före”. Det finns anledning att tro att systemet med telefonkö kommer att medföra att de längsta upplevda ”väntetiderna” kortas väsentligt.

Åklagarmyndigheten avser att under 2013 upphandla ett nytt telefonsystem. I kravspecifikationen vid upphandlingen av det nya telefonsystemet ingår att kötider ska kunna mätas. Om detta önskemål kan tillgodoses skulle det skapas goda möjligheter att följa upp de förändringar som nu planeras och få ett bra underlag för att vidta adekvata åtgärder om kötiderna skulle visa sig vara långa.

Frågan om jourens utformning, bemanning och tekniska system kommer fortsatt att bevakas inom Åklagarmyndigheten. För bästa effektivitet och rättssäkerhet är det också nödvändigt att samarbeta kring jourfrågorna mellan Åklagarmyndigheten och polisen. Polisen står inför en större organisationsförändring 2015. Även inom Åklagarmyndigheten övervägs nu en anpassning av organisationen. En av utgångspunkterna är att de allmänna åklagarkamrarna bör reduceras till högst tio och att inriktningen bör vara att kamrarna har motsvarande geografiska upptagningsområden som polisens framtida regioner likväl som en anpassning till polisens framtida nationella operativa avdelningar. Förslag till utgångspunkter för organisationsanpassningen är nu på remiss inom myndigheten och avsikten är att ett inriktningsbeslut ska fattas senare i vår. Den anpassade organisationen är tänkt att vara på plats i mitten av 2014. Inom ramen för det fortsatta arbetet med omorganisation och organisationsanpassning kommer jourfrågorna naturligt att behandlas både inom och mellan myndigheterna.

Till sitt yttrande hade Åklagarmyndigheten fogat bl.a. myndighetens rapport Översyn jour och beredskap från 2010.

JO har härefter varit i kontakt med Åklagarmyndigheten, som upplyst att en telefonköfunktion har tagits fram för jourtelefonerna och att denna ska implementeras under september 2013.

I ett beslut den 2 oktober 2013 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Som framgår av Åklagarmyndighetens yttrande kan åklagare under jourtid behöva ta ställning till en mängd frågor av stor betydelse för enskildas rättssäkerhet. Det är därför av grundläggande betydelse att polis och andra brottsbekämpande myndigheter relativt omgående kan komma i kontakt med åklagare även

utanför kontorstid. Av myndigheternas yttranden framgår att kontakten då i princip uteslutande sker via telefon.

JO har tidigare kritiserat Åklagarmyndigheten för att polisen haft svårigheter med att komma i kontakt med jouråklagare via telefon (JO:s beslut den 23 april 2009, dnr 1510-2009). JO uttalade bl.a. att det var särskilt anmärkningsvärt om någon på grund av sådana problem frihetsberövas längre tid än vad som annars skulle vara fallet och utgick från att Åklagarmyndigheten skulle vidta åtgärder för att finna en lösning.

Av Åklagarmyndighetens rapport Översyn jour och beredskap från 2010 framgår att frågan om inrättande av en telefonkö för jourtelefonen redan då hade utretts under flera år (s. 33). I rapporten betonades att det var viktigt att detta arbete bedrevs skyndsamt.

Av utredningen i det nu aktuella ärendet framgår att polisen i stora delar av landet fortfarande haft återkommande problem med att via telefon komma i kontakt med jouråklagare och att väntetiderna många gånger varit oacceptabelt långa. Att Åklagarmyndigheten under flera år inte löst de tekniska problemen är anmärkningsvärt.

Efter det att JO:s granskning i detta ärende inletts har ett system med köfunktion kopplad till jourtelefonerna tagits fram. Åklagarmyndigheten har dessutom aviserat ett fortsatt arbete med översyn av frågor kring jourverksamheten, bl.a. vad avser bemanning. Jag utgår ifrån att detta kommer att förbättra jouråklagarnas tillgänglighet. Även om en förbättring alltså tycks vara nära förestående måste Åklagarmyndigheten kritiseras för den bristande tillgängligheten. Bristerna innebär att bestämmelser av stor betydelse för rättssäkerheten riskerar att sättas ur spel. Det finns mot den bakgrunden anledning att se allvarligt på dessa brister.

Kritik mot Polismyndigheten i Skåne, som utan tillräcklig grund beslutat om kroppsbesiktning, m.m.

(Dnr 2258-2013)

Anmälan

I en anmälan mot Polismyndigheten i Skåne anförde J.W. bl.a. följande.

När han befann sig på ett gym tog två civilklädda poliser kontakt med honom och uppgav att han var misstänkt för dopningsbrott. Grunden för misstanken var enligt polisen att hans kappmuskler såg misstänkta ut. Han fick därefter följa med till polisstationen för att lämna urinprov.

Utredning

Handlingar hämtades in från Polismyndigheten i Skåne.

Av brottanmälan framgick att civilpatruller hade besökt en träningsanläggning. I samband med ett samtal med J.W. hade misstanke om dopningsbrott genom eget bruk uppkommit. Enligt anmälan visade J.W. ”tecken på påverkan genom bl.a. mycket stor muskelmassa samt utmärkande stora kappmuskler”.

I ett protokoll för ”narkotikabrott (eget bruk)” angavs att J.W. hade väldigt stor muskelmassa och mycket tydliga kappmuskler.

Kroppsbesiktning i form av urinprov genomfördes i syfte att utröna omständigheter som kunde ha betydelse för utredning om dopningsbrott. Enligt analysbeskedet påvisades inga anabola steroider i urinen. I beskedet redovisades också negativa resultat avseende sju olika narkotiska preparat.

Polismyndigheten (tf. länspolismästaren Hans Nordin) inkom med yttrande.

Det angavs att chefen för polisområde Mellersta Skåne, polismästaren Thomas Nilsson, hade fått i uppdrag att verkställa nödvändig utredning om händelsen och lämna sin bedömning av vad som kommit fram. I sitt yttrande anförde Thomas Nilsson bl.a. följande.

Bakgrund

Den 16:e april 2013 vistades J.W. på gymmet [...] när två polismän kom fram till honom och bad honom att följa med till polisstationen för att lämna ett urinprov. Han informerades om att bakgrunden var att man misstänkte att han använde otillåtna dopningspreparat.

J.W. fördes till polisstationen i Lund, där han efter att ha lämnat urinprov förhöordes varefter han skjutsades tillbaka till träningslokalen.

Efter att urinprovet analyserats vid SKL, konstaterades att det inte fanns otillåtna substanser i provet. Förundersökningen lades därefter ner av polisär förundersökningsledare, med motiveringen att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats.

Allmänt om missbruket av anabola steroider

Det kan vara svårt att upptäcka att någon använder anabola steroider. Missbrukarna använder ofta kurer på mellan 6 och 12 veckor för att därefter göra ett uppehåll. Möjligheterna att påvisa droger i kroppsvätskorna avtar i regel snabbt med tiden. Det finns ett antal tecken som talar för ett pågående missbruk och ett av dessa är kappmuskeln tydliga påverkan. (Hämtat från skriften *Anabola Androgena Steroider 1.1* av Gunnar Hermansson och Tommy Moberg, Mediahuset i Göteborg AB, 2008).

Polisområdets bedömning av händelsen

Användningen av dopningsmedel är ett ökande problem i samhället och det är polisens uppgift att motarbeta detta. I Polisområde Mellersta Skåne är uppgiften i första hand delegerad till områdets ungdoms- och narkotikagrupper. För att lösa dessa arbetsuppgifter, har medarbetarna fått särskild utbildning och deltagit på föreläsningar i ämnet.

Den 16:e april 2013 bedrev, som ett led i detta arbete, en av grupperna spaning på [...]. [...] är ett privat gym som inte är kopplat till Riksidrottsförbundet och ingår därmed inte i de gym som Riksidrottsförbundet har möjlighet att regelbundet genomföra dopningskontroller på.

Vid tillfället var det tre poliser som gjorde bedömningen att J.W. var skäligen misstänkt för dopningsbrott. Ingripandet grundade sig på konkreta omständigheter som stor kroppsmassa och då särskilt kappmuskeln tydliga utseende.

Misstanken var väl underbyggd genom iakttagelser av J.W:s kropp samt genom det samtal poliserna hade med honom. I samtalet säger han bland annat att han väntat på att poliserna skulle komma.

Beslutet om kroppsbesiktning (tagande av urinprov) fattades innan J.W. transporterades iväg för att genomgå kroppsbesiktningen. [---]

Det är polisområdets uppfattning att de ingripande poliserna har gjort en korrekt bedömning av sina möjligheter, befogenheter och skyldigheter att ingripa. [Man har] agerat på de indikationer på missbruk av dopningsmedel som man har utbildning i [---].

Polismyndigheten hänvisade till den bedömning som Thomas Nilsson framfört i sitt yttrande och anslöt sig till denna.

I en återremiss uppmanades polismyndigheten att yttra sig angående det förhållandet att analysen av J.W:s urin även hade omfattat narkotiska preparat.

I tilläggsyttrandet anförde polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Hans Nordin) bl.a. följande.

Beslut om tagande av urinprov fattades av förundersökningsledare Stefan Svensson. Han har uppgivit att det var ett misstag att analys av urinprovet skedde med avseende på narkotikapreparat. Avsikten var att analys av urinprovet enbart skulle ske med avseende på dopningspreparat. Av okunskap råkade man i protokollet av den 16 april 2013 under rubriken ”analysbegäran” kryssa i en av rutorna under rubriken ”screening och verifikation”. På grund av detta kom provet att analyseras även med avseende på narkotikapreparat.

Stefan Svensson har efter aktuell händelse blivit varse att det finns en annan blankett som kan användas vid misstanke om enbart dopningsbrott och som är bättre utformad för sitt ändamål. Denna används numera istället och vid utbildningar och föreläsningar om dopning framhålls vikten av att använda denna blankett. Kännedom om blanketten ifråga fanns emellertid inte vid tidpunkten för ingripandet mot J.W., varför alltså analys även med avseende på narkotikapreparat kom att ske av misstag i det fallet.

Polismyndigheten ser ingen anledning att vidta åtgärder i anledning av det inträffade.

J.W. kommenterade det första remissvaret.

I ett beslut den 22 april 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp och enligt 2 kap. 20 § RF får denna fri- och rättighet begränsas genom lag.

Av 28 kap. 12 § rättegångsbalken följer att den som är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa får kroppsbesiktigas för att utvärdera omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen av brottet.

JO har vid ett flertal tillfällen (se t.ex. JO 2012/13 s. 144, dnr 5834-2010) uttalat att det, för att en person ska anses skäligen misstänkt för brott, krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser. Omständigheterna måste alltså vara av det slaget att de ger upphov till en faktabaserad misstanke. Det är emellertid inte möjligt att ställa upp några mer bestämda riktlinjer för vad som

ska krävas för att en misstanke ska anses vara skäligen. Frågan får i stället besvaras från fall till fall, och vanligen finns det ett visst utrymme för olika bedömningar.

Den s.k. ändamålsprincipen härleds ur 2 kap. 21 § RF, där det framgår att begränsningar av skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att en sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

När ett tvångsmedel aktualiseras är ändamålsprincipen relevant inte enbart vid beslutsfattandet utan även i samband med verkställigheten. Ett tvångsmedel får, i det enskilda fallet, inte användas för något annat ändamål än det som lagstiftaren avsett. Det får inte heller användas för något annat ändamål än det för vilket det har beslutats (se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 24 f.).

Bedömning

De omständigheter som lades till grund för bedömningen att J.W. var skäligen misstänkt för dopningsbrott var polisens iakttagelser av J.W:s muskelmassa och kappmuskeln utseende samt de uppgifter som framkom under ett samtal. Vad J.W. uppgav vid samtalet, utöver att han väntat på att poliserna skulle komma, har inte redovisats. Polismyndigheten har framhållit att berörda polismän har fått särskild utbildning och deltagit vid föreläsningar om dopningsbrott.

Polismyndigheten har framhållit att det finns ett antal tecken som typiskt sett talar för ett pågående missbruk av anabola steroider och att ett av dessa är kappmuskeln utseende. Jag har inte anledning att ifrågasätta det förhållandet. Enligt min uppfattning kan dock enbart den omständigheten att en person har en stor muskelmassa och en stor kappmuskulatur inte vara tillräckligt för att grunda en skäligen misstanke om dopningsbrott. För att nå upp till den misstankegraden krävs någon ytterligare konkret omständighet som pekar på att den misstänkte har begått brottet. Det J.W. sade vid samtalet med polisen kan inte anses utgöra en sådan omständighet.

Polismyndigheten ska således kritiseras för att ha beslutat om kroppsbesiktning av J.W. utan tillräcklig grund.

Av utredningen framgår vidare att beslutet om kroppsbesiktning fattades för att utreda om J.W. gjort sig skyldig till dopningsbrott. Kroppsbesiktningen kom dock även att innefatta en analys av förekomsten av narkotika i J.W:s urin. J.W. var inte misstänkt för narkotikarelaterad brottslighet och verkställigheten av kroppsbesiktningen var därför inte förenlig med ändamålsprincipen. Polismyndigheten förtjänar kritik även i detta avseende.

Av polismyndighetens yttrande framgår att en bidragande orsak till att analysen kom att omfatta narkotika var att fel blankett användes och att det vid tidpunkten för ingripandet inte var känt vid myndigheten vilken blankett som skulle användas. Det finns därför anledning att skicka en kopia av detta beslut till Rikspolisstyrelsen för kännedom.

Information om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i polisarrest

(Dnr 2572-2013)

Beslutet i korthet: JO har utrett om, när och hur intagna i polisarrest informeras om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd.

Av utredningen har det framkommit att man vid cirka hälften av polismyndigheterna överlämnar Rikspolisstyrelsens och Riksåklagarens informationsblad (Information till dig som är misstänkt för brott och som därför har berövats friheten) i samband med intagningen i arresten. Vid övriga myndigheter är rutinerna skiftande och i vissa fall bristfälliga. Det framstår t.ex. i många fall som otydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. Det finns, såvitt framkommit, inte någon särskild ordning för information till personer som är frihetsberövade av andra skäl än misstanke om brott.

I beslutet framhålls att ett frihetsberövande är ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten och att det är mycket angeläget att den som har berövats friheten ges information om sina rättigheter. Det är bl.a. en förutsättning för att han eller hon ska kunna göra dessa rättigheter gällande. Den 1 juni 2014 infördes nya bestämmelser i förundersökningskungörelsen om information till personer som är misstänkta för brott. Informationen ska vara på ett språk som den intagne förstår och, när det gäller anhållna och häktade, vara skriftlig. Den intagne ska ha tillgång till informationen under hela frihetsberövandet.

Enligt JO:s mening bör även informationen till personer som är frihetsberövade av andra skäl än misstanke om brott lämnas skriftligen, och naturligtvis på ett språk som den intagne förstår. All information ska dessutom vara utformad så att den är klar och tydlig och lätt att förstå. Om det finns behov av det bör den kompletteras med muntlig information.

I beslutet framhålls också att det är viktigt att information om rättigheterna lämnas i så nära anslutning till frihetsberövandet som möjligt; den bör lämnas senast i samband med att den frihetsberövade tas in i arresten.

Det är enligt JO angeläget att Rikspolisstyrelsen verkar för att det införs rutiner hos polismyndigheterna som innebär att intagna får del av informationen på ett rättssäkert sätt. Rikspolisstyrelsen har upplyst om att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrest med bestämmelser om när och hur information om rättigheter ska lämnas till intagna. Med hänsyn till att det handlar om grundläggande rättigheter är det viktigt att detta sker skyndsamt. En ny föreskrift och förbättrade rutiner, tillsammans med de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen, bör leda till att informationen till intagna förbättras.

Bakgrund

Under perioden oktober 2011 till juni 2013 inspekterade JO 29 polisarrest hos 14 polismyndigheter. Vid inspektionerna granskade JO bl.a. om, när och

hur intagna i arrest informeras om sina rättigheter och verkställighetens innebörd.

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren tog 2008 fram informationsbladet Information till dig som är misstänkt för brott och som därför har berövats friheten. Informationsbladet är översatt till ett fyrtiotal språk och upplyser om vissa rättigheter under frihetsberövandet, bl.a. rätten att få veta vad man är misstänkt för och varför man har frihetsberövats samt om rätten till försvarare och hälso- och sjukvård.

Vid JO:s inspektioner kontrollerades bl.a. om informationsbladet överlämnas till frihetsberövade. I en del polisarrester delades informationsbladet regelmässigt ut till de intagna, i andra var bladet uppsatt på väggen vid inskrivningsdelen av arrestlokalen. Inspektionerna visade dock att man vid vissa polisarrester inte kände till att det finns ett informationsblad och att det är oklart när och hur information om rättigheter och verkställigheten lämnas. Det framkom även att det sällan dokumenteras om information har getts till den intagne.

Vad gäller frihetsberövade som placeras i arrest av andra skäl än misstanke om brott har Rikspolisstyrelsen inte fastställt någon särskild mall för information eller någon rutin för hur information ska lämnas.

Utredning

Med anledning av vad som framkommit om hur polismyndigheterna informerar om rättigheter och verkställighetens innebörd till intagna i arrest beslutade JO att saken skulle utredas inom ramen för ett initiativärende.

Rikspolisstyrelsen anmodades att, efter att ha inhämtat upplysningar från polismyndigheterna, yttra sig över hur polisen säkerställer att intagna i arrest får information om sina rättigheter och verkställighetens innebörd i övrigt och hur detta dokumenteras.

Rikspolisstyrelsens yttrande

Upplysningar från polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen redogjorde i yttrandet för upplysningar från polismyndigheterna.

Polismyndigheten i Blekinge län

I länets arrester finns informationsblanketten som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren tagit fram ”Information till dig som är misstänkt för brott och som därför berövats friheten” (i fortsättningen benämnd RPS informationsblankett) uppsatt i inskrivningen på de vanligast förekommande språken. Blanketten har tidigare endast lämnats till de som inte talar svenska. För svensktalande intagna har informationen i stället lämnats muntligt. När RPS informationsblankett lämnats ut eller när motsvarande information har lämnats muntligen har detta noterats med en stämpel på tillsynsbladet.
[— —]

Polismyndigheten Dalarna

I arresterna i Malung, Sälen, Vansbro och Mora delas RPS informationsblankett ut till de intagna i samband med ankomsten till arresten. Det finns emellertid ingen tydlig rutin för detta och att informationsblanketten delats

ut dokumenteras endast i arresten i Mora vilket sker genom en notering i systemet DurTvå [den datoriserade rutinen för förundersökning och tvångsmedelshandling].

Vid arresterna i Ludvika och Borlänge finns rutiner för att dela ut RPS informationsblankett. När detta gjorts dokumenteras det på arrestantbladet.

I Avesta finns också rutiner för att dela ut RPS informationsblankett men dokumentationen sker i stället på avviseringsbladet.

Arresten i Falun öppnas endast i samband med större evenemang för att kunna förvara personer som omhändertagits med stöd av LOB eller polislagen och någon information tycks inte lämnas där.

Polismyndigheten Gotland

I arresten i Gotland finns RPS informationsblankett på svenska och engelska uppsatt mellan ytter- och innerfönstret i cellerna. Om den intagne talar något annat språk lämnas informationen särskilt. Det är endast i sistnämnda fall som detta dokumenteras eftersom den intagne i annat fall får del av informationen genom anslaget.

Polismyndigheten i Stockholms län

I City polismästardistrikt lämnas RPS informationsblankett till den intagne om det finns behov av det. Vanligen lämnas dock muntlig information om rättigheter och om verkställighetens innebörd löpande under utredningens gång. Viss information lämnas direkt vid frihetsberövandet och viss information senare. Dokumentation av att information lämnats sker i förhöret eller på arrestantbladet.

I Söderort och Norrort upplyses de intagna muntligen om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd. Om den intagne inte talar svenska överlämnas RPS informationsblankett. Någon dokumentation sker inte.

De intagna vid arresten i Västerort informeras om sina rättigheter och anledningen till frihetsberövandet av stationsbefälet i samband med förmansprövning och insättande i arresten. RPS informationsblankett finns tillgänglig för de intagna i en pärm som de får möjlighet att läsa innan de sätts in i arresten. Vanligtvis dokumenteras det inte att informationen lämnats eftersom det alltid ska göras.

Roslagens och Nacka polismästardistrikt lämnar RPS informationsblankett till de intagna. Dokumentation av detta sker vid Roslagen genom anteckning i DurTvå eller på arrestantbladet. I Nacka saknas rutiner för dokumentation men där lämnas även muntlig information i samband med [...] förhör.

I Södertörns polismästardistrikt används RPS informationsblankett. I samband med att stationsbefäl gör förmansprövning av frihetsberövandet informerar denne också den intagne om grunden för frihetsberövandet. Händelser som rör de intagna dokumenteras på olika ställen beroende på vilken åtgärd eller händelse det är fråga om.

Vid arresten i Södertälje tycks det vara oklart vem som har ansvar för att informera intagna om deras rättigheter och om verkställighetens innebörd och sådan information tycks inte heller lämnas rutinmässigt.

Polismyndigheten i Gävleborgs län

I Gävleborg informeras de intagna i samband med inskrivningen genom RPS informationsblankett och genom att muntlig information lämnas. Det saknas dock rutiner för att dokumentera att information lämnats.

Polismyndigheten i Hallands län

I Hallands län informeras intagna när de sätts in i cellen genom att de får RPS informationsblankett. För intagna som inte talar svenska väljer man

ibland att ge dem informationsblanketten i samband med förhör då tolk är närvarande för att eventuella frågor då också kan hanteras.

Dokumentation att information lämnats sker i Halmstad genom att arrestandbladet förses med en stämpel. I övriga arrestavdelningar i länet sker det i vissa fall genom en anteckning som fästs på celldörren och i vissa fall inte alls.

Polismyndigheten i Jämtlands län

Vid arresten i Östersund informeras intagna om sina rättigheter samt om verkställighetens innebörd antingen i samband med förhör, via vakthavande befäl eller av de som läser in den intagne. I arrestlokalen finns RPS informationsblankett på engelska uppsatt. Om den intagne inte talar engelska skrivs blanketten ut. Att informationen lämnats dokumenteras genom anteckning i arrestandbladets logg i DurTvå.

Vid länets övriga arrester lämnas informationen till intagna i samband med prövningen av frihetsberövandet eller vid förhör. Informationen lämnas muntligen men för de som inte talar svenska lämnas informationen skriftligt på hemspråket.

Polismyndigheten i Jönköpings län

I Jönköping informeras intagna genom att RPS informationsblankett överlämnas till den intagne i samband med ankomsten till arrestavdelningen. Om den intagne är berusad eller av annan anledning inte kan ta till sig informationen lämnas den i samband med det första förhöret. Vid en av länets arrestavdelningar finns en rutin att dokumentera på tillsynsbladet att information har lämnats till den intagne. Vid övriga arrester i länet kommer rutiner för sådan dokumentation att tas fram.

Polismyndigheterna i Kalmar län och Kronobergs län

I polismyndigheterna i Kalmar och Kronoberg överlämnas RPS informationsblankett till den intagne i samband med insättning i cellen eller strax därefter. Att överlämnande skett dokumenteras genom en stämpel på arrestandbladet.

Polismyndigheten i Norrbotten

I Luleå finns RPS informationsblankett anslaget på flera platser på väggarna i arrestkorridoren. Den delas inte regelmässigt ut till intagna men däremot informeras de muntligen om rutiner kring mat och rastning. Det finns en stämpel för att dokumentera att intagna fått del av informationen men det är oklart i vilken utsträckning denna stämpel används.

I Kiruna och Gällivare delas RPS informationsblankett ut till alla som frihetsberövats misstänka för brott. Detta dokumenteras i Kiruna genom anteckning på arrestandblad eller avvisiteringsblad. I Gällivare sker ingen sådan dokumentation.

I Kalix överlämnas RPS informationsblankett till de intagna som även informeras muntligt om övriga rutiner i arresten. Någon dokumentation av detta synes inte ske.

Vid arresten i Piteå delas RPS informationsblankett ut endast till de som inte talar svenska. Någon dokumentation av detta synes inte ske.

Polismyndigheten i Norrbotten har tillagt att man, med anledning av de skillnader som finns inom länet, har för avsikt att utarbeta nya riktlinjer och att deras uppfattning är att RPS informationsblankett bör delas ut till samtliga brottsmisstänkta.

Polismyndigheten i Skåne

Vid arresten i Lund finns en rutin som innebär att RPS informationsblankett läses upp för den intagne. Vid övriga arrester i länet är rutinen att informationsblanketten överlämnas till den intagne i samband med inskrivningen. I Malmö och Lund finns även blanketten anslagen i inskrivningen och i Kristianstad på insidan av celldörren.

Vid samtliga arrester i länet dokumenteras att information lämnats men det sker på olika sätt. I Malmö och Ystad används en blankett som tagits fram lokalt där även information om vissa tvångsmedel dokumenteras. I Helsingborg sker dokumentationen genom anteckning på arrestantbladets avvisiteringssida och i Lund och Kristianstad genom anteckning på tillsynsbladet.

Polismyndigheten i Södermanlands län

Vid arresterna i Södermanland får de intagna RPS informationsblankett och därutöver förklaras verkställighetens innebörd vid ett intagningsamtal. Dokumentation av att information har lämnats till den intagne sker på en "kvalitetssäkringsblankett" eller på blankett för förmansprövning om det är vakthavande befäl som beordrat att information ska lämnas.

Polismyndigheten i Uppsala län

I Uppsala finns en rutin att den intagne får skriftlig information på sitt språk redan vid inskrivningen. I inskrivningen finns också anslag för att påminna om att informationen ska lämnas. Att information om rättigheter och verkställighetens innebörd lämnats ska dokumenteras på arrestantbladet som i sin tur förs in i DurTvå.

Polismyndigheten i Värmland

I polismyndigheten i Värmland finns en rutin att RPS informationsblankett ska lämnas till de intagna. För den som inte kan läsa eller som inte talar något av de språk som blanketten finns översatt till lämnas informationen muntligt. Enligt rutinen är det den som för in den frihetsberövade till polistationen som ansvarar för att information lämnas. Detta ska också dokumenteras på aktomslaget till ärendet. Därtill finns angivet att förman ansvarar för att kontrollera att rutinerna rörande detta har följts. [---] [Det har framkommit att] rutinerna inte alltid efterlevs och det finns brister beträffande såväl informationen till intagna som dokumentationen av detta.

Polismyndigheten i Västerbottens län

I Västerbotten är rutinen att RPS informationsblankett lämnas till de intagna i samband med att de sätts in i arresten. Efter en tidigare inspektion av JO tog myndigheten fram en ny arrestantlogg vari en ruta finns för att dokumentera att information lämnats.

Polismyndigheten i Västernorrlands län

Vid arresten i Sundsvall informeras intagna som talar svenska muntligen om verkställighetens innebörd av de poliser som ingripit mot personen eller i samband med förmansprövningen. Det finns även en kopia av RPS informationsblankett uppsatt vid avvisiteringsbänken. De intagna som inte talar svenska får del av RPS informationsblankett eller informeras i samband med förhör då tolk närvarar.

I Härnösand informeras intagna av de poliser som ingripit mot personen. Förundersökningsledaren kontrollerar att detta är gjort genom anteckning i akten.

Vid arresterna i Kramfors och Sollefteå finns RPS informationsblankett uppsatt vid avvisiteringsbänken. Därtill lämnas ett exemplar av blanketten till den intagne. Att information lämnats dokumenteras genom notering på tillsynsbladet.

I Örnsköldsvik upplyses de intagna muntligen om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd. Om den intagne inte talar svenska överlämnas RPS informationsblankett. Någon rutin för dokumentation finns inte.

Polismyndigheten i Västmanlands län

Polismyndigheten i Västmanland har en rutin där RPS informationsblankett överlämnas till den intagne i samband med att arrestantblad upprättas. Den som gör förmansprövningen av frihetsberövandet ska säkerställa att informationen lämnats. Enligt rutinen ska dokumentation av att information lämnats ske genom en anteckning på arrestantbladet.

Polismyndigheten i Västra Götaland

I polisområdena Storgöteborg och Älvsborg finns RPS informationsblankett anslaget i arrestlokaler och vid polisområdena Storgöteborg och Fyrbodals finns därtill en rutin att alltid överlämna blanketten. Vid övriga arrester syns informationen främst lämnas muntligt t.ex. i samband med förhör.

I Storgöteborg och Fyrbodals dokumenteras att information lämnats genom anteckning på avvisiteringsprotokollet respektive tillsynsbladet. I de två övriga polisområdena saknas rutiner för dokumentation men i de fall det sker görs det genom notering i utredningsakten eller det s.k. bevakningsbladet.

Polismyndigheten har vidare tillagt att det pågår beredning av nya tjänsteföreskrifter som bl.a. avser rutiner i arresterna. Särskild uppmärksamhet kommer riktas mot frågor om information till intagna samt dokumentation av att sådan information lämnats.

Polismyndigheten i Örebro län

I Örebro lämnas RPS informationsblankett till de intagna i samband med införandet i arresten. För den som inte kan läsa eller som inte talar något av de språk som blanketten finns översatt till lämnas informationen muntligt i samband med förhör då tolk närvarar. Dokumentation av att information har lämnats sker genom att en kryssruta för detta ändamål fylls i på tillsynsbladet. Där anges även på vilket språk informationen lämnats.

Polismyndigheten i Örebro har vidare anfört att den har ett eget informationsmaterial där det förklaras vad som gäller beträffande bl.a. rutiner för utomhusvistelse, mattider och rutiner för hygien.

Polismyndigheten i Östergötlands län

Vid polismyndigheten i Östergötland finns inga enhetliga rutiner för när och hur information om rättigheter och om verkställighetens innebörd lämnas till intagna. Normalt lämnas sådan information i samband med förmansprövning, visitation eller vid insättandet i cellen. Det saknas vidare rutiner för hur dokumentation ska ske men förslag till nya rutiner är under utformning och utbildningsinsatser för stationsbefäl och arrestantvakter planeras.

Rikspolisstyrelsens bedömning

Rikspolisstyrelsen konstaterade att det finns stora skillnader i tillvägagångssätt för hur och när information om rättigheter och verkställighetens innebörd lämnas samt hur detta dokumenteras. Enligt Rikspolisstyrelsen visade

utredningen även att det ofta finns brister i rutinerna. Vidare anfördes bl.a. följande.

Det framtagna informationsbladet innehåller inte all den information som bör lämnas till en intagen i polisarrest. De intagna bör även informeras om signalanordningar och brandskydd samt vilka rättigheter och skyldigheter de har, t.ex. när det gäller utomhusvistelse och personlig hygien.

När det gäller intagna som är frihetsberövade utan att vara misstänkta för brott finns det inte någon särskild information eller rutin för hur informationen ska lämnas. Eftersom det är fråga om kortvariga frihetsberövanden, vanligtvis som längst åtta timmar, behöver informationen inte vara särskilt omfattande. Utöver upplysning om grunden för frihetsberövandet bör det vara tillräckligt att informera om möjligheten att underrätta närstående och om säkerheten i ar-resten.

Rikspolisstyrelsen uppgav avslutningsvis att man hade för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrest med bestämmelser om bl.a. när och hur information om rättigheter ska lämnas till intagna.

I ett beslut den 18 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Rättigheter för frihetsberövade

För den som misstänks för brott finns i rättegångsbalken ett antal preciserade processuella rättigheter. Som exempel kan nämnas rätten att anlita försvarare och i vissa fall få offentlig försvarare förordnad för sig (21 kap. 3 och 3 a §§), rätten att bli underrättad om misstanken och att få insyn i det material som rör utredningen (23 kap. 18 §), rätten till tolkning (5 kap. 6 §) och rätten till översättning (33 kap. 9 §). När någon grips eller anhålls ska den frihetsberövade få besked om det brott som han eller hon är misstänkt för och grunden för frihetsberövandet (24 kap. 9 §). Om det kan ske utan men för utredningen ska den frihetsberövades närstående underrättas vid gripandet (24 kap. 21 a §).

Den 1 juni 2014 trädde en ny bestämmelse i rättegångsbalken i kraft som anger att den som anhålls eller häktas har rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning (24 kap. 9 a §).

Det finns också rättigheter som även gäller för intagna som har berövats friheten av andra skäl än misstanke om brott. Till exempel finns det i 15 § polislagen och 7 § lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. krav på att den frihetsberövade så snart som möjligt ska underrättas om anledningen till frihetsberövandet. I häkteslagen regleras bl.a. en intagens rätt till utomhusvistelse (2 kap. 7 §) och hälso- och sjukvård (5 kap. 1 §). När det gäller under rättelse till närstående finns bestämmelser i 3 § häktesförordningen avseende personer som frihetsberövats på annan grund än misstanke om brott, t.ex. vid omhändertagande för berusning, och i 17 a § polislagen avseende personer som är skyldiga att stanna kvar hos polisen vid vissa omhändertaganden och förhör. En utlännings rätt att underrätta och skicka meddelande till sitt hemlands konsulat regleras i 1 § lagen om underrättelseskyldighet m.m. när utlännigar är berövade friheten.

Europarådets kommitté mot tortyr (Committee for the Prevention of Torture, CPT) har lyft fram tre rättigheter som är av särskild vikt för en person som är frihetsberövad av polis: rätten att underrätta närstående om frihetsberövandet, rätten att ha tillgång till försvarare och rätten att ha tillgång till läkare. Dessa rättssäkerhetsgarantier bör enligt kommittén gälla från frihetsberövandets inledning, oavsett hur frihetsberövandet beskrivs i det nationella rättssystemet. (Se 2nd General Report [CPT/Inf (92) 3].)

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisarrest (FAP 915-1) framgår vad en intagen i arrest ska tillhandahållas i fråga om sängutrustning, mathållning och personlig hygien.

Information om rättigheter till frihetsberövade

För vissa av de processuella rättigheterna finns det en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att lämna information till den misstänkte. Enligt 12 § förundersökningskungörelsen (FUK) ska den som är skäligen misstänkt för brott, i samband med underrättelsen om misstanke, informeras om att han eller hon har rätt att anlita försvarare och att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas.

Den 1 juni 2014 kompletterades 12 § FUK med bestämmelser om ytterligare rättigheter en misstänkt ska informeras om, och när det ska ske. En misstänkt ska numera i samband med underrättelse om misstanke även informeras om rätten till insyn i utredningsmaterialet samt om rätten till tolkning och översättning. Han eller hon ska också informeras om sin rätt att inte behöva yttra sig över misstanken. En person som anhålls eller häktas ska dessutom enligt 12 a § FUK utan drojsmål informeras om sin rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Anhållna och häktade ska vidare utan drojsmål informeras om rätten att underrätta närstående och om rätten till hälso- och sjukvård. Därutöver ska de underrättas om rätten att få anhållningsbeslutet prövat vid en häktningsförhandling och frågan om häktning omprövad av domstol.

All information ska lämnas på ett språk som den misstänkte förstår. För anhållna och häktade ska informationen dessutom vara skriftlig och få behållas under hela frihetsberövandet.

I 1 § andra stycket lagen om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten finns en skyldighet att upplysa den frihetsberövade utlänningen om rätten att underrätta och skicka meddelande till hemlandets konsulat. Från och med den 1 juni 2014 gäller dessutom för utlänningar som är frihetsberövade med anledning av misstanke om brott att denna information ska lämnas skriftligen på ett språk som den intagne förstår och att informationen ska få behållas så länge frihetsberövandet varar.

Enligt 2 § häktesförordningen ska varje intagen i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal även informeras om verkställighetens innebörd på ett språk som han eller hon förstår. Sådan information ska också lämnas vid andra tillfällen så snart det finns anledning till det. Vad som avses med informationsskyldigheten anges närmare i 1 kap. 10 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2). Där sägs bl.a. att en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, ska informeras om de rättigheter och

skyldigheter som han eller hon har, samt – om det inte är obehövt med hänsyn till frihetsberövandets karaktär och varaktighet – om häktets lokala rutiner och sjukvårdsverksamhet. Det anges även att informationen bör lämnas på ett språk som den intagne förstår, företrädesvis skriftligen. Informationen kan också lämnas genom skyltning eller i digitalt format.

Europarådets kommitté mot tortyr har redan 2002 angett att den som har frihetsberövats av polis bör informeras skriftligen och utan dröjsmål om samtliga rättigheter på ett språk som denne förstår. Vid sitt besök i Sverige 2009 preciserade kommittén denna ståndpunkt ytterligare och angav att åtgärder borde vidtas för att säkerställa att alla personer som grips av polis – av vilken anledning det än må vara – informeras om sina rättigheter i samband med frihetsberövandet (dvs. från den stund de är skyldiga att stanna kvar hos polisen). Muntlig information om rättigheter bör kompletteras med tillhandahållandet av skriftlig information omedelbart vid ankomsten till polisens lokaler. (Se bl.a. 12th General Report [CPT/Inf (2002) 15] och CPT/Inf [2009] 34.)

Även FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) betonade vid sitt besök i Sverige 2008 skyldigheten för svenska myndigheter att säkerställa att alla personer som är skyldiga att stanna kvar hos polisen upplyses om sina grundläggande rättigheter (CAT/OP/SWE/1).

Dokumentation av att information har lämnats

Krav på dokumentation av vad som förekommer i frågan om bl.a. underrättelse till närstående finns i 27 § polislagen (prop. 2007/08:47 s. 21). I förundersökningar gäller dessutom ett dokumentationskrav enligt 20 § FUK. I 5 § häktesförordningen anges att det ska föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.

Bedömning

Information om rättigheter ska lämnas

Ett frihetsberövande är ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten och det är mycket angeläget att den som har berövats friheten ges information om sina rättigheter. Det är bl.a. en förutsättning för att han eller hon ska kunna göra dessa rättigheter gällande.

Som har framgått i avsnittet om den rättsliga regleringen ska information lämnas dels om de processuella rättigheter som gäller vid misstanke om brott, dels om verkställigheten och behandlingen av den intagne.

Alla som tas in i en polisarrest ska få information om varför de har frihetsberövats, om rätten att underrätta en närstående och om hälso- och sjukvård. Därutöver ska nödvändig praktisk information lämnas om t.ex. mathållning och säkerheten i arresten samt, i förekommande fall, om rätten till utomhusvistelse. Utländska medborgare ska även få information om rätten att underrätta sitt hemlands konsulat och att vidarebefordra meddelanden till konsulatet.

En intagen som är misstänkt för brott ska dessutom underrättas om rätten till försvarare. Genom de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen finns det också en uttrycklig skyldighet att informera om bl.a. rätten att inte

behöva yttra sig över misstanken samt rätten att ta del av utredningsmaterial och de omständigheter som ligger till grund för ett anhållnings- eller häktningsbeslut. Att detta numera är författningsreglerat är välkommet.

Hur informationen ska lämnas

De nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen reglerar hur information ska lämnas till personer som är misstänkta för brott. Det finns alltså numera ett uttryckligt krav på att informationen ska vara på ett språk som den intagne förstår och, när det gäller anhållna och häktade, även på att informationen ska vara skriftlig och få behållas under hela frihetsberövandet. Samma regler gäller för information om underrättelse till konsulatet m.m. för utlänningar som är frihetsberövade med anledning av misstanke om brott.

Jag vill understryka vikten av att även informationen till personer som är frihetsberövade av andra skäl än misstanke om brott lämnas skriftligen, och naturligtvis på ett språk som den intagne förstår. Även en sådan intagen bör ha tillgång till informationen under hela frihetsberövandet – antingen genom att den finns tillgänglig i cellen eller genom att han eller hon får en kopia av informationsbladet. Att endast i förbigående få del av skriftlig information är inte tillräckligt för att den intagne ska anses ha underrättats om sina rättigheter. Det är viktigt att den enskilde ges tid att ta till sig informationen.

Det är även angeläget att all information är utformad så att den är klar och tydlig och lätt att förstå. Om det finns behov av det bör den kompletteras med muntlig information.

När informationen ska lämnas

När det gäller frågan om i vilket skede rättighetsinformationen ska lämnas är regleringen inte enhetlig. För personer som är misstänkta för brott finns det numera vissa uttryckliga bestämmelser i förundersökningskungörelsen. Information enligt 12 § ska lämnas i samband med underrättelse om misstanken och den som anhålls eller häktas ska enligt 12 a § utan dröjsmål få information om bl.a. rätten att få frihetsberövandet prövat av domstol och om rätten till hälso- och sjukvård. Bestämmelserna är dock inte heltäckande. En frihetsberövad person har t.ex. redan före beslut om anhållande och häktning rätt till hälso- och sjukvård och att få en närstående person underrättad. Han eller hon bör därför också informeras om detta i ett tidigare skede. Det ska även noteras att information om misstänkt brott och grunden för frihetsberövandet ska lämnas redan vid gripandet.

Enligt min mening är det generellt sett angeläget att rättighetsinformationen lämnas i så nära anslutning till att ett frihetsberövande inleds som möjligt. Detta innebär inte att informationen ska lämnas redan vid gripandet, men det bör ske senast i samband med att den misstänkte tas in i arresten.

En sådan ordning gäller för information om verkställighetens innebörd. Sådan information ska enligt häktesförordningen lämnas i samband med att en person tas in i arrest. Det är av praktiska skäl lämpligt med enhetliga rutiner för de som tas in i arrest på grund av misstanke om brott och de som tas in av andra

skäl, såsom vid omhändertagande för ordningsstörning eller berusning. Att information lämnas i så nära anslutning till frihetsberövandet som möjligt ansluter även till de uttalanden som gjorts av Europarådets kommitté mot tortyr och FN:s underkommitté mot tortyr, som redovisats ovan.

Polismyndigheternas rutiner

Med undantag för rätten till utomhusvistelse och viss annan praktisk information innehåller Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens informationsblad i huvudsak de upplysningar som kunde krävas innan de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen trädde i kraft. Informationsbladet får nu kompletteras med bl.a. information om rätten till insyn i utredningsmaterialet och rätten att inte behöva yttra sig över misstanken.

Av utredningen har det framkommit att man vid cirka hälften av polismyndigheterna överlämnar informationsbladet i samband med intagningen i arresten. Vid övriga myndigheter är rutinerna skiftande och i vissa fall bristfälliga. Det framstår t.ex. i många fall som otydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. Vid ett antal arrester lämnas informationen endast muntligen och i några fall får den intagne endast under en kortare stund ta del av den skriftliga informationen, t.ex. genom ett anslag vid avvisiteringsplatsen. Som angetts ovan är detta inte godtagbart. När det gäller intagna som är anhållna eller häktade finns det dessutom enligt de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen krav både på skriftlig information och på att den intagne ska ha tillgång till den under hela frihetsberövandet.

Det är anmärkningsvärt att så få arrester använder sig av de översatta informationsbladen. Eftersom informationsbladet finns på ett fyrtiotal språk borde det sällan vara ett problem att ge skriftlig information på ett språk som den intagne förstår.

Informationsbladet tar sikte på personer som är intagna för att de är misstänkta för brott. Det finns, såvitt har framkommit, inte någon särskild ordning för information till personer som är frihetsberövade av andra skäl. Som framgått ovan ska emellertid även dessa personer få viss information.

Utredningen har således visat att det finns brister när det gäller rutinerna kring om, när och hur intagna i arrest informeras om sina rättigheter och om verkställighetens innebörd. Det är viktigt att Rikspolisstyrelsen dels kompletterar informationsbladet, dels tar fram information som är särskilt anpassad till personer som inte är misstänkta för brott (se t.ex. JO:s beslut om underrättelse till närstående vid omhändertagande för berusning den 11 juni 2013, dnr 2293-2012). Det är vidare angeläget att Rikspolisstyrelsen verkar för att det införs rutiner hos polismyndigheterna som innebär att samtliga intagna får del av informationen på ett rättssäkert sätt, i enlighet med det som har angetts ovan.

Dokumentation

Det har framkommit att det vid ett stort antal arrester inte finns någon ordning för hur man ska dokumentera att den intagne har getts informationen. Vid JO:s inspektioner har det vid vissa arrester framförts att man inte behöver dokumen-

tera detta eftersom man alltid lämnar information. Det dokumenteras alltså endast om man av någon anledning inte lämnar informationen. Ett sådant resonemang är inte godtagbart. Jag vill därför understryka vikten av dokumentation även i detta avseende, bl.a. från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt. Ett krav på dokumentation behöver inte vara särskilt arbetskrävande utan handlar närmast om lämpligt utformade blanketter.

När det införs rutiner för hur information ska lämnas bör dessa även omfatta ett krav på dokumentation, vilket också kan fungera som en påminnelse att lämna informationen.

Uppföljning m.m.

Rikspolisstyrelsen har uppgett att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrestar med bestämmelser om när och hur information om rättigheter ska lämnas till intagna. Med hänsyn till att det är en grundläggande rättighetsfråga är det viktigt att detta sker skyndsamt. En ny föreskrift och förbättrade rutiner, tillsammans med de nya bestämmelserna i förundersökningskungörelsen angående viss rättighetsinformation, bör leda till att informationen till intagna förbättras. Jag har för avsikt att följa upp om, när och hur intagna i arrest informeras om sina rättigheter och verkställighetens innebörd samt vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av detta beslut.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Kritik mot polisen för brister i möjligheten till utomhusvistelse för intagna i arrest

(Dnr 2054-2013)

Beslutet i korthet: JO har utrett möjligheten till utomhusvistelse för intagna i polisarrest. En intagen ska enligt häkteslagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Utredningen har visat att det finns påtagliga brister i vissa avseenden när det gäller tillgången till utomhusvistelse och utformningen av rastgårdarna. Det har bl.a. kommit fram att det inte finns rastgårdar vid samtliga arrester och att de intagnas möjlighet till utomhusvistelse vid ett par arrester är beroende av bemanningen.

I beslutet understryks att rätten till utomhusvistelse i normalfallet är en oinskränkt rättighet som polismyndigheterna ska tillgodose. Det är därför angeläget att samtliga polismyndigheter snarast säkerställer att så sker.

Det har vidare framkommit att det vid ett flertal arrester saknas rutiner för hur de intagna ska informeras om rätten till utomhusvistelse. På de ställen där det finns rutiner om detta framstår de i många fall som bristfälliga. Det är t.ex. tydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. I beslutet framhålls att det är viktigt att en intagen informeras om rätten till utomhusvistelse för att han eller hon ska ha möjlighet att ta till vara sin rätt.

Rikspolisstyrelsen har upplyst om att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrester med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse. I beslutet konstateras att det med hänsyn till de bristande rutiner som utredningen påvisat är angeläget att en sådan föreskrift snarast träder i kraft.

Bakgrund

Under perioden oktober 2011 till april 2013 inspekterade JO 28 polisarrester hos 13 polismyndigheter. Vid inspektionerna granskade JO bl.a. i vilken mån intagna i arrest ges möjlighet till utomhusvistelse. En intagen ska enligt häkteslagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Vid inspektionerna kom det fram att det inte finns rastgårdar vid samtliga arrester och att det är stora skillnader i utformningen av rastgårdarna. Vidare framkom att de flesta av de inspekterade polismyndigheterna inte hade någon rutin, eller en bristfällig sådan, för att informera om rätten till utomhusvistelse. JO noterade även att det informationsblad som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har tagit fram, Information till dig som är misstänkt för brott och som därför har berövats friheten, inte innehåller någon upplysning om rättigheten.

Utredning

Med anledning av vad som framkommit beslutade JO att möjligheten till utomhusvistelse vid de arrester som polisen svarar för skulle utredas inom ramen för ett initiativärende. Rikspolisstyrelsen anmodades att, efter att ha begärt in upplysningar från polismyndigheterna, yttra sig över hur polisen säkerställer att intagna i arrest ges möjlighet till daglig utomhusvistelse.

Rikspolisstyrelsens yttrande

Rikspolisstyrelsen redogjorde i sitt yttrande för tillgången till och utformningen av rastgårdar vid polismyndigheternas arrester samt vilka rutiner som finns för att informera de intagna om rätten till daglig utomhusvistelse. Det framkom i huvudsak följande om de arrester där anhållna förvaras.

Tillgången till rastgårdar och deras utformning m.m.

Rastgårdarna vid arresterna varierar i storlek mellan 8 och 56 kvadratmeter. De flesta är mellan 15 och 25 kvadratmeter. I nästan samtliga rastgårdar finns det ett ljusinsläpp. Det vanligaste är att ljuset kommer in genom att tak eller fönster är försedda med galler, spaljé eller frostade plastsivor. Rastgården vid arresten i Söderhamn saknar dock ljusinsläpp eftersom den är belägen innanför ett källarförråd och fönstret är täckt för att hindra utsikt mot förrådsdelen. Vid arresten i Värnamo ligger rastgården inne i en huskropp med en yttervägg av träreglar med genomskinligt plexiglas, som ger visst ljusinsläpp. Även på en del andra ställen är ljusinsläppet mycket begränsat, t.ex. är rastgårdarna vid arresterna i Kalix och Gällivare till största delen förbyggda för att förhindra insyn, och vid arresten i Boden sker ljusinsläppet endast genom en mindre öppning i

taket. Vid arresten i Örebro har rastgårdarna plasttak, som inte medger någon direkt utsikt.

Vid arresten i Umeå finns det inte någon rastgård, och det saknas möjlighet till utomhusvistelse för de intagna. Tidigare fanns en överenskommelse med Kriminalvården om att anhållna skulle förvaras i häktet, men det fungerade inte. Det finns dock planer på om- och nybyggnad av arresten, vilket inkluderar en rastgård. Det förs även diskussioner med Kriminalvården om ett övertagande av arrestverksamheten.

Vid arresterna i Filipstad, Kristinehamn och Härnösand saknas det också rastgårdar, men de intagna ges möjlighet till rastning på annat sätt. I Filipstad får de intagna vistas på en innergård, och i Kristinehamn används antingen en parkeringsplatta utomhus eller arrestintaget, som är inomhus. Även i Härnösand används arrestintaget.

Vid arresten i Södertälje finns en rastgård, men den används inte på grund av att det anses vara svårt att genomföra promenader på ett säkert sätt där. Dessutom saknas det personal för att bevaka de intagna vid rasttillfällena. Ett polishus, med en säkrare rastgård, togs dock i bruk i februari 2014.

Även vid arresten i Ystad råder det enligt uppgift personalbrist. Möjligheten till utomhusvistelse begränsas därmed; vid full beläggning går det inte att erbjuda samtliga intagna utomhusvistelse.

Information om rätten till utomhusvistelse

Vid arresterna i Malung, Mora, Södermalm, Söderort, Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Örnsköldsvik, Skövde, Lidköping, Hudiksvall, Ljusdal, Söderhamn, Bollnäs och Halmstad finns det inte någon rutin för att informera intagna om rätten till utomhusvistelse. Inte heller vid arresterna i Norrbottens län och Västerbottens län finns det någon rutin för hur informationen ska lämnas.

Vid de arrester där det finns en rutin för att lämna information skiljer den sig åt, både i fråga om när informationen lämnas och om det sker skriftligen eller muntligen.

Vid arresterna i Kronobergs län och Kalmar län får de intagna både skriftlig och muntlig information om rätten till daglig utomhusvistelse i samband med att de tas in i arresten. Även vid arresten i Helsingborg får de intagna både skriftlig och muntlig information; muntlig information ges i samband med insättningen i cellen, och i varje cell finns en informationsskrift där rutinerna för utomhusvistelser framgår.

Vid arresten i Malmö informeras de intagna skriftligen genom att informationen framgår av de ordningsregler som delas ut. Vid arresten i Sandviken finns en informationsskrift i varje cell där rutinerna för utomhusvistelse framgår. Vid arresterna i Trollhättan och Uddevalla finns ordningsregler, inklusive information om rätten till utomhusvistelse, anslagna vid avviseringsplatsen.

Vid arresten på Gotland finns den informationsblankett som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har tagit fram i varje cell. Den ska kompletteras med information om rätten till utomhusvistelse.

Vid huvuddelen av arresterna lämnas det endast muntlig information enligt följande. I Täby, Norrtälje, Eskilstuna, Karlstad, Säffle, Göteborg, Örebro och

Nacka informeras de intagna i samband med inskrivningen i arresten. Vid arresterna i Kungsbacka, Falkenberg och Eksjö ges denna information i samband med att den intagne sätts in i cellen.

Vid arresterna i Norrort, Värnamo, Torsby, Hagfors, Sunne, Arvika, Kristinehamn och Filipstad informeras de intagna i samband med att de meddelas anhållningsbeslut.

Vid arresterna i Östersund och Varberg samt i Östergötlands län informeras de intagna i samband med måltider.

Vid arresterna i Nyköping, Borås och Alingsås informeras de intagna om sin rätt till utomhusvistelse genom att de dagligen tillfrågas om de vill komma ut. Vid arresten i Sundsvall lämnas återkommande information under dagen, i samband med att den intagne erbjuds utomhusvistelse.

Även vid arresterna i Flemingsberg, Västerort, Lund, Katrineholm, Karlskrona och Borlänge ges muntlig information om rätten till utomhusvistelse. Det har dock inte närmare angetts när denna information lämnas.

I fråga om ett stort antal arrester har det utöver de angivna rutinerna uppgetts att de intagna dagligen tillfrågas om de önskar komma ut på rastgården.

Rikspolisstyrelsens bedömning

Rikspolisstyrelsen anförde att det inte är acceptabelt, såvida det inte finns synnerliga skäl, att intagna förvaras i polisarrest under mer än ett dygn utan att det finns möjlighet till daglig utomhusvistelse. Enligt Rikspolisstyrelsen är det inte heller godtagbart att bemanningen i en arrest är så låg att utomhusvistelser under normala förhållanden inte kan genomföras med hänvisning till arbetsbelastningen.

När det gäller utformningen av rastgårdarna uppgav Rikspolisstyrelsen bl.a. följande. Utomhusvistelse på t.ex. en innergård eller en parkering är tillräckligt för att rätten till utomhusvistelse ska ha tillgodosetts. Däremot är det inte att anse som vistelse utomhus när rastning sker genom att den intagne får uppehålla sig i ett arrestintag eller, som i Söderhamn, i ett slutet rum inomhus utan möjlighet att se ut. Det pågår ett omfattande arbete med att ta fram standarder och anvisningar för byggande av polisarrester, vilket även omfattar rastgårdarna. Framtida om- och nybyggnad av polisarrester ska utformas i enlighet med dessa.

När det gäller information till intagna om rätten till utomhusvistelse konstaterade Rikspolisstyrelsen att det som kommit fram tydde på att det inte var ovanligt att det saknades tydliga rutiner. Det poängterades att det givetvis var av betydelse att informationen lämnades för att de intagna skulle kunna göra denna rätt gällande. Enligt Rikspolisstyrelsen bör information om rätten till daglig utomhusvistelse, tillsammans med annan relevant information om rättigheter och om vistelsen i arresten, lämnas i anslutning till att den intagne tas in. Informationen ska lämnas på ett språk som den intagne förstår, och helst skriftligen.

Rikspolisstyrelsen uppgav avslutningsvis att man hade för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrester med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse.

I ett beslut den 18 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

I häkteslagen finns bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller annan förvaringslokal. Lagen är tillämplig även för den som är intagen i polisarrest för förvar (1 kap. 3 §).

Regleringen av intagnas möjlighet till utomhusvistelse finns i 2 kap. 7 § häkteslagen. Av bestämmelsen framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Som exempel på synnerliga skäl när det gäller intagna i fängelse har nämnts att det uppkommit en oförutsedd situation där det är nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta dem vistas utomhus (prop. 2009/10:35 s. 131 och 187).

Europarådets kommitté mot tortyr (Committee for the Prevention of Torture, CPT) och FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) har båda uttalat att personer som hålls frihetsberövade hos polisen längre än 24 timmar bör ges möjlighet till utomhusvistelse (12th General Report [CPT/Inf (2002) 15] och CAT/OP/SWE/1).

I 3 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisarrester (FAP 915-1) anges att om en polisarrest inte är samlokaliserad med ett häkte, ska det finnas möjlighet för de intagna att rasta i anslutning till polisens lokaler.

När det gäller utformningen av rastgårdar i häkten har FN:s underkommitté mot tortyr betonat vikten av att de är tillräckligt stora och erbjuder möjlighet till motion (CAT/OP/SWE/1).

Enligt 2 § häktesförordningen ska varje intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal, informeras om verkställighetens innebörd på ett språk som han eller hon förstår. Sådan information ska också lämnas vid andra tillfällen så snart det finns anledning till det. Vad som avses med informations-skyldigheten anges närmare i 1 kap. 10 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för häkte (KVFS 2011:2). Där sägs bl.a. att en intagen, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, ska informeras om de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har.

För varje intagen ska det föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet (5 § häktesförordningen).

Bedömning

Tillgången till rastgårdar och deras utformning m.m.

Det är en lagstadgad rättighet för en intagen att ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag. Det är inte acceptabelt att intagna förvaras i arrest under mer än ett dygn utan att det ges tillfälle till utomhusvistelse, när omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl saknas. Det är mycket anmärkningsvärt att det finns ett antal polismyndigheter där denna rättighet inte respekteras.

Det är också anmärkningsvärt att frågan om utomhusvistelse för intagna inte har prioriterats hos vissa polismyndigheter. Ett exempel är arresten i Umeå;

redan vid JO:s besök hösten 2011 konstaterades att det inte fanns någon rastgård eller andra arrangemang för att möjliggöra utomhusvistelse (se dnr 5878-2011). Polismyndigheten i Västerbottens län har ännu inte vidtagit någon åtgärd för att lösa problemet.

Vid övriga arrester som saknar rastgård ges de intagna möjlighet till rastning på annat sätt. Emellertid är syftet med rätten till utomhusvistelse bl.a. att den enskilde ska få frisk luft. Det är därför inte godtagbart att det endast erbjuds rastning inomhus, t.ex. i arrestintaget. I det avseendet framstår förhållandena som sämst i Söderhamn, där rastgården utgörs av ett slutet rum som saknar ljusinsläpp.

Vid ett par arrester har angetts att möjligheten till utomhusvistelse är beroende av bemanningen. Detta är inte heller godtagbart. Lagtextens formulering ”synnerliga skäl” innebär att det endast är i undantagssituationer som bemanning eller beläggning är ett acceptabelt skäl att inte tillåta utomhusvistelse. Det är varje polismyndighets skyldighet att organisera verksamheten på ett sådant sätt att den lagstadgade rätten till utomhusvistelse kan garanteras.

När det gäller utformningen av rastgårdarna är det svårt att bilda sig en uppfattning om den utifrån enbart en skriftlig redogörelse. Vid de inspektioner som JO har gjort har rastgårdarna inte sällan upplevts som alltför instängda och snarast varit att betrakta som rökrutor. För att syftet med utomhusvistelsen ska uppnås bör rastgårdarna ha ett ordentligt ljusinsläpp och frisk luft. Beträffande storleken på rastgårdarna har det framkommit att huvuddelen av dem är större än 15 kvadratmeter, vilket får anses tillräckligt för att tillgodose behovet av fysisk aktivitet under den begränsade tid som en intagen befinner sig i polisarest.

Sammanfattningsvis har utredningen visat att det finns påtagliga brister i vissa avseenden när det gäller tillgången till utomhusvistelse och utformningen av rastgårdarna. Jag vill därför understryka att rätten till utomhusvistelse i normalfallet är en oinskränkt rättighet som polismyndigheterna ska tillgodose. Rikspolisstyrelsen har anfört att man arbetar med att ta fram standarder och anvisningar för byggande av polisarrester, vilket även omfattar rastgårdarna. Det är naturligtvis bra att man vid nybyggnad särskilt beaktar möjligheten till utomhusvistelse. Det är dock inte en tillräcklig åtgärd. Det är angeläget att samtliga polismyndigheter snarast säkerställer att intagna ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag.

Information om rätten till utomhusvistelse

För att den intagne ska ha möjlighet att ta till vara sin rätt till utomhusvistelse är det viktigt att han eller hon informeras om den.

Av utredningen har det framkommit att det vid ett flertal arrester saknas rutiner för hur de intagna ska informeras. De rutiner som finns skiljer sig åt i fråga om hur och när informationen lämnas. Vid många arrester ges endast muntlig information. Rutinerna framstår i många fall som bristfälliga. Det är t.ex. otydligt vem som ansvarar för att informationen lämnas. Med detta är inte sagt att de intagna inte informeras om möjligheten till utomhusvistelse; vid ett stort antal arrester har det angetts att de intagna dagligen tillfrågas om de vill komma

ut. Det bör dock poängteras att det också är viktigt att den enskilde underrättas om att det är en lagstadgad rättighet.

Information om rätten till utomhusvistelse, tillsammans med information om andra rättigheter, ska enligt häktesförordningen lämnas i samband med att en person tas in i arresten. Det bör vara skriftlig information och naturligtvis på ett språk som den intagne förstår. Om det finns behov av det ska även muntlig information lämnas. Rikspolisstyrelsen har uppgett att man har för avsikt att ta fram en ny föreskrift för polisarrestar med bestämmelser om bl.a. information till intagna om möjligheten till daglig utomhusvistelse.

Med hänsyn till de bristande rutiner som utredningen påvisat är det angeläget att en sådan föreskrift snarast träder i kraft.

Jag har i ett särskilt ärende utrett hur polismyndigheterna informerar intagna i arrest om deras rättigheter och om verkställighetens innebörd (se beslut den 18 juni 2014, dnr 2572-2013).

Dokumentation av att informationen lämnats

Det har framkommit att det inte i någon större utsträckning dokumenteras att den intagne har getts information om rätten till utomhusvistelse. Vid JO:s inspektioner har det vid vissa arrester framförts att man inte behöver dokumentera detta eftersom man alltid lämnar informationen. Det dokumenteras alltså endast om man av någon anledning inte lämnar informationen. Ett sådant resonemang är inte godtagbart. Jag vill därför understryka vikten av dokumentation även i detta avseende, bl.a. från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt. Ett krav på dokumentation behöver inte vara särskilt arbetskrävande, utan handlar närmast om lämpligt utformade blanketter.

När det införs rutiner för hur information ska lämnas bör dessa även omfatta ett krav på dokumentation, vilket också kan fungera som en påminnelse att lämna informationen.

Uppföljning m.m.

Jag har för avsikt att följa upp i vilken mån intagna i arrest ges möjlighet till utomhusvistelse och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av detta beslut.

Med den kritik som ligger i det som anförts avslutas ärendet.

Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland för hanteringen av en begäran om handräckning i ett LVU-ärende

(Dnr 273-2013)

Beslutet i korthet: Socialtjänsten begärde att polismyndigheten skulle lämna biträde med handräckning i ett LVU-ärende. Handräckningen gällde en 19-årig flicka som skulle omplaceras till ett låst ungdomshem. Socialtjänstens uppfattning var att omplaceringen behövde ske snarast, med hjälp av polis. Trots att de formella förutsättningarna för en handräckning var uppfyllda, biföll polismyndigheten inledningsvis inte begäran. Myndigheten villkorade i stället sin medverkan, vilket ytterst fick till följd att flickan omplacerades två dagar senare än nödvändigt.

I beslutet uttalas att det inte är polismyndighetens sak att ta ställning till behovet av en begärd handräckning. När de formella förutsättningarna är uppfyllda kan polismyndigheten inte ställa upp villkor för att godkänna och genomföra handräckningen.

Polismyndigheten kritiserar för sin hantering av ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde enhetschefen Tobias Berg, social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Mölndals stad, klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland. Han uppgav att polisen i flera ärenden helt eller delvis hade nekat socialtjänsten biträde med handräckning. Han gav följande exempel.

Torsdagen den 13 december 2012 fattades beslut om att en 19-årig flicka, som vårdades med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), skulle omplaceras till ett låst ungdomshem. Flickan var sedan tidigare känd för våldsamheter. Hon hade attackerat personal och skadat sig själv. Därutöver hade hon avvikit ett flertal gånger. När flickan, efter ett allvarligt återfall i missbruk, återfördes till det befintliga boendet av polisen, fick personalen starka indikationer på att hon avsåg att avvika på nytt.

Eftersom socialtjänsten bedömde att omplaceringen skulle väcka mycket stor ilska och intensivt motstånd hos flickan, begärde man polishandräckning enligt 43 § LVU. Polismyndigheten i Västra Götaland uppgav dock att myndigheten inte längre utförde sådana hämtningar och över huvud taget inte kommer att åka på uppdrag framöver, om inte representanter från socialtjänsten är närvarande och i praktiken utför körningen. Socialtjänstens bedömning var att det var alltför riskabelt att genomföra transporten i egen regi. Personal från socialtjänsten kunde dock medverka, under förutsättning att polisen med resurser i form av personal och fordon ansvarade för själva transporten och flickans säkerhet under den.

Situationen kunde lösas först på fredagskvällen, då polismyndigheten beslutade att flickan kunde köras i polisens fordon. Fortfarande var dock villkoret att socialtjänsten medverkade. När personal från socialtjänsten och polisen kom

till boendet på lördagsmorgonen och informerade flickan om beslutet blev hon, som befarat, mycket hotfull och våldsam och måste beläggas med handfängsel.

De utdragna förhandlingarna mellan socialtjänsten och polisen medförde att flickan, som mådde mycket dåligt och var inne i en period av ett ytterst aktivt och riskfullt missbruk, kunde omplaceras till en låst institution två dagar senare än planerat.

Utredning

Polismyndigheten i Västra Götaland anmodades att yttra sig över uppgifterna i anmälan.

I sitt yttrande anförde polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Morgan Orvenholt) i huvudsak följande.

Utredningen

Ärendet har hanterats vid polisenhet Borås, polisområde Älvsborg, och vid länskommunikationscentralen (LKC), länsordningspolisen. Polisområdet, länsordningspolisen och Björn Engblom, vakthavande befäl vid LKC, har yttrat sig i ärendet.

Av de uppgifter som inhämtats framgår i huvudsak följande. Den 13 december 2012 inkom en begäran till polismyndigheten, polisenhet Borås, från Arbets- och familjestödsförvaltningen i Mölndals stad om biträde med stöd av 43 § LVU. Begäran avsåg en 19-årig flicka som vårdades på ett s.k. öppet boende med stöd av LVU och som nu skulle överföras till slutet vårdform. Till grund för behovet av polisiärt biträde uppgavs att flickan den 8 december 2012 avvikit från det öppna boendet och återfunnits av polisen under natten till luciadagen. Hon var vid anträffandet märkbart påverkad av narkotika och kunde inte redogöra för de droger hon intagit. Arbets- och familjestödsförvaltningen i Mölndals stad gjorde bedömningen att hon inte längre kunde vårdas i öppna former då det bedömdes vara fara för hennes liv vid ett nytt avvikande. Hon uppgavs kunna komma att skada sig själv allvarligt i form av kraftigt missbruk. Hon ansågs vidare rymningsbenägen och hade tidigare varit våldsam i samband med transport.

Inre befäl i Borås meddelade, efter kontakt med vakthavande befäl vid LKC, att polisen lämnar biträde, men att socialtjänsten får tillhandahålla transportfordon och medföljande personal. Socialtjänsten meddelade dock att de inte hade för avsikt att tillhandahålla något fordon eller medfölja med egen personal, utan uppgav att de ansåg att det var polisens uppgift att utföra transporten.

Härefter följer en rad kontakter mellan socialtjänsten, inre befäl i Borås och vakthavande befäl vid LKC. Socialtjänsten vidhåller under dessa samtal att man inte har för avsikt att ställa upp med varken fordon eller personal. Den 14 december 2012 meddelade dock handläggaren vid socialtjänsten vid samtal med inre befäl i Borås att han kunde använda sin privata bil för transporten. Man kommer därefter överens om att transporten ska genomföras på förmiddagen den 15 december 2012. En polispatrull beordrades att biträda om våldsbefogenheter skulle bli nödvändiga. När transporten skulle genomföras blev flickan aggressiv och våldsam varför hon fick beläggas med handfängsel. Polispatrullen gjorde i detta läge den bedömningen att transporten för att kunna genomföras måste utföras med polisens fordon. Socialtjänstens handläggare följde i samband med transporten efter polisbilen i sitt eget fordon.

Polismyndighetens synpunkter och bedömning

Allmänt

Polisen ska enligt ett mycket stort antal bestämmelser lämna biträde till andra myndigheter. Antalet inkomna handräckningsärenden till polismyndigheten har de senaste åren ökat i antal, vilket av naturliga skäl tar resurser från annan polisiär verksamhet.

Enligt polismyndighetens mening bör alltid det biträde som lämnas ske i nära samverkan med personal från den myndighet som begär åtgärden. I betänkandet *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) har utredningen om transporter av frihetsberövade personer vidareutvecklat hur en samverkan mellan begärande myndighet och polismyndigheten enligt nu gällande bestämmelser bör utformas. Bl.a. menar utredningen att en begäran om biträde inte automatiskt innebär att polismyndigheten helt ska ombesörja en transport och stå för hela arrangemanget inklusive all personal och fordon. Polismyndigheten delar utredningens uppfattning om innebörden av biträdesbegreppet.

Aktuellt ärende

Polismyndigheten har [...] inte någon möjlighet att avslå en handräckningsbegäran annat än på formella grunder. Polismyndigheten känner inte till att socialtjänsten i en rad ärenden skulle ha blivit delvis eller helt förvägrad biträde från polisen såsom påstås i anmälan. Det stämmer inte att polismyndigheten skulle ha gått ut med direktiv till sina enheter att personer vid handräckningsuppdrag aldrig ska transporteras i polisens fordon. Däremot anser polismyndigheten, i likhet med utredningen om transporter av frihetsberövade personer, att en begäran om biträde inte per automatik innebär att polismyndigheten helt ska ombesörja en transport och stå för hela arrangemanget, inklusive all personal och fordon. En bedömning av vilket behov av biträde som är nödvändigt måste göras i varje enskilt fall.

Det har i anmälan framförts kritik med anledning av att förflyttningen av flickan skett först två dagar efter det att handräckningsbegäran gjorts. Av vad som framgår i ärendet har det efter det att begäran inkom förevarit ett antal samtal mellan inre befäl, vakthavande befäl och socialtjänsten angående hur transporten skulle genomföras. Fokus synes ha varit mer på resursfrågan än på frågan om vilken form av biträde som var nödvändig, vilket är olyckligt. Polismyndigheten ifrågasätter inte socialtjänstens beslut att begära biträde i aktuellt ärende. Det är dock viktigt att komma ihåg att polisens resurser ska användas där de särskilda befogenheter som polisen har är nödvändiga för att lösa uppgiften. Det är möjligt att polismyndigheten tidigare i vissa fall har tillmötesgått de begärande myndigheterna i större utsträckning än vad lagstiftaren avsett. Polismyndigheten eftersträvar att bestämmelserna ska tillämpas på det sätt lagstiftaren tänkt, alltså att polisen ska biträda när de särskilda befogenheter som polisen har är nödvändiga. När det gäller det aktuella ärendet anser dock polismyndigheten, mot bakgrund av de uppgifter socialtjänsten lämnat om flickans tillstånd och tidigare beteende i samband med sin begäran om biträde, att de överväganden som gjorts beträffande transporten kan ifrågasättas.

Till yttrandet bifogade polismyndigheten ett informationsblad daterat den 7 februari 2012. Där anges att polismyndigheten har reviderat handboken om polishandräckning och arbetat in det som framförts av utredningen om transporter av frihetsberövade. Vidare anges att polismyndigheten, i samband med att begäran om biträde görs, kommer att föra diskussioner för en mer aktiv

samverkan med personalen från den begärande myndigheten och delvis även ställa högre krav på dessa myndigheter.

Tobias Berg fick tillfälle att yttra sig och anförde bl.a. att man inledningsvis ansåg att handräckningen kunde genomföras utan socialtjänstens medverkan, men att socialtjänsten efter en diskussion om detta var beredd att medverka. Socialtjänstens bedömning att det var djupt olämpligt att genomföra transporten på annat sätt än i polisens fordon kvarstod dock.

I ett beslut den 3 april 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 43 § 2 LVU ska polismyndigheten lämna biträde för att, på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat, genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU.

Av tidigare JO-beslut framgår bl.a. följande.

En polismyndighet bör endast anlitas för en handräckningsåtgärd om det finns grundad anledning att anta att det tvång som polisen har rätt att använda vid en handräckning är nödvändigt för att åtgärden ska kunna genomföras. Det bör inte förekomma att polisen mer eller mindre rutinmässigt anlitas för transport av personer som vårdas med stöd av en tvångslagstiftning. Att polis anlitas bör således vara en nödfallsåtgärd (se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 181 och JO:s beslut den 21 januari 2011, dnr 3625-2009). Denna fråga har också behandlats i flera lagstiftningsärenden (se bl.a. prop. 1979/80:1 s. 364 och 603 samt prop. 1996/97:175 s. 75).

En begäran om att polisen medverkar för att verkställa ett beslut enligt LVU bör inte göras om det inte kan antas att den unge själv eller hans eller hennes föräldrar, genom att avvika eller på annat sätt, avser att förhindra eller försvåra genomförandet av beslutet (se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 182).

När det gäller att flytta den som har omhändertagits för samhällsvård från ett fosterhem till ett annat eller till en institution har polishandräckning ansetts mindre ofta vara nödvändig. Det kan dock även i dessa fall finnas situationer där polisens biträde behövs för att genomföra beslutet. (Se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 182, och JO:s beslut den 8 februari 2010, dnr 3134-2009.)

En polismyndighets prövning av en begäran om handräckning är av formell karaktär. Det är alltså inte polismyndighetens sak att pröva behovet eller lämpligheten av handräckningen, och polismyndigheten kan inte på en sådan grund vägra att ge sitt bistånd. Om polismyndigheten anser att behovet eller lämpligheten av den begärda åtgärden kan ifrågasättas, är det naturligtvis lämpligt att den myndighet som har gjort framställan uppmärksammas på detta så att frågan där kan tas upp till omprövning. (Se JO 1981/82 s. 172, särskilt s. 183 och Rikspolisstyrelsens tillsynsrapport 2013:9 Polismyndigheternas handläggning av ärenden om handräckning och vissa tvångsåtgärder.)

När polismyndigheten biträder med handräckning har den myndighet som gjort begäran kvar det övergripande ansvaret för den person åtgärden avser. Som regel bör därför en företrädare för den sistnämnda myndigheten närvara när handräckningen genomförs (se bl.a. JO 1999/2000 s. 261 och JO 1999/2000 s. 270, som gällde begäran om handräckning enligt LVU).

Förutsättningarna och formerna för polismyndighetens biträde med handräckning behandlas utförligt i betänkandet *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7 s. 377 f.). Förslagen har ännu inte lett till lagstiftning, utan bereds inom Regeringskansliet.

Bedömning

Med hänsyn till den vikt Polismyndigheten i Västra Götaland har lagt vid uttalandena om handräckning i betänkandet *Transporter av frihetsberövade*, vill jag inledningsvis understryka att de förslag som lämnats ännu inte har lett till lagstiftning och att många av de uttalanden som görs tar sikte på rättsläget efter ett genomförande av förslagen.

Polismyndigheten har enligt gällande lagstiftning en skyldighet att i olika situationer bistå andra myndigheter med handräckning. Det är inte polismyndighetens sak att ta ställning till behovet av en begärd handräckning. Polismyndigheten kan inte heller ställa upp villkor för att godkänna och genomföra handräckningen. Däremot kan det i vissa situationer vara lämpligt att polismyndigheten tar kontakt med den myndighet som har begärt åtgärden och diskuterar eventuella frågetecken när det gäller behovet av en handräckning eller dess genomförande. Om den sistnämnda myndigheten vidhåller sin begäran och de formella förutsättningarna är uppfyllda är polismyndigheten dock skyldig att lämna sitt biträde.

I det nu aktuella fallet fanns ett beslut om att en 19-årig flicka skulle omplaceras från boendet där hon befann sig till ett låst ungdomshem. Det fanns uppgifter om att flickan tidigare hade avvikit, att hon ansågs rymningsbenägen och att hon hade varit våldsam. I ärendet fanns således konkreta omständigheter som talade för att det var nödvändigt med polisens biträde. Någon anledning för polisen att ta kontakt med socialtjänsten för att ta upp frågan om en omprövning av begäran om handräckning fanns alltså inte.

Däremot finns inget att invända mot att genomförandet av handräckningen diskuterades med socialtjänsten. Jag är dock kritisk till att polismyndigheten villkorade sin medverkan och att det uppstod en diskussion kring hur de två myndigheternas resurser skulle användas. Utgångspunkten vid en handräckning bör enligt min mening vara att polisens fordon används och att polisens personal, och inte den begärande myndighetens, svarar för den närmare verkställigheten av åtgärden. När det som i det här fallet finns en uttalad risk för våldsamheter är detta en självklarhet. En annan sak är att företrädare för den begärande myndigheten normalt bör närvara vid genomförandet. Det finns inte heller något som hindrar att polisen och den begärande myndigheten kommer överens om att den sistnämnda myndighetens personal ska ta aktiv del vid en omplacering eller liknande, när den myndigheten bedömer att detta är bäst för personen som handräckningen gäller.

Polismyndighetens agerande medförde att flickan kunde omplaceras först två dagar efter att handräckningen begärts. Mot bakgrund av socialtjänstens bedömning att omplaceringen behövde genomföras snarast fanns det en risk för att flickan skulle komma till skada. Jag är därför mycket kritisk till polismyndighetens hantering av ärendet.

En grundläggande förutsättning för att systemet med handräckning ska fungera är att den myndighet som begär handräckning inte missbrukar eller överutnyttjar möjligheten. För att undvika misstro och för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig hantering av handräckningsärenden är det av stor betydelse att myndigheterna samverkar och för en kontinuerlig dialog om bl.a. sina respektive förutsättningar och om de rutiner man bör följa (jfr SOU 2011:7 s. 401 f.). Vid en sådan samverkan finns möjlighet att på ett konstruktivt sätt föra fram både generella synpunkter och konkreta exempel på ärenden där samarbetet fungerat mindre bra. Ett sådant arbetssätt ökar förutsättningarna för lösningar i samförstånd och bör också kunna leda till en ökad kunskap om ansvarsfördelningen mellan polisen och den begärande myndigheten samt om de regler i övrigt som gäller vid handräckning.

Samma dag fattade JO Renfors ytterligare ett beslut som rörde polisens hantering av en begäran om handräckning i ett LVU-ärende (se www.jo.se, dnr 1537-2013). Socialtjänsten hade begärt polisens biträde för att verkställa ett beslut om omedelbart omhändertagande och föra en 15-årig pojke till ett ungdomshem. Polismyndigheten i Skåne gjorde en materiell prövning av socialtjänstens bedömning av behovet av handräckning, vilket fick till följd att omhändertagandet av pojken fördröjdes. Enligt JO fanns det inget att invända mot att polismyndigheten diskuterade handräckningens genomförande med socialtjänsten. I detta fall hade det också varit möjligt för polismyndigheten att ta upp frågan om en omprövning av begäran om handräckning. Det var dock upp till socialtjänsten att avgöra i vilken omfattning polisens medverkan behövdes. När de formella förutsättningarna är uppfyllda ska polismyndigheten godkänna och genomföra handräckningen. Polismyndigheten i Skåne kritiserades för den felaktiga hanteringen.

Kritik mot Polismyndigheten i Östergötlands län för omhändertagande av egendom i samband med ett ingripande, m.m.

(Dnr 584-2013, 666-2013)

Beslutet i korthet: Polisen stoppade en förare för hastighetsöverträdelse och fattade även misstanke mot honom om bl.a. ringa narkotikabrott. I syfte att eftersöka narkotika verkställdes en husrannsakan i bilen varvid en större summa i kontanter påträffades i en väska som enligt uppgift tillhörde förarens sambo. Polisen kontaktade Kronofogdemyndigheten och lämnade ut dessa uppgifter, som var sekretessbelagda. Kronofogdemyndigheten beslutade om utmätning, s.k. distansutmätning, av kontanterna för en skuld som föraren hade och meddelade förbud för polismyndigheten att lämna ut kontanterna till någon annan än Kronofogdemyndigheten.

Ett s.k. förbudsmeddelande av Kronofogdemyndigheten ger i sig inte polisen befogenhet att omhänderta utmätt egendom. För att polisen ska ha rätt att hålla kvar utmätt egendom för Kronofogdemyndighetens räkning med

stöd av ett förbudsmeddelande krävs att egendomen är omhändertagen med stöd av t.ex. bestämmelserna om beslag. Polisen kritiseras för att man har omhändertagit kontanterna utan att det har funnits lagstöd för det.

Enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen kan sekretessbelagd information lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Polismyndigheten kritiseras för att man inte dokumenterat eller i efterhand kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten och att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som bestämmelsen kräver.

Anmälningarna

I anmälningar till JO framförde S.P. och G.B. kritik mot Polismyndigheten i Östergötlands län. Av anmälningarna framgick bl.a. följande.

S.P. och G.B. samt deras gemensamma barn färdades den 27 januari 2013 på E4:an utanför Linköping i en personbil som tillhörde S.P. Bilen fördes vid tillfället av G.B. Polisen stoppade G.B. för hastighetsöverträdelse och medtog honom för blodprovstagning på grund av misstanke om narkotikapåverkan. Under tiden genomförde polisen en husrannsakan i bilen. Vid husrannsakan påträffades 79 500 kronor i kontanter. De låg i S.P:s väska och tillhörde henne, vilket hon uppgav för polismännen. Trots detta omhändertog polisen pengarna för att säkerställa utmätning av en skuld som G.B. hade till staten. Kronofogdemyndigheten beslutade därefter om utmätning av pengarna. Enligt S.P. och G.B. hade polisen inte upprättat något beslagsprotokoll eller kunnat redovisa vilka omständigheter och överväganden som låg till grund för åtgärden att omhänderta kontanterna.

S.P. och G.B. framförde även vissa andra klagomål beträffande det aktuella ingripandet.

Utredning

Upphävande av utmättningsbeslutet

S.P. och G.B. överklagade Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning av kontanterna till Vänersborgs tingsrätt och yrkade att beslutet skulle upphävas. Kronofogdemyndigheten omprövade utmättningsbeslutet och upphävde den 8 februari 2013 detta på den grunden att S.P. och G.B. hade kunnat visa att kontanterna inte varit i G.B:s besittning utan rätteligen tillhörde S.P.

Tingsrätten avskrev målet (mål nr A 563-13) från vidare handläggning.

Anmälan om tjänstefel

G.B. gjorde en brottsanmälan om tjänstefel med anledning av ingripandet.

JO hämtade in och granskade handlingar i det ärende hos Rikspolisstyrelsen, Avdelningen för interna utredningar (IU), som hade lagts upp med anledning av G.B:s anmälan.

Chefsåklagaren Mats Ericsson, Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polis-
mål, beslutade den 1 mars 2013 att inte inleda någon förundersökning. I skälen
för beslutet angavs bl.a. följande.

Av handlingarna i ärendet framgår att G.B. av en polispatrull stoppades på
grund av hastighetsöverträdelse. Vid kontakt med G.B. uppstod misstanke
om ringa narkotikabrott. Beslut fattades [...] om husrannsakan i bilen för
eftersök av narkotika. Under denna påträffades i en väska en större summa
kontanter. Kronofogdens jourtelefon har då kontaktats och denne beslutade
om utmätning av kontanterna och om ett s.k. förbudsmeddelande, dvs. ett
förbud för polismyndigheten att utbetala pengarna till annan än Kronofog-
den. [...] Sedan Kronofogden beslutat om utmätning har pengarna trans-
porterats till polisstationen och låsts in i ett kassaskåp.

Såvitt framgår av handlingarna har polisen inte fattat något beslut om
förvar [...]. Enligt det informationsblad som finns i polisens interna nätverk
ska, då polisen påträffar egendom hos den som omhändertagits för kropps-
besiktning och det inte funnits skäl att ta egendomen i förvar, Kronofogden
bege sig till platsen och ”själv ta egendomen av den person som omhänder-
tagits”.

Här förefaller Kronofogden per telefon ha fattat utmättningsbeslut trots
att [...] egendomen inte tagits i förvar.

Jag kan inte finna att polisanställd har gjort sig skyldig till tjänstefel.

Yttrande från Rikspolisstyrelsen

Sedan åklagaren meddelat beslutet att inte inleda någon förundersökning in-
ledde JO en utredning om polismyndighetens kontakter med Kronofogdemyn-
digheten och hanteringen av kontanterna. JO anmodade Rikspolisstyrelsen att,
efter att ha hört de berörda befattningshavarna vid Polismyndigheten i Öster-
götlands län, yttra sig över handläggningen och de överväganden som gjorts
(innefattande dokumentationen av vidtagna åtgärder).

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) kom in med ett ytt-
rande. Till yttrandet bifogades ett yttrande av Polismyndigheten i Östergötlands
län, till vilket det hänvisades.

Av polismyndighetens yttrande framgick bl.a. följande.

Bakgrund

I ärendet aktuella fordon stoppades på grund av hastighetsöverträdelse och
i syfte att genomföra fordons- och förarkontroll. I samband med detta upp-
står misstanke om ringa narkotikabrott. Beslut fattades om kroppsbesikt-
ning samt beslut om husrannsakan i bilen för eftersök av narkotika. Under
denna påträffades i en väska en större summa kontanter. Kronofogden kon-
taktades via jourtelefon som beslutade om utmätning av kontanterna och
meddelade samtidigt ett s.k. förbudsmeddelande, d.v.s. ett förbud för polis-
myndigheten att utbetala pengarna till annan än Kronofogden.

Distansutmätning hos Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har i ett dokument, 2010-10-20, dnr
80812552/112, närmare redovisat förutsättningarna för distansutmätning
och straffprocessuella tvångsmedel. Handledningsdokumentet har framta-
gits som ett metodstöd för bl.a. polismyndigheterna i landet i dess arbete
och särskilda insatser mot den grova organiserade brottsligheten.

Av dokumentet framgår bl.a. i vilka situationer distansutmätning kan komma ifråga, dokumentationskraven, möjliga situationer för kontakt med Kronofogdemyndigheten, kontakt med kronofogden under kontorstid och jourtid.

Av den handling som tillhandahållits av chefen för narkotika- och under rättelseenheten framgår även vad som gäller för polismyndighetens tvångsmedelsanvändning, om den sekretessprövning som föregår kontakt med Kronofogdemyndigheten och myndighetens dokumentation av fattade beslut.

Inhämtade redogörelser från berörda befattningshavare

Polisassistenten Mattias Norräng har lämnat följande redogörelse för omständigheterna kring ingripandet vid husrannsakan i fordon [...].

I aktuellt fordon färdades G.B. och dennes sambo S.P. samt deras gemensamma barn. G.B. var förare av fordonet och S.P. satt i baksätet tillsammans med barnet.

Då misstanke om drograttfylleri uppstod togs beslut om kroppsbesiktning och husrannsakan för att eftersöka narkotika. Detta beslut fattades av stationsbefälet.

I samband med husrannsakan påträffades en större summa pengar som låg i en väska som även innehöll barn- och kvinnokläder. Detta rapporterades till det yttre befälet som utförde en kontroll via Kronofogdemyndigheten.

Både G.B. och S.P. hävdade att pengarna tillhörde S.P. S.P. hördes närmare om pengarna men någon dokumentation därom bedömdes inte nödvändig då åtgärden enligt stationsbefälet var ren serviceåtgärd åt Kronofogdemyndigheten.

Yttre befälet Petter Johansson har lämnat följande redogörelse.

En patrull stoppade aktuellt fordon vilket framförts i hög hastighet på E 4 i södergående riktning. Kontrollen genomfördes vid avfarten till Linköping N. I samband därmed uppstod misstanke om otillåten påverkan av narkotika varför beslut inhämtades om kroppsbesiktning och husrannsakan i fordonet. Vid denna anträffades kontanter om 79 500 kronor som G.B. inte ville kännas vid då han menade att de inte tillhörde honom. Sambon var medföljande i fordonet och kontanterna anträffades i hennes väska.

Med hänsyn till omständigheterna i ärendet och då fordonsföraren bedömdes tillhöra den kategori som omfattas av de särskilda insatserna mot den organiserade brottsligheten föredrogs ärendet för vakthavande befäl som beslutade att kontakt skulle tas med Kronofogdemyndigheten via deras journalnummer.

Kronofogdemyndigheten beslutade att utmäta G.B:s egendom och meddelade samtidigt ett förbudsmeddelande som förbjuder polismyndigheten att lämna ut det utmäta till annan än Kronofogdemyndigheten eller den som myndigheten anvisar.

Beslutet meddelades polismyndigheten via fax och delgavs G.B. av polispatrullen som även överlämnade en kopia av beslutet.

Stationsbefälet Björn Goding har i anledning av händelsen med de omhändertagna kontanterna lämnat följande redogörelse.

En eller flera polispatruller genomförde fordons- och förarkontroll av ett fordon. I samband därmed uppstod misstanke om narkotikabrott och drograttfylleri. Efter föredragning beslutas om kroppsbesiktning och husrannsakan i fordonet för att eftersöka narkotiska preparat.

I det efterföljande efterarbetet blev inte stationsbefälet involverad och inte heller i avrapporteringen. Det är även oklart vem som kontaktade Kronofogdemyndigheten.

Uppgiften om att kontanter anträffats i fordonet kommer till stationsbefällets kännedom först senare och i samband med att pengarna lades in i ett kuvert och låstes in i stationsbefällets kassaskåp.

Beslutet från Kronofogdemyndigheten inkommer via fax till polismyndigheten som innebär att pengarna ska omhändertas för deras räkning och inte lämnas ut till annan.

I ärendet aktuella paret kommer sedan in till polisstationen och är upprörda över att deras kontanter omhändertagits. De delges Kronofogdemyndighetens beslut och får information om hur de ska bestrida omhändertagandet för att återfå sina pengar.

Utöver redovisade omständigheter har ärendet i övrigt hanterats av polispatrullen och det yttre befälet. Om polispatrullen varit i kontakt med vakthavande befäl för sekretessprövning är okänt.

Polismyndighetens bedömning

I juli 2008 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Satsningen som operativt påbörjades 2009, har bl.a. lett fram till ett ökat samarbete mellan polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och myndigheter utanför Polisen, som exempelvis Kronofogdemyndigheten. Den särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet genomförs på uppdrag av regeringen och det är ett samverkansråd bestående av myndigheternas chefer som bestämmer inriktningen för arbetet. Fokuseringen har varit på de kriminellas pengar och egendom.

Polismyndigheten i Östergötlands län har i sin verksamhetsplan ett övergripande mål att göra det svårare att bedriva organiserad grov brottslighet i Sverige. Insatserna ska därvid ske på bred front och i samverkan med andra myndigheter.

Polisens agerande i aktuellt ärende ligger inom ramen för den nationella satsning som beslutats i samverkan med andra myndigheter och inom ramen för polismyndighetens verksamhetsplan.

Polispatrullens initiala ingång i detta ärende var föranlett av en hastighetsöverträdelse och den efterföljande förarkontrollen gav upphov till misstanke om narkotikabrott. Beslut om husrannsakan fattades och i samband därmed upptäcktes en större mängd kontanter. Då det rädde viss oklarhet vem de tillhörde presumerades initialt att kontanterna tillhörde fordonsföraren som enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten var skuldnoterad. Polispatrullen initierade frågan hos beslutsfattare som kontaktade Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten beslutade om distansutmätning och s.k. förbudsmeddelande.

Under icke kontorstid kan Kronofogdemyndigheten kontaktas på jourtelefon. Kontakten med Kronofogdemyndigheten ska emellertid ske under förutsättning att kriterierna för kontakt är uppfyllda. Innan beslut om kontakt med Kronofogdemyndigheten ska en sekretessprövning göras. Därutöver ska beslutet vara skriftligt och diariefört och kopia av beslutet ska bifogas ursprungsärendet. Polisens handläggning uppvisar brister i denna del. Beslutet var inte diariefört och någon kopia var inte bifogad till ursprungsärendet.

Egendom som tagits i förvar eller i beslag kan bli föremål för distansutmätning. Detta gäller även sådan egendom som har omhändertagits. Om egendom inte omhändertagits med stöd av polisens egna befogenheter ska Kronofogdemyndigheten vara på plats under den tid ett polisingripande eller motsvarande åtgärd pågår för att besluta om utmätning.

Kronofogdemyndigheten har fattat beslut om utmätning, utan att vara på plats under pågående polisingripande, trots att kontanterna inte varit i förvar eller omhändertagna med stöd av polisens befogenheter. När Kronofogdemyndigheten väl meddelat beslut om utmätning och s.k. förbudsmeddelande är polismyndigheten förpliktigad att efterfölja detta. Kontanterna transporterades därför till polisstationen och låstes in i ett kassaskåp. Polisen kan i denna del inte anses ha förfarit felaktigt.

Mot bakgrund av vad som anförts från berörda befattningshavare och av vad som framgår av handlingarna i ärendet, anser polismyndigheten det finnas fog för att ånyo informera polisens personal om kriterierna för en kontakt med Kronofogdemyndigheten och den sekretessprövning som därvid ska föregås nämnda kontakt. Vidare synes det även finnas behov att ånyo informera om dokumentationskraven. Polismyndigheten har gett ansvarig chef i uppdrag att snarast vidta nämnda åtgärder.

Rikspolisstyrelsen redovisade följande bedömning.

Distansutmätningen

År 2008 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag av regeringen att tillsammans med andra berörda myndigheter vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

Åtgärderna, som operativt påbörjades 2009, har bland annat lett fram till ett ökat samarbete mellan polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och myndigheter utanför Polisen, som exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Egendom som har tagits i förvar i avvaktan på att kvarstad utverkas eller i beslag kan bli föremål för s.k. distansutmätning enligt 4 kap. 7 § utsökningsbalken (UB). Distansutmätning innebär att Kronofogdemyndigheten fattar beslut om utmätning utan att egendomen är omedelbart tillgänglig. Beslut om utmätning fattas i regel under ett telefonsamtal varigenom den myndighet som omhändertagit egendomen – vanligtvis Polisen, Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket – underrättar Kronofogdemyndigheten om att exempelvis ett beslag hävts. Samtidigt som Kronofogdemyndigheten meddelar per telefon eller fax att egendomen utmäts förbjuds myndigheten att lämna ut egendomen till den misstänkte eller någon annan som gör anspråk på egendomen (Kronofogdemyndighetens handledning 2010-10-20, dnr 808 12552-10/112).

I det nu aktuella fallet kontaktade polismyndigheten Kronofogdemyndigheten via dess jourtelefon i samband med att en större summa pengar hittades i samband med husrannsakan. Polisen hade såvitt framgått vid denna tidpunkt inte fattat något beslut om att ta pengarna i förvar och de var heller inte omhändertagna. Kronofogdemyndigheten fattade via telefon beslut om utmätning av pengarna och beslutade om ett s.k. förbudsmeddelande, dvs. ett förbud för polismyndigheten att utbetala pengarna till annan än Kronofogdemyndigheten. Beslutet om förbudsmeddelande fattades av Kronofogdemyndigheten som behörig myndighet och är ett beslut som polismyndigheten hade att rätta sig efter. Polismyndigheten har efter Kronofogdemyndighetens utmättningsbeslut tagit med sig pengarna till polisstationen och förvarat dem i ett kassaskåp tills dess Kronofogdemyndigheten kommit och hämtat dem.

Rikspolisstyrelsen kan liksom Polismyndigheten i Östergötlands län konstatera att Polisens agerande i aktuellt ärende att ta kontakt med Kronofogdemyndigheten ligger inom ramen för den nationella satsning som beslutats i samverkan med andra myndigheter.

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Uppgifter i en förundersökning kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. Eftersom sekretesskyddet följer med uppgifterna i dessa fall kan sådana uppgifter i många fall lämnas ut till en annan myndighet utan hinder av sekretess.

Genom kontakten med Kronofogdemyndigheten har polismyndigheten lämnat ut uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL.

Enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL (generalklausulen) kan dock uppgifter som omfattas av sekretess i vissa fall, efter en prövning i varje enskilt fall, lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen har att skydda.

I JO 2187-2012 gjorde JO uttalande om att personer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten så långt som möjligt hindras från att undandra sig exekutiva åtgärder givetvis är av stor vikt, såväl för enskilda fordringsägare som för tilltron till rätts- och exekutionsväsendena. Trots de tämligen långtgående befogenheter som Kronofogdemyndigheten har kan det dock ofta vara svårt för myndighetens tjänstemän att själva hitta vissa typer av i och för sig utmätningsbar egendom. Detta gäller bl.a. kontanta medel och sådana värdeföremål som är lätta att undanskaffa. Av detta skäl får det anses vara av vikt att Kronofogdemyndigheten i vissa fall kan få information från bl.a. polismyndigheterna om egendom som dessa har påträffat i sin verksamhet. JO ansåg mot den givna bakgrunden att uppgifter av det aktuella slaget, som är sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL, bör kunna lämnas från en polismyndighet till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen. Uppgiftslämnandet får dock inte ske rutinmässigt utan måste föregås av sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter.

Av polismyndighetens yttrande framgår att pengarna upptäcktes i samband med husrannsakan i bilen. Då det rädde viss oklarhet om vem pengarna tillhörde presumerades de tillhöra fordonsföraren, G.B. Enligt uppgift som myndigheten fick från Kronofogdemyndigheten var G.B. skuldnoterad. Då polismyndigheten fick denna information torde detta innebära att polismyndigheten med stöd av generalklausulen efter en intresseavvägning kunde lämna ut uppgiften om pengarna som hittats i bilen till Kronofogdemyndigheten.

Intresseavvägningen har visserligen inte dokumenterats, men med tanke på den stora summa som påträffades anser Rikspolisstyrelsen att det måste anses vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnades till Kronofogdemyndigheten hade företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Dokumentationen

Polismyndigheten har i beslut 2011-11-28, Distansutmätning hos Kronofogdemyndigheten (ärende AA-102-12907/11), angett att beslutet om utlämnande meddelas skriftligen och beslutsfattaren ansvarar för att beslutet diarieförs i A-diariet med saknummer 102. Kopia av beslutet bifogas ursprungsärendet.

Polismyndigheten konstaterar att beslutet att ta kontakt med Kronofogdemyndigheten inte var diariefört och att någon kopia inte var bifogad till ursprungsärendet.

De krav som ställs på dokumentationen i samband med aktuell typ av ingripande framgår av 28 kap. 9 § RB och 27 § polislagen samt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentationen enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:2, FAP 100-2). Enligt dessa bestämmelser ställs inga krav på dokumentation av utlämnande av uppgifter till annan myndighet och den sekretessprövning som görs i samband med detta. Inte heller i 10 kap. 27 § OSL eller i förvaltningslagen (1986:223) finns det några bestämmelser om dokumentationen i dessa fall.

Polismyndigheten har angett att det synes finnas behov av att ånyo informera om myndighetens dokumentationskrav och har gett detta i uppdrag till ansvarig chef, vilket välkomnas av Rikspolisstyrelsen.

I ett beslut den 2 april 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (27 kap. 1 § rättegångsbalken, RB).

I 26 kap. RB finns bestämmelser om kvarstad i brottmål. Åtgärden kan endast riktas mot den som är skäligen misstänkt för brott. Genom kvarstaden kan det säkerställas att bl.a. böter och skadestånd till följd av brottet blir betalda. Kvarstad meddelas av rätten. I avvaktan på rättens beslut om kvarstad får åklagaren besluta att ta egendom i förvar. Om det är fara i dröjsmål får även en polisman ta egendom i förvar. En sådan åtgärd av polisman ska skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart ska pröva om egendomen ska förbli i förvar (26 kap. 1 och 3 §§ RB).

Enligt 4 kap. 7 § utsökningsbalken (UB) får lös egendom utmätas endast om egendomen är tillgänglig vid förrättningen eller om egendomen ändå på grund av registrering, upplysningar vid förhör eller annan utredning kan identifieras och det inte kan antas finnas något hinder mot att säkerställa utmätningen enligt 6 kap. UB. Utmätning av kontanter ska som utgångspunkt säkerställas genom att kontanterna tas i förvar av Kronofogdemyndigheten (6 kap. 2 § UB). Om kontanterna är i tredje mans besittning kan utmätningen, i likhet med vad som gäller för utmätning av viss annan lös egendom, även säkerställas genom att förbud meddelas för innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut kontanterna eller vidta någon annan åtgärd med dessa till skada för sökanden, s.k. förbudsmeddelande (6 kap. 7 § UB).

Enligt 35 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om inte annat anges i bl.a. den lagen (8 kap. 1 § OSL).

Enligt 10 kap. 27 § första stycket OSL (den s.k. generalklausulen) får en sekretessbelagd uppgift, med undantag som inte är aktuella i detta fall, lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. JO har tidigare uttalat sig om under vilka förutsättningar polisen kan lämna sekretessbelagda uppgifter av det aktuella slaget till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen (se JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012, och jfr JO 1987/88 s. 93, dnr 2362-1985, JO 1988/89 s. 45, dnr 1737-1986, 2563-1987 och 48-1988, samt JO:s beslut 1999-03-09, dnr 3746-1997). I det förstnämnda beslutet ansåg JO att ett sådant uppgiftslämnande bör kunna ske. JO betonade emellertid att

uppgiftslämnandet inte får ske rutinmässigt utan måste föregås av en sådan verklig intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter.

Bedömning

Inledning

Sedan polisen hade stoppat den bil som S.P. och G.B. färdades i uppkom misstanke mot G.B. om ringa narkotikabrott genom eget bruk och s.k. drograttfylleri. Beslut fattades om husrannsakan i bilen för att söka efter narkotika. I samband med husrannsakan påträffades 79 500 kronor i kontanter i en väska som även innehöll barn- och kvinnokläder. S.P. uppgav att kontanterna tillhörde henne. I något skede kontaktade polisen Kronofogdemyndigheten, som utmätte kontanterna och meddelade polisen att de inte fick lämnas ut till någon annan än Kronofogdemyndigheten. Polisen tog med sig kontanterna till polisstationen där de låstes in i ett kassaskåp.

S.P. och G.B. har framfört klagomål mot polisen i flera avseenden. Utredningen har emellertid begränsats till frågorna om polisens hantering av kontanterna och kontakterna med Kronofogdemyndigheten. Min bedömning kommer följaktligen att avse dessa frågor.

Omhändertagandet av kontanterna

Av utredningen framgår att kontanterna hittades i en väska med barn- och kvinnokläder, en väska som enligt polisen (det yttre befälet) tillhörde S.P. Det framgår också att S.P. och G.B. uppgav att kontanterna tillhörde S.P.

Varken polismyndigheten eller Rikspolisstyrelsen har uppgett att kontanterna på något sätt var av intresse i brottsutredningen mot G.B. Kontanterna togs inte i beslag och det har inte gjorts gällande att polisen omhändertog dem på någon annan grund, t.ex. enligt bestämmelserna om förvar i 26 kap. RB eller enligt polislagen.

Polismyndigheten, vars uppfattning delas av Rikspolisstyrelsen, har emellertid gjort gällande att polisen var skyldig att rätta sig efter det förbudsmeddelande som jourhavande kronofogde meddelade polisen beträffande kontanterna. Vad myndigheterna har anfört måste uppfattas på det sättet att polisen med stöd av förbudsmeddelandet fick befogenhet att omhänderta kontanterna för Kronofogdemyndighetens räkning.

Som redovisats kan utmätning av lös egendom som är i tredje mans besittning säkerställas genom att ett förbud meddelas för innehavaren att utan Kronofogdemyndighetens tillstånd lämna ut egendomen eller vidta någon annan åtgärd med den till skada för sökanden (6 kap. 7 § UB). En förutsättning för att ett förbudsmeddelande ska ge polisen rätt att hålla kvar egendom som har utmätts genom s.k. distansutmätning för Kronofogdemyndighetens räkning är, i likhet med vad som generellt gäller enligt den angivna bestämmelsen, att egendomen är i polisens besittning när förbudsmeddelandet lämnas. Det krävs enligt min uppfattning att egendomen är omhändertagen av polisen i enlighet med

någon bestämmelse som uttryckligen ger polisen rätt till detta, t.ex. bestämmelser om beslag. Ett förbudsmeddelande ger alltså inte i sig någon befogenhet för polisen att omhänderta utmätt egendom för Kronofogdemyndighetens räkning.

Denna uppfattning ligger också till grund för bl.a. den handledning för distansutmätning och straffprocessuella tvångsmedel m.m. som Kronofogdemyndigheten har upprättat och som Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten har hänvisat till i sina yttranden (2010-10-20, dnr 808 12552/112). I handledningen sägs bl.a. att om egendomen inte har omhändertagits med stöd av polisens egna befogenheter är det en förutsättning för utmätning att Kronofogdemyndigheten på plats, under den tid ett polisingripande eller en motsvarande åtgärd pågår, beslutar om utmätning.

Jag delar alltså inte myndigheternas uppfattning att polisen med stöd av förbudsmeddelandet fick befogenhet att omhänderta kontanterna och kan sammanfattningsvis konstatera att omhändertagandet gjordes utan att det fanns lagstöd för det. Även om ansvaret för förbudsmeddelandet som sådant ytterst är Kronofogdemyndighetens, förtjänar polismyndigheten kritik för omhändertagandet av kontanterna.

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Uppgifterna om att polisen i samband med husrannsakan i bilen påträffade 79 500 kronor i kontanter var sekretessbelagda enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL (jfr JO 2013/14 s. 230, dnr 2187-2012). JO har i det beslutet ansett att uppgifter som i och för sig är sekretessbelagda enligt den nyssnämnda bestämmelsen kan lämnas till Kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Detta får dock inte ske rutinmässigt utan måste föregås av en verklig intresseavvägning i det enskilda fallet.

Som polismyndigheten redovisat har myndigheten i ett generellt beslut (Distansutmätning hos Kronofogdemyndigheten, meddelat den 28 november 2011, dnr AA-102-12907/11) angett att själva åtgärden att lämna ut sekretessbelagd information till Kronofogdemyndigheten ska meddelas skriftligen och diarieföras i myndighetens A-diarium. Från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt bör dokumentationen dessutom, även om det saknas uttryckliga författningsreglerade krav på denna, vara mer fullständig. Enligt min uppfattning bör det utöver uppgiften om att sekretessbelagd information har lämnats, framgå av dokumentationen såväl vilka uppgifter som har lämnats ut som vem som har beslutat om utlämnandet och vilka omständigheter som har beaktats vid den intresseavvägning som ska göras.

Förhållandena i det nu aktuella ärendet ger mig anledning att framhålla att uppgifter som polisen lämnar till Kronofogdemyndigheten självklart måste vara korrekta och fullständiga. För att undvika att beslut fattas på ett bristfälligt underlag är det viktigt att de uppgifter polisen lämnar – efter att ha gjort en noggrann sekretessprövning och intresseavvägning – är tillräckligt utförliga och innefattar det som kan vara relevant för den bedömning Kronofogdemyndigheten ska göra. Utredningen tyder på att de uppgifter som har lämnats i det här aktuella fallet har varit bristfälliga och att Kronofogdemyndigheten inte fått del av uppgiften att kontanterna hittades i S.P:s väska. Det har dock inte varit

möjligt att kontrollera den saken eftersom polismyndigheten inte särskilt dokumenterade uppgiftslämnandet eller de omständigheter som låg till grund för denna åtgärd. Omständigheterna kring uppgiftslämnandet har inte heller blivit närmare klarlagda genom utredningen hos JO.

Sammanfattningsvis har polismyndigheten i detta fall alltså varken dokumenterat eller i efterhand kunnat visa vilka närmare uppgifter som lämnades till Kronofogdemyndigheten, eller att uppgiftslämnandet föregicks av en sådan verklig intresseavvägning som generalklausulen kräver. Polismyndigheten ska därför kritiseras även i denna del.

Beslut i två ärenden angående polisens deltagande i sociala medier

Anmälan mot polismyndigheterna i Kronobergs län och Stockholms län angående inlägg på Facebook (I)

(Dnr 5875-2012)

Beslutet i korthet: JO har granskat ett antal inlägg som gjorts på polisens konton på Facebook. Inläggen har i och för sig relevans för ändamålet med polisens deltagande i sociala medier; de har ett brottsförebyggande budskap eller informerar om polisens arbete. Flera av inläggen har dock ett innehåll som gör att sakligheten kan ifrågasättas. De präglas bitvis av en raljerande ton som är mindre lämplig för den som företräder polisen. Det kan även diskuteras i vilken utsträckning beskrivningar av människor i en utsatt situation överhuvudtaget lämpar sig för polisens inlägg på sociala medier. Vidare bör utgångspunkten vara att man som företrädare för polisen i sociala medier är återhållsam med att uttrycka personliga känslor inför sina arbetsuppgifter.

I beslutet konstateras att det finns ett regelverk för polisens deltagande i sociala medier som, om det efterföljs, bör vara tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saktighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

Bakgrund

Polisens användning av sociala medier har ökat väsentligt under senare år. På Facebook och Twitter finns för närvarande cirka hundra konton registrerade av polisen. Kontona administreras vanligtvis lokalt av exempelvis ett närpolisområde eller en ungdomsgrupp inom en polismyndighet. Sammanlagt följer cirka 360 000 personer polisens sidor på Facebook och Twitter.

I Rikspolisstyrelsens handledning för polisen i sociala medier anges att de övergripande syftena med polisens närvaro i sociala medier är följande.

- Ökad dialog – vara synlig och tillgänglig där många människor är.
- Dela brottsförebyggande information och tips för att minska brottsligheten.
- Berätta om polisens arbete för att öka tryggheten.

- Nå ut med att polisen vill ha tips och vittnesuppgifter för att lösa brott.

Anmälan

A.O. och M.M. framförde i en anmälan till JO kritik mot ett antal inlägg som polisen hade publicerat på Facebook. De anförde att vissa av polisens sidor på Facebook inte levde upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, utan snarare var ett forum för politiska yttringar och hån mot medborgarna.

A.O. och M.M. återgav följande inlägg som hade publicerats av närpolisområde Växjö/Alvesta (Polismyndigheten i Kronobergs län).

Den 1 december 2011 – *Ibland måste man skratta! Bilden är ett bra exempel av hur man INTE ska pynta sin bil. Man måste ha bra sikt när man kör bil. Jag tror förarens favorit tv-program är "pimp My ride". Tagen på en trafikkontroll i Växjö. //Scott. (Enligt anmälan fanns vid inlägget en bild där man tydligt kunde se bilens interiör, vilket gjorde att ägaren av bilen lätt kunde identifieras.)*

Den 28 december 2011 – *I BLAND ÄR DET INTE LÄTT!!*

I går hittade vi en ung tjej på cykelvägen vid Österleden i Växjö. Hon hade skurit sig själv med ett rakblad i armvecket. Det fanns mycket blod och hon var inte särskilt samarbetsvillig. Hon hade rakbladet i handen och försökte även sparka oss. Vi lyckades hålla fast henne, ta bort rakbladet och stoppa blödningsen i väntan på ambulansen. Tjejen är nu omhändertagen och förhoppningsvis kommer hon att få hjälpen som hon behöver. Tack till ambulanspersonalen som var mycket proffsig och tog väl hand om henne. //Scott

Den 15 augusti 2012 – *Fel sida av fyllecellsörren!!*

De allra flesta personer som vi omhändertar för LOB "lag om omhändertagande av berusade personer" har problem med alkohol. Tyvärr är det väldigt få som vill erkänna det. Det är inte sällan som vi blir utsatta för våld eller hotade när vi omhändertar fulla personer. Om du vaknar en lördagsmorgon och ser fel sida av fyllecellsörren, eller om du känner igen bilden, är det kanske dags att se över dina alkoholvanor. Det är inte bara din hälsa som du riskerar, ditt körkort står på spel och tjejen som du försökte ragga inne på krogen har förmodligen åkt med den fula killen som inte kunde sjunga lika bra som dig! Om du tar det lugnt med alkoholen kan vi lova dig att kvällen kommer att bli lugnare för oss och MYCKET trevligare för dig. //Scott (Inlägget avslutades med information om olika möjligheter till vård vid alkoholmissbruk.)

Den 25 oktober 2012 – *Utsättning kl. 05.00, polisen skall biträda Migrationsverket i ett utvisningsärende. En familj med små barn. En uppgift som polisen har, men det skär i hjärtat ändå. //Anette*

Den 27 oktober 2012 – *HEMNES vitrinskåp från IKEA=1795 kr*

HEMNES vitrinskåp från IKEA+böter som du får när paketet, som du inte bundit fast, flyger av släpet och nästan träffar min polisbil som kör bakom dig=3290 kr.

HEMNES vitrinskåp från IKEA+böter som du får när paketet flyger av släpet och nästan träffar min polisbil som kör bakom dig+att du skäller på mig för att jag skriver böter till dig för att DU inte har bundit fast DIN last=fortfarande 3290 kr – jag bjuder på utskällningen! //Scott

A.O. och M.M. återgav även följande inlägg som hade publicerats av närpolisområde Upplands Väsby (Polismyndigheten i Stockholms län) den 20 oktober 2012.

En patrull har under natten befunnit sig och bedrivit närpolisarbete i Upplands Väsby. Ett roligt arbetspass där vi både hunnit med att prata med många ungdomar samt fotpatrullerat kring centrum och Dragonvägen/Arkadstigen. Mot slutet kunde vi tack vare goda polisnäsor och lokalkännedom genomföra en husrannsakan som resulterade i <100 gram beslagtagna cannabis ämnat för försäljning. På bilden syns förutom den portionsförpackade narkotikan även typiska tillbehör i sammanhanget såsom en våg, grinder, pipa, kontanter samt mobiltelefoner. Problemet med cannabis är tyvärr relativt vanligt och som polis får man ofta se baksidan av drogen. Det brukar sluta med att man sitter i en ostädad etta på socialbidrag, röker cannabis och tittar på Simpsons dagarna i ända och sällan får för sig att åstadkomma något konstruktivt. Don't do drugs mmmkaay! /Din närpolis i natten (Vid inlägget fanns en bild på bl.a. påsar med någon form av torkad växt.)

Utredning

Rikspolisstyrelsen anmodades att yttra sig samt även inhämta upplysningar från polismyndigheterna i Kronobergs län och Stockholms län.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) anförde i sitt yttrande följande angående polisens användning av sociala medier.

Det övergripande syftet med Polisens närvaro i sociala medier är att leva upp till uppdraget att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Genom sin närvaro i dessa medier blir Polisen synlig och tillgänglig i ett forum där många människor vistas och kan på så sätt nå andra målgrupper. Många ungdomar följer Polisens sidor och ett viktigt skäl till Polisens närvaro i sociala medier är att komma i kontakt med dem.

Polisen kan genom sociala medier nå ut med information på ett effektivt sätt, t.ex. att Polisen söker tips, information om Polisens arbete och brottsförebyggande information. Sociala medier gör det också möjligt att snabbt nå stora grupper med information t.ex. i samband med en kris.

Innan användningen av sociala medier blev ett mer officiellt verktyg i Polisens arbete gjordes en förstudie [...]. Utifrån vad som framkom i förstudien har Rikspolisstyrelsen gett ut en handledning, Polisen i sociala medier [...]. Handledningen behandlar bl.a. organisatoriska, juridiska och etiska frågor och innehåller konkreta råd och tips för Polisens närvaro i sociala medier. Handledningen syftar bl.a. till att säkerställa att Polisen uppfattas som en enhetlig och tydlig avsändare i sociala medier och att rättsliga krav följs. Handledningen uppdateras kontinuerligt.

Rikspolisstyrelsen har sedan i maj 2011 anordnat tre seminarier om Polisen i sociala medier. Många av de poliser som gör inlägg på Polisens sidor har deltagit vid något av dessa seminarier.

Utgångspunkten är att respektive polismyndighet fattar beslut om närvaro i sociala medier och ansvarar för de kanaler som upprättas. När Polisen närvarar i sociala medier ska det enligt Rikspolisstyrelsens handledning vara klart vem som uttalar sig för myndighetens räkning och vilka ramarna

är. De befattningshavare som kommunicerar på Polisens sociala mediekana-
ler ska ha fått detta uppdrag från sin polismyndighet.

Polismyndigheten i Kronobergs län

Polismyndigheten i Kronobergs län (länspolismästaren Henric Malmquist) redogjorde inledningsvis i sitt yttrande för myndighetens arbete med sociala medier. Därvid framkom bl.a. att de medarbetare som hade i uppdrag att skriva inlägg hade genomgått utbildning om de regler och riktlinjer som gäller för polisens medverkan på Facebook. Vidare upplystes att myndigheten hade som rutin att inlägg signerades med författarens, dvs. den Facebookutbildade polisens, namn. Detta ansågs vara en framgångsfaktor i arbetet med Facebook då det skapade en bättre och mer personlig relation till läsarna. Ett flertal brott hade enligt myndigheten klarats upp tack vare närvaron på Facebook. När det gällde de aktuella inläggen hänvisades till vad respektive befattningshavare hade anfört.

Polisinspektören Scott Goodwin redogjorde för bakgrunden till sina inlägg och vilka överväganden han hade gjort inför publiceringarna, varvid bl.a. följande framkom.

Inlägget den 1 december 2011 om den ”pyntade” bilen avsåg en taxibil i vilken det hängde åtskilliga föremål på insidan av framrutan. På bilden kunde man varken identifiera förare eller bil. Syftet med inlägget var att upplysa om att man bör ha bra sikt när man kör bil.

Beträffande inlägget den 28 december 2011 om den unga kvinnan som hade skurit sig själv, anförde Scott Goodwin att han observerat att det fanns ett antal åskådare till händelsen. Han hade uppfattat dessa som chockade över att kvinnan blödde ymnigt och att polisen ingrep med visst våld. Med inlägget avsåg han att förklara anledningen till polisens agerande samt att kvinnan blev väl omhändertagen av polis- och ambulanspersonal.

När det gällde inlägget den 15 augusti 2012 om alkoholkonsumtion, var syftet att informera om att personer med alkoholproblem var ett bekymmer för polisen samt att uppmana dessa att söka vård. Scott Goodwin hade skrivit inlägget på ett lättsamt sätt för att intressera allmänheten och på så vis få stor spridning av budskapet. Avsikten var inte att håna eller nedvärdera personer med alkoholproblem.

Syftet med inlägget den 27 oktober 2012 om vitrinskåpet på biltaket var att påminna allmänheten om att det är viktigt att säkra sin last. Händelsen som återgavs inträffade år 2005 och varken förare eller bil kunde identifieras genom inlägget.

Scott Goodwin anförde avslutningsvis att han genom sina inlägg avsåg att nå ut med ett budskap samt att han skrev på ett informellt och lättsamt sätt för att få ökad spridning. Han övervägde kontinuerligt vilken information han lämnade ut och på vilket sätt han skrev. Därvid sökte han vägledning bl.a. hos myndighetens informationsenhet. Scott Goodwin angav även att han inte hade mottagit några klagomål från personer som hade varit inblandade i de händelser som han hade skrivit om på Facebook.

Polisinspektören Anette Östman Ottosson anförde angående sitt inlägg den 25 oktober 2012, om polisens biträde vid utvisning av en barnfamilj, att hennes

uppgift som ”Facebookpolis” var att upplysa om polisens arbetsuppgifter. Att hon ibland uttryckte känslor i inläggen ansåg hon vara förenligt med de direktiv och den utbildning hon hade fått.

Polismyndigheten anförde i sin bedömning att myndigheten hade kontinuerlig övervakning på sina konton på Facebook och om något av de nu aktuella inläggen inte hade stått i överensstämmelse med den handledning som förelåg på området hade detta tagits bort.

Polismyndigheten i Stockholms län

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) redogjorde inledningsvis i sitt yttrande för myndighetens arbete med sociala medier. Därvid framkom bl.a. att myndigheten, utöver Rikspolisstyrelsens handledning, hade upprättat egna rutiner för närvaron i sociala medier. Dessa utgår från de lärdomar som har gjorts om hur och om vad man bör skriva i sociala medier. Som exempel på viktiga punkter i rutinerna angavs att personuppgiftslagen ska följas, att enskilda personer inte ska hängas ut och att man inte ska föra fram personliga åsikter samt att man ska använda sig av ett vårdat och enkelt språk. När det gäller användandet av humor i inläggen anges i rutinerna att det i och för sig kan vara bra för att göra det mer intressant för läsaren men att man ska vara väldigt försiktig så att det inte missuppfattas. Dessa rutiner var emellertid inte framtagna vid tidpunkten för det nu aktuella inlägget om konsekvenserna av cannabisbruk. Vidare upplystes att myndigheten har en särskild samordnare för sociala medier som aktivt arbetar med frågorna i syfte att åstadkomma en myndighetsgemensam syn på vad som är lämpligt att publicera.

När det gällde inlägget om cannabis anförde polismyndigheten att när polisen uttalar sig negativt om narkotikabruk ska det ses som ett led i brottsbekämpningen mot narkotika. Det var enligt myndigheten tydligt att de berörda polismännens avsikt var att på ett humoristiskt sätt förmedla en bild av sambandet mellan narkotikamissbruk och sociala problem. Avsikten var således varken att redovisa konkreta faktauppgifter eller att håna medborgare. Myndigheten konstaterade emellertid att det var en svår balansgång att använda humor eftersom det finns en risk att det missuppfattas. Ur detta perspektiv ansågs den sista delen av inlägget, om problemen med cannabis, vara olyckligt formulerad.

Sammanfattningsvis anfördes att myndighetens deltagande i sociala medier skedde i överensstämmelse med gällande lagstiftning och att erforderligt internt regelverk fanns framtaget för verksamheten.

Rikspolisstyrelsens bedömning

Rikspolisstyrelsen anförde i sin bedömning att det inte hade röjts några sekretessbelagda uppgifter i de aktuella inläggen och att någon enskild inte hade hanterats eller bemötts på ett osakligt eller partiskt sätt. Inläggen stred inte heller på annat sätt mot någon författning. Polismyndigheterna bedömdes inte ha agerat utanför sina uppdrag eftersom samtliga inlägg anknöt till ett verksamhetsområde som ankommer på polisen, t.ex. att förebygga brott, ingripa mot

brott eller att lämna allmänheten skydd. Även om några av inläggen kunde anses gå utöver vad som var nödvändigt för att framföra ett brottsförebyggande budskap eller beskriva polisens arbete innebar detta inte att de stred mot kraven på saklighet och opartiskhet.

När det gällde frågan om inläggen var olämpliga anförde Rikspolisstyrelsen att de inte innehöll uttalanden som innebar att någon enskild hade kränkts eller hånats samt inte heller var felaktiga, nedlåtande, respektlösa, ironiska eller liknande. I likhet med Polismyndigheten i Stockholms län ansågs emellertid inlägget om problemen med cannabis vara olyckligt formulerat då det skulle kunna missuppfattas vara nedvärderande. Såvitt avsåg vad som var lämpligt i övrigt, avseende t.ex. humor, personlighet och känslor, avstod styrelsen från att avge en bedömning.

Till yttrandet bifogades bl.a. Rikspolisstyrelsens handledning, Polisen i sociala medier (version 2.1, den 13 september 2012), samt Polismyndighetens i Stockholms län hanteringsregler för sociala medier och rutin för närvaron i sociala medier.

A.O. och M.M. yttrade sig över vad polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen hade anfört. De vidhöll i huvudsak vad de hade framfört tidigare och utvecklade sin argumentation. De anförde bl.a. att det inte var lämpligt att polisen genom alltför personliga eller humoristiska inlägg beskrev situationer där tvångsmedel eller våld hade använts. Dessutom menade anmälarna att effekten av det brottsförebyggande arbetet genom sociala medier kunde ifrågasättas. Sammantaget ansåg de att samtliga de nu aktuella inläggen avvek markant från vad man borde kunna förvänta sig av polisanställda. A.O. och M.M. återgav även bl.a. ytterligare ett inlägg som hade gjorts av närpolisområde Växjö/Alvesta (se JO:s ärende 1916-2013).

I ett beslut den 21 november 2013 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet innefattar dock annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten vanligen har att avgöra visavi den enskilde. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2013, s. 58.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Detta innebär bl.a. att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. (Se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009.)

I 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) anges att anställda inom polisen ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning; de ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Även Rikspolisstyrelsens handledning för polisen i sociala medier behandlar frågorna om attityd och bemötande (avsnitt 8.4). I handledningen anges bl.a. att man ska tänka på att använda en mänsklig ton som visar på ödmjukhet och respekt. Vidare sägs att man ska undvika ironi samt inte heller uttrycka sig på ett sätt som kan uppfattas som nedlåtande eller ha en attityd som kan uppfattas som stötande eller överlägsen. Det anges även att man ska vara försiktig med humor, då detta är något högst personligt som lätt kan missuppfattas. De inlägg som görs bör vara kopplade till syftet med närvaron i sociala medier och man ska tänka på att förmedla fakta och inte åsikter.

När det gäller omnämnande av personer i inlägg anger Rikspolisstyrelsens handledning (avsnitt 8.5) att information som kan riskera brottsoffers eller brottsmisstänkta integritet och säkerhet inte får publiceras. Inte heller får information som gör att läsaren kan identifiera en enskild individ läggas ut.

Polismyndigheten i Stockholms län fastställde den 26 november 2012 rutiner för närvaron i sociala medier. I rutinerna har man delat in inlägg i olika färger beroende på innehåll och vilka regler som gäller för publicering. En godkänd administratör får självständigt publicera så kallade gröna inlägg, vilka t.ex. kan avse information om trafikkontroller och brottsförebyggande åtgärder. Inlägg som innehåller t.ex. humor eller specifikation av platser eller personliga reflektioner, så kallade gula- [minus] inlägg, får endast publiceras efter diskussion med minst en annan godkänd administratör. Så kallade gula+ [plus] inlägg, vilka t.ex. kan avse hanteringen av psykiskt sjuka, våldtäkter och andra grova brott samt pågående förundersökningar, får endast publiceras efter godkännande av ägaren av kanalen (dvs. en person i chefsställning). Inlägg som innehåller t.ex. kritik av personer, svordomar, polisjargong, information om dödsolyckor eller pågående självmord eller enskildas sociala och psykiska status, så kallade röda inlägg, ska undvikas och får endast publiceras efter godkännande av länspolismästaren eller chefen för avdelningen eller stabsenheten.

Bedömning

Utgångspunkter

Av utredningen har framkommit att polismyndigheter runt om i landet är mycket aktiva i sociala medier och att dessa numera är officiella verktyg för polisen. Utvecklingen har gått snabbt de senaste åren; användandet började under år 2011 och det finns nu cirka hundra konton registrerade, med en stor mängd följare. En sådan utveckling medför naturligtvis en risk för att det, innan rutiner, handledning och kontrollfunktioner har etablerats, sker misstag och att det görs mindre genomtänkta eller olämpliga publiceringar.

Det finns enligt min mening inte skäl att ifrågasätta polisens närvaro i sociala medier i sig. En självklar utgångspunkt är att den ska ske i enlighet med de författningar som finns. Det får till exempel inte förekomma att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut och inte heller i övrigt att personer som varit föremål

för ingripanden kan identifieras. Polismyndigheterna måste naturligtvis också leva upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. I det avseendet ska särskilt beaktas att bestämmelsen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt handläggs eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett handlande från myndigheten, utan även hur agerandet uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräckligt för att agerandet kan anses strida mot grundlagens krav. Även polisförordningens allmänna krav på hur anställda inom polisen bör uppträda ska naturligtvis beaktas vid deltagandet i sociala medier.

Att uttryckssättet i de sociala medierna har en annan och mindre formell karaktär än annan myndighetsinformation kan medföra en risk för att polisen inte uppfattas som saklig och opartisk. Samtidigt är en av avsikterna med deltagandet i sociala medier att lämna information på ett enkelt sätt samt att vara tillgänglig i ett forum där många personer deltar och på så vis nå fler grupper av befolkningen. Det är naturligt att tonen och uttryckssättet blir mer lättsamt och spontant än vad som skulle vara fallet vid mer traditionell kommunikation. Detta är sannolikt också en bidragande orsak till att det finns ett stort intresse för polisen i de sociala medierna. Det är enligt min mening en vällovlig intention att försöka nå ut till en så stor del av befolkningen som möjligt och att även intressera t.ex. ungdomar – som generellt sett är mer aktiva i sociala medier – för polisens arbete. Strävan efter att få genomslag får emellertid inte medföra att polisen åsidosätter kraven på saklighet och opartiskhet, eller publicerar inlägg vars lämplighet av andra skäl kan ifrågasättas.

De anmälda inläggen

Samtliga i ärendet granskade inlägg har relevans för ändamålet med polisens närvaro i sociala medier; de har ett brottsförebyggande budskap eller informerar om polisens arbete. De granskade inläggen har inte ett innehåll som gör att polismyndigheternas opartiskhet sätts i fråga. Däremot har flera av inläggen ett innehåll som gör att sakligheten kan ifrågasättas. De präglas bitvis av en raljerande ton som är mindre lämplig för den som företräder polisen. Så är det med inläggen av närpolisområde Växjö/Alvesta om alkoholkonsumtion, om den pyntade bilen och det felaktigt lastade vitrinskåpet, liksom inlägget av närpolisområde Upplands Väsby om följderna av cannabisbruk. Det sistnämnda inlägget har dessutom ett anslag som kan uppfattas som nedlåtande.

Det finns inte beträffande något av inläggen skäl att tro att avsikten med inläggen har varit att nedvärdera eller kränka människor. Det har uppgetts att syftet var att på ett humoristiskt sätt informera och få fram ett brottsförebyggande budskap. Under alla förhållanden har detta, enligt min mening, gått ut över sakligheten. Som både Rikspolisstyrelsens handledning och Polismyndighetens i Stockholms län rutiner anger bör försiktighet iaktas när det gäller användandet av humor då det lätt kan missuppfattas. Den som skriver inläggen måste göra en avvägning mellan å ena sidan att vara underhållande och därmed kanske få fler läsare, å andra sidan att såsom företrädare för en myndighet förhålla sig saklig samt avhålla sig från olämpliga formuleringar och uttryckssätt.

Invändningar kan i det avseendet även riktas mot rubriken på inlägget om den unga kvinnan som skurit sig. Tonen i rubriken kan uppfattas som raljerande, vilket är mindre lämpligt med tanke på innehållet i inlägget. Texten i inlägget har i sig en respektfull ton och syftet med att göra inlägget är gott. Det kan dock ändå diskuteras i vilken utsträckning beskrivningar av människor i en sådan utsatt situation lämpar sig för polisens inlägg i sociala medier.

När det gäller inlägget om polisens biträde vid utvisning av en barnfamilj ger det uttryck för att det ibland kan vara känslomässigt svårt att vara polis. Även om jag inte har någon egentlig invändning mot innehållet i inlägget vill jag ändå framhålla att utgångspunkten bör vara att man som företrädare för polisen i sociala medier är återhållsam med att uttrycka personliga känslor inför sina arbetsuppgifter. I annat fall riskerar man att komma i konflikt med kravet på saklighet och opartiskhet.

Avslutning

Av utredningen har framkommit att Rikspolisstyrelsen och de aktuella polismyndigheterna arbetar aktivt med hur polisen uppfattas som avsändare i sociala medier. De framstår som väl medvetna om de problem som kan uppstå. De poliser som har i uppdrag att skriva i de sociala medierna är särskilt utbildade och det finns en strävan inom polisen att få till stånd gemensamma normer för nivån på inläggen. Rikspolisstyrelsens handledning om polisens närvaro i sociala medier ger relativt heltäckande råd, men de är av naturliga skäl inte särskilt konkreta. Polismyndigheten i Stockholms län har utifrån handledningen tagit fram egna rutiner som i princip går ut på att om ett inlägg inte är helt neutralt till sitt innehåll ska det före publicering diskuteras med en annan medarbetare eller godkännas av en person i chefsställning. Ett sådant system ger goda förutsättningar för att en kontroll av hur inlägg kan komma att uppfattas sker, och minska risken för publicering av obetänksamma och förhastade inlägg.

Avslutningsvis kan det konstateras att det finns ett regelverk för polisens deltagande i sociala medier som, om det efterföljs, bör vara tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saklighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Anmälan mot Polismyndigheten i Stockholms län angående bl.a. ett inlägg på Twitter (II)

(Dnr 6153-2012)

Beslutet i korthet: JO har granskat ett inlägg som polisen publicerat på sitt Twitterkonto. I inlägget uttrycks en besvikelse över att två kända personer i ett tv-program talade i positiva ordalag om narkotikabruk. Uttryckssättet i inlägget har enligt JO inte något direkt olämpligt anslag och det finns inte skäl att anta att syftet med inlägget skulle ha varit något annat än brottsförebyggande.

I beslutet konstateras att det finns ett regelverk för polisens deltagande i sociala medier som, om det efterföljs, bör vara tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saktighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

Bakgrund

Polisens användning av sociala medier har ökat väsentligt under senare år. På Facebook och Twitter finns för närvarande cirka hundra konton registrerade av polisen. Kontona administreras vanligtvis lokalt av exempelvis ett närpolisområde eller en ungdomsgrupp inom en polismyndighet. Sammanlagt följer cirka 360 000 personer polisens sidor på Facebook och Twitter.

I Rikspolisstyrelsens handledning för polisen i sociala medier anges att de övergripande syftena med polisens närvaro i sociala medier är följande.

- Ökad dialog – vara synlig och tillgänglig där många människor är.
- Dela brottsförebyggande information och tips för att minska brottsligheten.
- Berätta om polisens arbete för att öka tryggheten.
- Nå ut med att polisen vill ha tips och vittnesuppgifter för att lösa brott.

Narkotikaroteln vid länskriminalpolisavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholms län har ett konto på Twitter med cirka 1 500 följare. Den 15 september 2012 publicerades följande inlägg på kontot.

Ser TV 3 Pluras kök och det onödiga inlägget när Plura och Tommy Körberg romantiserar om knark – besviken, eller missuppfattar jag något?

Med anledning av vissa reaktioner på inlägget skrev Johan Säfström, yttre befäl vid City polismästardistrikt i Stockholm, en debattartikel på Sveriges Televisions hemsida den 6 november 2012. I denna försvarade han Twitterinlägget och bemötte kritik från en journalist som bl.a. hade uttryckt oro över att sociala medier hade blivit en arena för poliser att på ett skämtsamt sätt påminna om sin makt.

Anmälan

M.G. framförde i en anmälan till JO kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och hänförde sig till Twitterinlägget och debattartikeln. Han anförde att han inte hade någon invändning i sak mot att polisen använder sig av Twitter för

att ge information och ha kontakt med allmänheten. Däremot ansåg han att polismyndigheten överträtt vad som låg i dess arbetsuppgift när den, som i detta fall, använde Twitterkontot för att fälla omdömen om enskilda personers åsikter. Det fanns enligt M.G. en uppenbar risk för att myndigheten därigenom, utan sakargument, kvävde en fri och öppen debatt om t.ex. cannabis. Vidare ansåg han att Johan Säfström i debattartikeln hade gått över gränsen för vad som var godtagbart för en myndighetsperson, bl.a. genom att kalla en privatperson ”drogromantiker”.

Utredning

Rikspolisstyrelsen anmodades att yttra sig och även inhämta upplysningar från Polismyndigheten i Stockholms län.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) anförde i sitt yttrande följande angående polisens användning av sociala medier.

Det övergripande syftet med Polisens närvaro i sociala medier är att leva upp till uppdraget att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Genom sin närvaro i dessa medier blir Polisen synlig och tillgänglig i ett forum där många människor vistas och kan på så sätt nå andra målgrupper. Många ungdomar följer Polisens sidor och ett viktigt skäl till Polisens närvaro i sociala medier är att komma i kontakt med dem.

Polisen kan genom sociala medier nå ut med information på ett effektivt sätt, t.ex. att Polisen söker tips, information om Polisens arbete och brottsförebyggande information. Sociala medier gör det också möjligt att snabbt nå stora grupper med information t.ex. i samband med en kris.

Innan användningen av sociala medier blev ett mer officiellt verktyg i Polisens arbete gjordes en förstudie [...]. Utifrån vad som framkom i förstudien har Rikspolisstyrelsen gett ut en handledning, Polisen i sociala medier [...]. Handledningen behandlar bl.a. organisatoriska, juridiska och etiska frågor och innehåller konkreta råd och tips för Polisens närvaro i sociala medier. Handledningen syftar bl.a. till att säkerställa att Polisen uppfattas som en enhetlig och tydlig avsändare i sociala medier och att rättsliga krav följs. Handledningen uppdateras kontinuerligt.

Rikspolisstyrelsen har sedan i maj 2011 anordnat tre seminarier om Polisen i sociala medier. Många av de poliser som gör inlägg på Polisens sidor har deltagit vid något av dessa seminarier.

Utgångspunkten är att respektive polismyndighet fattar beslut om närvaro i sociala medier och ansvarar för de kanaler som upprättas. När Polisen är närvarande i sociala medier ska det enligt Rikspolisstyrelsens handledning vara klart vem som [ska uttala] sig för myndighetens räkning och vilka ramarna är.

Polismyndigheten i Stockholms län

Polismyndigheten i Stockholms län (biträdande länspolismästaren Ulf Johansson) redogjorde inledningsvis i sitt yttrande för myndighetens arbete med sociala medier. Därvid framkom bl.a. att myndigheten, utöver Rikspolisstyrelsens handledning, hade upprättat egna rutiner för närvaron i sociala medier. Dessa utgår från de lärdomar som har gjorts om hur och om vad man bör

skriva i sociala medier. Som exempel på viktiga punkter i rutinerna angavs att personuppgiftslagen ska följas, att enskilda personer inte ska hängas ut och att man inte ska föra fram personliga åsikter samt att man ska använda ett vårdat och enkelt språk. När det gäller inlägg som innehåller kritik mot en person anges i rutinerna att det ska undvikas och endast får publiceras efter en högre chefs godkännande. Dessa rutiner var emellertid inte framtagna vid tidpunkten för det nu aktuella inlägget. Vidare upplystes att myndigheten har en särskild samordnare för sociala medier som aktivt arbetar med frågorna i syfte att åstadkomma en myndighetsgemensam syn på vad som är lämpligt att publicera. Dessutom finns det numera även en särskild samordnare för dessa frågor vid narkotikaretelns ungdomssektion.

Med hänvisning till inhämtade upplysningar från chefen för narkotikareteln vid länskriminalpolisavdelningen, Fredrik Näslund, upplystes att narkotikareteln arbetade brottsförebyggande i sociala medier med information, dialog, diskussion och annan interaktion. Narkotikaretelns avsikt med det aktuella inlägget var att initiera en reflektion hos dem som följer kontot på Twitter, att narkotikabruk och narkotikahandling faktiskt är olagligt. Syftet med inlägget var således varken att påverka innehållet i media eller att kväva en fri och öppen debatt.

Polismyndigheten anförde vidare att den hade som uppdrag att förebygga narkotikabrott. När polisen uttalade sig negativt om narkotikabruk skulle det ses som ett led i brottsbekämpningen mot narkotika. Beträffande det aktuella inlägget angav polismyndigheten att texten var formulerad som en fråga som, med reservation för att det var en missuppfattning, uttryckte besvikelse över att två kända personer romantiserade om knark i ett tv-program. Det var således inte formulerat som kritik eller fördömande av personerna ifråga. Inlägget innehöll inte heller information om misstänkta personer eller några andra sekretessbelagda uppgifter.

I en sammanfattande bedömning framhöll polismyndigheten att myndighetens deltagande i sociala medier skedde i överensstämmelse med gällande lagstiftning och att erforderligt internt regelverk fanns framtaget för verksamheten. Det aktuella Twitterinlägget stred enligt myndigheten inte mot någon bestämmelse och det saknades även i övrigt anledning att kritisera det.

Beträffande debattartikeln angav polismyndigheten att den mot bakgrund av den grundlagsskyddade yttrandefriheten avstod från att kommentera innehållet.

Rikspolisstyrelsens bedömning

Rikspolisstyrelsen instämde i Polismyndighetens i Stockholms län bedömning av det aktuella Twitterinlägget och anförde att en uppgift som ankommer på polisen är att förebygga narkotikabrott genom att till exempel på olika sätt informera om att narkotikabruk är olagligt. Det kunde enligt styrelsen inte anses särskilt anmärkningsvärt att en polis som arbetar med att bekämpa narkotikabrott uttryckte besvikelse över att personer talade positivt om narkotikabruk i en tv-sändning. Rikspolisstyrelsen ansåg att det var motiverat med en reaktion

på ett sådant uttalande och att inlägget var kopplat till syftet med polisens närvaro i sociala medier samt till polisens övergripande uppdrag att minska brottsligheten.

När det gällde debattartikeln på Sveriges Televisions hemsida anförde Rikspolisstyrelsen att uppdraget att kommunicera i polisens sociala medier var knutet till ett visst Facebook- eller Twitterkonto. Därmed var det endast när en anställd skrev eller publicerade bilder på just det kontot som den företrädde myndigheten. Om den anställde kommunicerade i andra forum, t.ex. i en blogg eller på en debattsida, hade denne inte rätt att företräda myndigheten och ett uttalande som gjordes på en sådan plats fick då anses vara ett uttryck för den yttrande- och meddelarfrihet som gällde för envar. Mot denna bakgrund avstod även Rikspolisstyrelsen från att kommentera innehållet i debattartikeln.

Till yttrandet bifogades bl.a. Rikspolisstyrelsens handledning, *Polisen i sociala medier* (version 2.1, den 13 september 2012), samt Polismyndighetens i Stockholms län hanteringsregler för sociala medier och rutin för närvaron i sociala medier.

M.G. bereddes tillfälle att yttra sig över vad Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län hade anfört, men hördes inte av.

I ett beslut den 21 november 2013 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Saklighetskravet innefattar dock annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten vanligen har att avgöra visavi den enskilde. (Se Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2013, s. 58.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Detta innebär bl.a. att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. (Se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009.)

I 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) anges att anställda inom polisen ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning; de ska uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Även Rikspolisstyrelsens handledning för polisen i sociala medier behandlar frågorna om attityd och bemötande (avsnitt 8.4). I handledningen anges bl.a. att man ska tänka på att använda en mänsklig ton som visar på ödmjukhet och respekt. Vidare sägs att man ska undvika ironi samt inte heller uttrycka sig på

ett sätt som kan uppfattas som nedlåtande eller ha en attityd som kan uppfattas som stötande eller överlägsen. Det anges även att man ska vara försiktig med humor, då detta är något högst personligt som lätt kan missuppfattas. De inlägg som görs bör vara kopplade till syftet med närvaron i sociala medier och man ska tänka på att förmedla fakta och inte åsikter.

När det gäller omnämnande av personer i inlägg anger Rikspolisstyrelsens handledning (avsnitt 8.5) att information som kan riskera brottsoffers eller brottsmisstänkta integritet och säkerhet inte får publiceras. Inte heller får information som gör att läsaren kan identifiera en enskild individ läggas ut.

Polismyndigheten i Stockholms län fastställde den 26 november 2012 rutiner för närvaron i sociala medier. I rutinerna har man delat in inlägg i olika färger beroende på innehåll och vilka regler som gäller för publicering. En godkänd administratör får självständigt publicera så kallade gröna inlägg, vilka t.ex. kan avse information om trafikkontroller och brottsförebyggande åtgärder. Inlägg som innehåller t.ex. humor eller specifikation av platser eller personliga reflektioner, så kallade gula- [minus] inlägg, får endast publiceras efter diskussion med minst en annan godkänd administratör. Så kallade gula+ [plus] inlägg, vilka t.ex. kan avse hanteringen av psykiskt sjuka, våldtäkter och andra grova brott samt pågående förundersökningar, får endast publiceras efter godkännande av ägaren av kanalen (dvs. en person i chefsställning). Inlägg som innehåller t.ex. kritik av personer, svordomar, polisjargong, information om dödsolyckor eller pågående självmord eller enskildas sociala och psykiska status, så kallade röda inlägg, ska undvikas och får endast publiceras efter godkännande av länspolismästaren eller chefen för avdelningen eller stabsenheten.

Bedömning

Utgångspunkter

Av utredningen har framkommit att polismyndigheter runt om i landet är mycket aktiva i sociala medier och att dessa numera är officiella verktyg för polisen. Utvecklingen har gått snabbt de senaste åren; användandet började under år 2011 och det finns nu cirka hundra konton registrerade, med en stor mängd följare. En sådan utveckling medför naturligtvis en risk för att det, innan rutiner, handledning och kontrollfunktioner har etablerats, sker misstag och att det görs mindre genomtänkta eller olämpliga publiceringar.

Det finns enligt min mening inte skäl att ifrågasätta polisens närvaro i sociala medier i sig. En självklar utgångspunkt är att den ska ske i enlighet med de författningar som finns. Det får till exempel inte förekomma att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut och inte heller i övrigt att personer som varit föremål för ingripanden kan identifieras. Polismyndigheterna måste naturligtvis också leva upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. I det avseendet ska särskilt beaktas att bestämmelsen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt handläggs eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett handlande från myndigheten, utan även hur agerandet uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräckligt för att agerandet kan anses strida mot grundlagens krav. Även polisförordningens

allmänna krav på hur anställda inom polisen bör uppträda ska naturligtvis beaktas vid deltagandet i sociala medier.

Att uttryckssättet i de sociala medierna har en annan och mindre formell karaktär än annan myndighetsinformation kan medföra en risk för att polisen inte uppfattas som saklig och opartisk. Samtidigt är en av avsikterna med deltagandet i sociala medier att lämna information på ett enkelt sätt samt att vara tillgänglig i ett forum där många personer deltar och på så vis nå fler grupper av befolkningen. Det är naturligt att tonen och uttryckssättet blir mer lättsamt och spontant än vad som skulle vara fallet vid mer traditionell kommunikation. Detta är sannolikt också en bidragande orsak till att det finns ett stort intresse för polisen i de sociala medierna. Det är enligt min mening en vällovligen intention att försöka nå ut till en så stor del av befolkningen som möjligt och att även intressera t.ex. ungdomar – som generellt sett är mer aktiva i sociala medier – för polisens arbete. Strävan efter att få genomslag får emellertid inte medföra att polisen åsidosätter kraven på saklighet och opartiskhet, eller publicerar inlägg vars lämplighet av andra skäl kan ifrågasättas.

Det anmälda inlägget

I det nu aktuella Twitterinlägget uttrycks en besvikelse över att två kända personer i ett tv-program talade i positiva ordalag om narkotikabruk. Avsikten med inlägget var enligt polismyndigheten att få följarna att reflektera över att narkotikabruk och narkotikahandling är olagligt. Det finns inte skäl att anta att syftet med inlägget skulle ha varit något annat än brottsförebyggande. Det finns till exempel inte anledning att tro att, såsom antytts i anmälan, polisens intention skulle ha varit att kränka någon enskild eller att på ett otillbörligt sätt påverka samhällsdebatten eller innehållet i media.

Inlägget ger däremot uttryck för en åsikt snarare än en redovisning av fakta. Som också framhålls i polisens handledning bör den som skriver inlägg avhålla sig från att förmedla åsikter då det riskerar att äventyra tilltron till polisens opartiskhet och saklighet. Att på en narkotikarotels Twitterkonto uttrycka sitt ogillande av att kända personer i ett tv-program, som man uppfattat det, ”romantiserar” om knark, kan emellertid inte i första hand anses vara ett uttryck för en rent personlig åsikt. Då en av polismyndighetens uppgifter är att beivra bl.a. narkotikabrott kan det inte anses vara ett särskilt kontroversiellt ställningstagande. Det får i stället ses som något som kan framföras utan att tilltron till polismyndighetens saklighet och opartiskhet äventyras.

Även om ett inlägg i sak är relevant måste det naturligtvis ha en ton som är lämplig för en företrädare för polisen och bör inte innehålla formuleringar som riskerar att uppfattas som nedlåtande eller raljerande. Uttryckssättet i det nu aktuella Twitterinlägget har enligt min mening inte något direkt olämpligt anslag. Det kan däremot uppfattas som kritik av de namngivna personerna och det kan konstateras att den typen av inlägg numera, enligt polismyndighetens rutiner, tillhör de som i princip bör undvikas och i vart fall endast får publiceras efter godkännande av högre chef.

Debattartikeln

När det gäller debattartikeln kan Johan Säfström inte anses ha skrivit denna som företrädare för polismyndigheten och det finns därför inte skäl för mig att göra några uttalanden i denna del.

Avslutning

Det kan konstateras att det finns ett regelverk för polisens deltagande i sociala medier som, om det efterföljs, bör vara tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saklighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

Ärendet avslutas.

Kritik mot vissa polismyndigheter för långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd

(Dnr 5529-2013)

Beslutet i korthet: Under 2013 kom det in ett förhållandevis stort antal anmälningar till JO om polisens handläggningstider i ärenden om vapentillstånd. JO begärde att Rikspolisstyrelsen, efter att ha hämtat in upplysningar från polismyndigheterna, skulle redogöra för handläggningstiderna och redovisa en bedömning av situationen.

Av Rikspolisstyrelsens utredning framgår att handläggningstiderna varierar stort mellan polismyndigheterna. Den genomsnittliga handläggningstiden i ärenden om vapentillstånd för ändamålen jakt och målskytte vid landets samtliga polismyndigheter var ca 40 dagar under 2013. Några polismyndigheter hade en genomsnittlig handläggningstid på ca 20 dagar eller mindre medan andra polismyndigheter hade en handläggningstid på ca 80 dagar. Handläggningstiderna i ärenden för ändamålet målskytte var generellt sett längre än för ändamålet jakt.

Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Hallands län har haft särskilt långa handläggningstider i ärenden om vapentillstånd under 2013. Enligt polismyndigheterna har detta orsakats av bl.a. resursbrist. Handläggningen vid dessa polismyndigheter uppfyller inte förvaltningslagens krav på snabb handläggning och myndigheterna kritiserar för detta.

JO ser positivt på de åtgärder som har vidtagits och planeras inom polisen för att komma till rätta med de utdragna handläggningstiderna och utgår från att man inom polisen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt problemet.

Initiativet

Under 2013 kom det in ett förhållandevis stort antal anmälningar till JO om polisens handläggningstider i ärenden om vapentillstånd. Anmälningarna avsåg främst polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne.

Mot den bakgrunden beslutade jag att granska polisens handläggningstider i ärenden om vapentillstånd inom ramen för ett initiativärende.

Utredning

Rikspolisstyrelsen anmodades att, efter att ha hämtat in upplysningar från polismyndigheterna, redogöra för handläggningstiderna i ärenden om vapentillstånd och redovisa en bedömning av situationen.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Bengt Svenson) kom in med ett yttrande och med de upplysningar som polismyndigheterna hade lämnat. Av yttrandet framkom bl.a. följande.

Antal ansökningar om vapentillstånd

I Sverige finns idag ca 600 000 vapeninnehavare och ca 2 miljoner skjutvapen. Över hälften av dessa vapen innehas för jaktändamål. Under år 2013 anhängiggjordes mer än 140 000 vapenärenden hos polismyndigheterna. Av dessa var ca 63 700 ansökningar om vapenlicens. Det är en ökning i förhållande till 2011 då motsvarande värden var 113 000 vapenärenden, varav ca 57 900 var ansökningar om vapentillstånd.

Antalet inkomna ansökningar ökade mest vid de tre största polismyndigheterna. I t.ex. Stockholm ökade antalet ansökningar gällande vapentillstånd från strax över 7000 år 2011 till ca 8000 år 2013.

Skillnader i handläggningstider mellan stora och små polismyndigheter och mellan ändamålen jakt och målskytte

Den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga polismyndigheter när det gäller vapentillstånd för jaktändamål och målskytte var under 2011 ca 38 dagar. Motsvarande siffra för 2013 var ca 40 dagar. Skillnaden mellan myndigheterna var dock stor. Tre polismyndigheter hade år 2013 en handläggningstid på 20 dagar eller mindre medan den för de tre största myndigheterna uppgick till 70 dagar eller mer. Långa handläggningstider är således ett problem främst i storstadsregionerna.

Under perioden 2011–2013 ökade handläggningstiden vid 13 myndigheter och minskade vid sju.

Handläggningstiden för ändamålet målskytte är något längre än för ändamålet jakt. Det beror sannolikt på att det för ändamålet målskytte i lagtexten ställs krav på synnerliga skäl, vilket innebär att prövningen blir mer omfattande. År 2013 var handläggningstiden vid Polismyndigheten i Stockholms län t.ex. ca 77 dagar för målskytte och för ändamålet jakt ca 65 dagar.

Antalet ärenden i balans och orsaker till långa handläggningstider

Vid en jämförelse mellan den ingående balansen för vapentillståndsärenden per den 1 januari 2011 och samma datum 2013 kan man se att flera myndigheter har en svagt uppåtgående kurva. Under 2013 skedde dock en mer markant ökning från ca 7 400 den 1 januari till ca 10 200 den 31 december. Den främsta orsaken till ökningen var arbetet med vapenamnestin. Under 2013 handlades fler än 15 000 amnestiärenden och därutöver togs ca 30 ton ammunition emot av polisen. Detta tog stora resurser i anspråk från handläggningen av ansökningar om vapentillstånd.

Det IT-stöd (VÄS) som fanns för handläggning av vapenärenden t.o.m. årsskiftet 2013/2014 har i viss mån inverkat negativt på handläggningstiderna på grund av instabilitet i systemet och, som en följd av detta, återkommande driftavbrott. Med anledning av detta har ett nytt IT-stöd för vapenärenden utvecklats under 2012–2013. Under den tiden har handläggare från samtliga polismyndigheter deltagit i såväl utveckling av som utbildning i systemet. Det har inneburit att färre handläggare än normalt har arbetat med ordinarie arbetsuppgifter och det har påverkat handläggningstiden negativt.

Flera myndigheter anger vidare att ofullständiga ansökningar är en orsak till långa handläggningstider. Enligt en undersökning som gjorts i Västra Götaland behöver ca 55 % av de inkomna ansökningarna kompletteras. Andra myndigheter menar att 40–80 % av alla ansökningar behöver kompletteras och att det ofta tar lång tid att göra detta arbete.

En annan omständighet som medför merarbete är att domstolarna i viss mån har förändrat rättspraxisen när det gäller handläggning av vapentillstånd för målskytte. Den nya rättspraxisen innebär en mer omfattande prövning och tar därför längre tid. Den nya praxisen leder också till att fler avslagsbeslut överklagas, vilket tar tid i anspråk från de mer erfarna handläggarna.

Särskilt om polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne

Stockholm anger utöver dessa orsaker att antal ansökningar ökat med 50 % sedan 2005. Under samma period har den ansvariga enheten haft onormalt många pensionsavgångar. Det har lett till stora kunskapstapp i en komplex verksamhet och det tar lång tid att lära upp ny personal till fullgoda handläggare.

Västra Götaland framför att de långa handläggningstiderna främst beror på resursbrist men även på stor omsättning av handläggare med ett kunskapstapp som följd. Västra Götaland framhåller vidare att en handläggning med hög kvalitet har prioriterats framför hög produktivitet.

Skåne säger att verksamheten inte har tillförts handläggare i samma utsträckning som ansökningarna ökat och att pensionsavgångar samt annan frånvaro inte ersatts med ny personal fullt ut. Orsaken till detta är myndighetens ekonomiskt ansträngda läge. I viss utsträckning har situationen lösts genom tillfälliga omflyttningar av personal från andra enheter inom myndigheten. Det har dock inte varit en bra lösning eftersom de utbildningsinsatser som krävs för att de nya tillfälliga medarbetarna ska kunna handlägga ärenden ofta tar mer resurser i anspråk än vad personaltillskottet i slutändan producerar.

Vad görs för att förkorta handläggningstiderna?

Som framgår ovan är mellan 40 och 80 % av ansökningarna så bristfälliga att handläggningen inte kan genomföras utan att kompletterande uppgifter måste inhämtas från sökanden. För att skynda på processen har polismyndigheterna vidtagit olika åtgärder för att sprida information om vilka uppgifter som måste framgå av ansökan för att handläggningen ska kunna ske utan dröjsmål. Inom Rikspolisstyrelsen har vidare ett arbete inletts med att skapa ett digitalt ansökningsförfarande som kräver att ansökan är fullständigt ifylld för att den ska tas emot.

När det gäller de inkörningsproblem som finns i det nya IT-systemet, som togs i drift i början av januari 2014, pågår vid Rikspolisstyrelsen en fortlöpande rättningsprocess som bedöms vara slutförd i juni 2014. Vidare utbildas fortlöpande fler handläggare i systemet.

En förutsättning för att man ska få tillstånd till innehav av skjutvapen för ändamålet jakt är att sökanden tagit jägarexamen. Polismyndigheten måste vid varje sådan ansökan kontrollera att personen har jägarexamen.

Det sker genom att sökanden uppmanas att visa upp sitt jägarexamensbevis. Hos Naturvårdsverket, som är den myndighet som ansvarar för jägarexamensregistret, pågår ett arbete för att digitalisera registret. I och med digitaliseringen öppnas en möjlighet för polismyndigheten att få direktåtkomst till registret. Rikspolisstyrelsen har därför tagit initiativ till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och jaktförordningen (1987:405) för att möjliggöra direktåtkomst. Om polismyndigheten får direktåtkomst kommer handläggningstiderna för ändamålet jakt att förkortas. Dessa ärenden utgör ca 70 % av vapentillståndsärendena.

Skillnaden i produktivitet mellan handläggarna i de olika polismyndigheterna är stor. I vissa myndigheter producerar handläggarna mer än dubbelt så många ärenden per år än vad som sker i andra. För att de myndigheter, där handläggarna har sämre produktivitet än genomsnittet, ska få uppslag till effektivare ärendeprocesser anordnar Rikspolisstyrelsen konferenser för att förmedla ”best practice” såväl när det gäller arbetssätt som hur verksamheten kan vara organiserad. Det arbetet kommer att underlättas av inrättandet av den nya polismyndigheten 2015.

Särskilt om polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne

Vapengruppen i Stockholm kommer under första tertialen 2014 att tillföras personal för att besätta de vakanser som uppstått de senaste åren. Man avser även att minska gruppens officiella telefontid till förmån för ärendehandläggningen. Myndigheten planerar även att utföra övertidsinsatser för att minska handläggningstiden.

Västra Götaland anger att man anställt personal men att det tar tid innan de blir fullgoda handläggare. Polismyndigheten har vidare gjort förändringar i sin organisation och anser sig nu ha en stabil situation med en väl avvägd numerär. Myndigheten anför också att den kommer att fortsätta att effektivisera arbetsprocessen, bl.a. genom att utbilda personal på närpolisstationer för att få sökanden att i ett tidigare skede komplettera sin ansökan.

Det Skåne särskilt anför är att man infört ett särskilt ”snabbspår” för okomplicerade ärenden. Vidare har myndigheten utlokalisert vissa uppgifter till polisområdena och förändrat rutinerna och resursfördelning för vapenhandlarinspektioner. Samtidigt framhålls att det på lång sikt behövs fler handläggare.

Rikspolisstyrelsens bedömning av situationen

Polisen har en mängd författningsreglerade uppgifter. Dessa olika uppgifter kommer alltid att behöva konkurrera med varandra och prioriteras mot uppställda mål. Således tvingas t.ex. polisens tillståndsverksamhet konkurrera med de brottsutredande uppgifterna om tillgängliga resurser. Om ett område prioriteras så sker det på bekostnad av ett annat. Hur effektiv polisen än är kommer det därför alltid att finnas medborgare som vill ha en högre polisiär servicenivå än vad polisen kan tillhandahålla.

Men även mot bakgrund av detta är det Rikspolisstyrelsens uppfattning att en ansökan om vapentillstånd bör kunna handläggas inom 30 dagar. Denna uppfattning förutsätter dock att ansökan är fullständigt ifylld, att brottmålsdom eller förundersökningsresultat inte behöver inväntas eller att ärendet i övrigt inte fördröjs av liknande skäl. Med anledning av detta bör det påpekas att de uppgifter om handläggningstider som polismyndigheterna lämnat till Rikspolisstyrelsen har beräknats utifrån samtliga ärenden, alltså även sådana som fördröjts på grund av ofullständig ansökan, att sökanden är misstänkt för brott eller som av [någon] anledning har behövt kompletteras.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ändamålen jakt och mål-skytte var under 2013 ca 40 dagar. Om man räknar bort storstadsmyndigheterna så var genomsnittstiden för övriga myndigheter ca 35 dagar. Med

hänsyn till den extra belastning som genomförandet av vapenamnestin och utvecklingen av det nya IT-systemet medförde samt att de ärenden som beräknats även innefattar handläggning av ofullständiga ansökningar m.m. får det enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning anses vara en godtagbar nivå.

Till följd av att handläggare måste utbildas i det nya IT-systemet, deras ovana med systemet och inkörningsproblemen finns som flera polismyndigheter framhåller en risk för att handläggningstiderna kommer att öka något under första delen av 2014. När dessa hinder är undanröjda kommer sannolikt handläggningstiderna att bli kortare.

Under 2013 handlades i medeltal ca 1200 ärenden per handläggare. Att polismyndigheternas handläggningstider inte alltid står i relation till handläggarnas produktivitet beror sannolikt på att myndigheterna har olika många handläggare i förhållande till antalet ansökningar. Skillnaden mellan hur många ärenden de olika myndigheternas handläggare producerar per år är stora. Spannet är från 600 ärenden per år till ca 1600–1800. Antalet ärenden per handläggare och år kan ses som ett mått på hur effektiv myndigheternas ärendeprocess och organisation är. Enligt Rikspolisstyrelsens bedömning bör ärendeprocessen och organisationen vara så inrättad att en erfaren handläggare handlägger minst 1000 ärenden per år.

Rikspolisstyrelsen ser därför positivt på det arbete som synes pågå i samtliga polismyndigheter med att effektivisera ärendeprocessen, t.ex. att hitta sätt för att få sökanden att lämna fullständigt ifyllda ansökningar. Därutöver pågår vid Rikspolisstyrelsen utveckling av e-tjänster, t.ex. webbansökan, och arbete med att skapa direktåtkomst för handläggarna till jägarexamensregistret. Även dessa åtgärder torde skapa förutsättningar för kortare handläggningstider.

Särskilt om polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne

De tre största polismyndigheterna har under 2013 haft långa handläggningstider. Stockholm har haft ca 70 dagar, Västra Götaland ca 80 dagar och Skåne ca 70 dagar. Även med hänsyn till det stora antalet ofullständiga ansökningar, resursåtgången för vapenamnestin och utvecklingen av IT-systemet är dessa handläggningstider för långa.

Enligt Rikspolisstyrelsen synes det finnas utrymme för Stockholm och Västra Götaland att effektivisera handläggningen med hänsyn till hur många ärenden handläggarna handlägger per år i dessa myndigheter. De åtgärder som Västra Götaland hittills har vidtagit verkar ha haft en viss effekt eftersom den genomsnittliga handläggningstiden för ändamålen jakt och målskytte minskat under 2013 i förhållande till året innan.

Skåne synes med hänsyn till antal ärenden per handläggare och år ha en tillräckligt effektiv ärendeprocess. För Skånes del torde det därför främst handla om att se över situationen så att antalet handläggare står i proportion till antalet ansökningar.

I ett beslut den 18 juni 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § första stycket vapenlagen krävs tillstånd för att bl.a. inneha skjutvapen eller ammunition. Av 2 kap. 2 § framgår att polismyndigheterna prövar frågor om tillstånd. Förvaltningslagen tillämpas på polismyndigheternas handläggning av tillståndsärenden. Ett av förvaltningslagens syften är att garantera att myndigheterna upprätthåller en viss standard i fråga om bl.a. service till allmänheten. Därigenom främjas även rättssäkerheten.

I 4 § förvaltningslagen behandlas myndigheternas allmänna serviceskyldighet. Där anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd

och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

Av 5 § förvaltningslagen framgår att myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och e-post och att svar kan lämnas på samma sätt. Bestämmelsen inskräper att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. I motiven anges att detta inte utesluter att en myndighet, när det är nödvändigt, exempelvis begränsar sin telefonservice till vissa timmar på dagen. (Se prop. 1985/86:80 s. 61 och JO:s beslut den 17 september 2010, dnr 1708-2010.)

Vidare anges i 7 § förvaltningslagen att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta innebär bl.a. att en myndighet har ansvar för att driva sina ärenden framåt och se till att de avgörs inom rimlig tid.

Bedömning

Utgångspunkter

JO:s granskning är rättslig och innebär främst en kontroll av att myndigheterna följer de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas på ett formellt korrekt sätt. Min granskning i detta ärende har i huvudsak avsett om polismyndigheternas handläggning av ärenden om vapentillstånd uppfyller kravet på att ärenden där enskilda är part ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

En polismyndighet handlägger många olika slag av ärenden. Det är en självklarhet att en prioritering måste ske mellan olika ärendeslag, liksom inom ärendeslagen. Det är också självklart att det tar en viss tid att handlägga ärenden på ett rättssäkert sätt, och att en viss tidsåtgång måste accepteras. Det går inte att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid i ett ärende. Detta varierar beroende på bl.a. ärendets karaktär och behovet av kompletteringar och utredningsinsatser. Det är dock aldrig godtagbart med fullständig passivitet i ett ärende, eller med oskäligen dröjsmål som inte har någon godtagbar förklaring. Det är alltså inte godtagbart att göra prioriteringar som innebär att ett visst slag av ärenden helt prioriteras bort.

Vapenlagstiftningen och tillståndsgivningen har stor samhälls- och säkerhetsbetydelse. Kravet på tillstånd för att bl.a. inneha och handla med vapen innebär att det ur flera aspekter är viktigt att ärendena handläggs snabbt och effektivt. Utdragna handläggningstider kan bl.a. medföra att giltighetstiden för beviljade vapentillstånd hinner löpa ut och att en sökande därefter innehar vapen som han eller hon saknar tillstånd för. Den ekonomiska betydelsen för dem som handlar med vapen kan också bli stor.

Rikspolisstyrelsen har gjort bedömningen att ett ärende om vapentillstånd, där ansökan är komplett och ytterligare uppgifter inte behöver hämtas in, bör

kunna handläggas och avslutas inom 30 dagar vid landets samtliga polismyndigheter. Jag delar uppfattningen att detta är ett rimligt krav. I den utsträckning en bedömning av den uppskattade handläggningstiden för vissa ärenden redovisas till allmänheten, är det angeläget att tiden i största möjliga utsträckning hålls. En enskild sökande bör kunna förlita sig på en uppgift om normal handläggningstid. Ärenden där kompletteringar eller ytterligare uppgifter behövs ska naturligtvis också handläggas snabbt och effektivt.

Handläggningstider under 2013

Av den utredning som Rikspolisstyrelsen har redovisat framgår att handläggningstiderna och ärendetillströmningen varierar stort mellan polismyndigheterna. Polismyndigheterna i Uppsala län, Södermanlands län och Gotland hade t.ex. en genomsnittlig handläggningstid på ca 20 dagar eller mindre i ärenden om vapentillstånd för ändamålen jakt och målskytte under 2013. I Stockholms län och Skåne var den genomsnittliga handläggningstiden ca 70 dagar. Polismyndigheterna i Västra Götaland och Hallands län hade en genomsnittlig handläggningstid på ca 80 dagar.

Vidare framgår av Rikspolisstyrelsens utredning att handläggningstiderna i ärenden för ändamålet målskytte generellt sett var längre än för ändamålet jakt. Vid Polismyndigheten i Stockholms län var handläggningstiden närmare 80 dagar för målskytte, och för jakt ca 65 dagar under 2013. I Västra Götaland var handläggningstiden i ärenden för målskytte ca 120 dagar, och för jakt ca 50 dagar.

Polismyndigheten i Stockholms län har som förklaring till handläggningstiderna bl.a. hänvisat till att antalet ansökningar har ökat med 50 procent sedan 2005, samtidigt som pensionsavgångar har inneburit stora kunskapstapp. Det har också förekommit betydande driftstörningar i det tidigare ärendehanteringssystemet, främst under hösten 2013.

Polismyndigheten i Västra Götaland har bl.a. uppgett att främst resursbrist, men även en stor omsättning av handläggare, har påverkat handläggningstiderna. Myndigheten har även lyft fram att omkring hälften av ansökningarna behöver kompletteras, vilket medför att handläggningen drar ut på tiden.

Polismyndigheten i Skåne har bl.a. pekat på att verksamheten inte har tillförts handläggare i den utsträckning som ansökningarna ökat, samt att vakanser och annan frånvaro inte har kompenserats fullt ut på grund av ett ansträngt ekonomiskt läge.

Polismyndigheten i Hallands län har angett att arbetsbelastningen har varit hög under flera år, bl.a. beroende på hög personalomsättning och sjukfrånvaro. Handläggningstiderna har ökat trots nyrekryteringar, bl.a. till följd av ett ökat ärendeinflöde och av att det tar tid att lära upp nyanställda. Vapenamnestin under 2013 och införandet av det nya ärendehanteringssystemet har också påverkat handläggningen negativt.

Mina slutsatser*Kravet på snabb handläggning*

Av Rikspolisstyrelsens yttrande framgår att den genomsnittliga handläggningstiden för vapentillståndsärenden vid landets samtliga polismyndigheter var ca 40 dagar under 2013. Siffran inkluderar både ärenden som var kompletta när ansökan kom in och sådana som behövde kompletteras på något sätt. Det finns inte skäl att rikta någon kritik mot en sådan genomsnittlig handläggningstid eller en handläggning som ligger något över den tiden. Jag kan dock inte underlåta att notera att skillnaderna mellan de 21 polismyndigheterna är avsevärda, vilket i sig är anmärkningsvärt.

Som framgått ovan har fyra polismyndigheter haft särskilt långa handläggningstider under 2013.

JO har tidigare uttalat kritik mot en av dem, Polismyndigheten i Västra Götaland (JO:s beslut den 15 maj 2012, dnr 5481-2011 och 6064-2011 samt den 30 juli 2013, dnr 6663-2012). Det framkom i de ärendena att polismyndigheten hade vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna. I ett yttrande till JO i februari 2013 bedömde myndigheten att problemet med de långa handläggningstiderna till stor del hade fått en lösning. Det är dock tydligt att åtgärderna inte har fått önskad effekt.

Den sammantagna bilden för de fyra ovan nämnda polismyndigheterna är inte tillfredsställande. Oavsett vad som anförts om skälen är handläggningstiderna, som Rikspolisstyrelsen konstaterat, alltför långa. Enligt min mening uppfyller alltså inte handläggningstiderna för vapentillståndsärenden vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Hallands län förvaltningslagens krav på snabb handläggning, och de ska kritiseras för det.

Planerade åtgärder

Rikspolisstyrelsen har redovisat de åtgärder som har vidtagits och planeras för att komma till rätta med de utdragna handläggningstiderna. Jag ser över lag positivt på det som redovisats.

Det är polismyndigheternas sak att bedöma om det finns utrymme för effektivitetsförbättringar och resursförstärkningar. Jag vill dock framhålla att myndigheter ska handlägga ärenden effektivt och rättssäkert, vilket bl.a. innebär att man i den utsträckning som det är lämpligt ska ge upplysningar om vad en ansökan bör innehålla och vad som krävs för att den ska beviljas. Man bör vidare i ett tidigt skede uppmärksamma behovet av eventuella kompletteringar och göra en bedömning av ärendets fortsatta handläggning. I enklare ärenden bör beslut kunna fattas ganska omgående.

Mot den bakgrunden ser jag positivt på att Polismyndigheten i Skåne under 2013 infört ett s.k. snabbspår. Arbetssättet innebär enligt polismyndigheten att enkla, kompletta licensärenden dagligen skiljs ut från de mer komplicerade och tidskrävande ansökningsärendena.

Jag vill även betona att det är viktigt att myndigheterna regelbundet genomför genomgångar av äldre ärenden och upprättar någon form av plan för deras avgörande. Om det står klart att handläggningen väsentligen drar ut på tiden bör myndigheten underrätta sökanden om detta.

Jag har noterat att Polismyndigheten i Stockholms län avser att förkorta vapengruppens fastställda telefontid till förmån för ärendehandläggningen. Även om syftet är gott är en sådan åtgärd inte helt okomplicerad. Stora ärendebalanser medför ofta att många försöker få kontakt med myndigheten för att få information om hur det går i ärendet. Så länge man ändå kan hålla en godtagbar servicenivå har jag emellertid inte några invändningar mot åtgärden.

Jag utgår från att man inom polisen kommer att ägna fortsatt uppmärksamhet åt de otillfredsställande handläggningstiderna och fortsätter att arbeta aktivt för att komma till rätta med dem.

Övrigt

Under handläggningen av detta ärende har det kommit in synpunkter på polisens handläggning av vapenärenden också i andra avseenden än handläggningstider. Det har t.ex. framförts att det tar lång tid för polismyndigheten att utse handläggare i ärenden och att det är svårt att få kontakt med handläggarna. Det som kommit fram ger anledning att erinra om den serviceskyldighet som bl.a. framgår av 4 § förvaltningslagen.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Tullverket och en åklagare för handläggningen av en förundersökning och ett beslut om anhållande

(Dnr 2556-2013)

Beslutet i korthet: I samband med en spaningsinsats i en förundersökning om grovt tullbrott greps F.T. Han anhölls sedermera och var frihetsberövad under sammanlagt 17 timmar. Det visade sig senare att han var oskyldig. Utredningen visar att en rad olyckliga omständigheter ledde fram till att F.T. greps. Det finns inte tillräcklig anledning att ifrågasätta ingripandet i sig. JO:s granskning har i stället varit inriktad på hur förundersökningen bedrevs efter det att F.T. vid förhör lämnat uppgifter om sitt alibi, fram till dess att han försattes på fri fot.

Enligt JO:s mening kan det ifrågasättas om utredningen gav tillräckligt stöd för åklagarens bedömning att F.T. var på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott. Alltför stor vikt verkar ha lagts vid de få och inte särskilt utpekande omständigheter som talade till hans nackdel. Utredningen ger dessutom intrycket att F.T:s egna uppgifter och de omständigheter som talade till hans fördel inte har beaktats i tillräcklig omfattning. Grunden för anhållningsbeslutet var därför, enligt JO:s mening, mycket tveksam.

F.T:s uppgifter om alibi kontrollerades först under förmiddagen och vid lunchtid dagen efter gripandet. Det kan ifrågasättas om inte dessa utredningsåtgärder borde ha vidtagits mer skyndsamt. I beslutet framhålls att åklagaren ska göra en kontinuerlig prövning av frihetsberövandet och att även Tullverket har ett ansvar för att så snabbt och effektivt som möjligt vidta utredningsåtgärder för att få fram underlag för åklagarens bedömning.

Bakgrund

Den 27 september 2012 ankom en container med omkring fyra miljoner cigaretter till Göteborgs hamn. Med anledning av detta inleddes en förundersökning om grovt tullbrott och grov olovlig befattning med smuggelgods. Tullen genomförde en spaningsinsats inom ramen för förundersökningen. Insatsen koncentrerades till platsen där ett transportföretag var beläget och omgivningarna däromkring.

På morgonen den 11 oktober 2012 konstaterades att två hyrbilar fanns i närheten av transportföretaget. Omständigheterna tydde på att fordonen hade samband med hanteringen av cigaretterna i containern. En kontroll visade att bilarna hade hyrts vid Toyota Center i Mölndal – ett bilföretag som ligger nära transportföretaget. Mitt på dagen den 11 oktober 2012 kom en lastbil med två män till transportföretaget och lastade om cigaretterna från containern till lastbilen. Hyrbilarna befann sig under omlastningen i direkt anslutning till transportföretaget. Efter omlastningen lämnade lastbilen transportföretagets område.

Spaningsinsatsen fortsatte mot Toyota Center. Vid cirka kl. 20.00 kom de två hyrbilarna till Toyota Center. Männerna som körde bilarna greps i samband med att de lämnade platsen till fots. Vid omkring kl. 20.20 kom ytterligare en

personbil till Toyota Center. Föraren var F.T. Enligt spanarna stämde F.T:s signalement in på den person som hade kört lastbilen vid lossningen av containern tidigare under dagen – rakat huvud och liknande kropps- och ansiktsform. Spanarna ingrep mot F.T., som i samband med det försökte backa ut från parkeringsplatsen. Gripandet skedde kl. 20.25.

F.T. förhördades mellan kl. 23.30 och 23.55. Han förnekade brott och redogjorde för vad han hade gjort under dagen. Han uppgav bl.a. att han hade arbetat, hämtat sina barn på förskolan och att de därefter hade besökt hans mamma. På vägen hem ville han visa barnen en bil som han hade tänkt att köpa på Toyota Center och det var därför han befann sig på platsen. F.T. lämnade namn på ett antal av de personer han hade träffat under dagen, bl.a. hans arbetsgivare och personal på barnens förskola. Han hänvisade också till att han hade sin dator med sig och att man i den kunde kontrollera vilka möten han hade haft under dagen. Han uppgav även att det i hans bil låg en parkeringsbiljett för parkeringen vid moderns bostad och ett visitkort till bilförsäljaren vid Toyota Center, som han skulle träffa dagen efter.

Åklagaren fattade efter förhöret beslut att anhålla F.T. som på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott. Under förmiddagen den 12 oktober 2012 förhördades de alibivittnen som F.T. hade åberopat. Därefter hävde åklagaren anhållningsbeslutet och misstankarna mot F.T. avskrevs. Han frigavs kl. 13.35.

Anmälan

F.T. anmälde händelsen till JO. Av anmälan framkom i huvudsak följande.

F.T. hade hälsat på sin mamma tillsammans med sina två barn, två och fyra år gamla. På hemvägen fick han ett infall att de skulle åka via Toyota Center så att han kunde visa barnen en bil som han hade tänkt köpa dagen efter. Han visste att den skulle stå på parkeringen utanför bilaffären. När han körde in på parkeringsplatsen kom två män, civilklädda med keps och luva, fram till bilen och skrek något i stil med ”stanna bilen”. F.T. upplevde situationen som mycket hotfull och han antog att männen skulle råna honom. Han försökte därför backa ut från parkeringsplatsen. Bilen fastnade dock på kanten på en stenmur. Männen ställde sig på varsin sida om bilen och beordrade honom att gå ut ur den samtidigt som de riktade pistoler mot honom. Han klev ur bilen med händerna på huvudet och försökte samtidigt visa att det fanns barn i bilen. Hans tanke var att männen kunde få ta vad de ville bara han fick ta med sig barnen. Han blev nedtryckt på motorhuvud och belagd med handfängsel. En av männen legitimerade sig som tulltjänsteman. När F.T. insåg det försökte han förklara vem han var och vad han gjorde på platsen. Han togs ändå med för förhör.

F.T. sattes i polisarrest och förhördades efter cirka tre timmar. Först då fick han klart för sig vad det handlade om – att tullen trodde att han var inblandad i cigarettsmuggling. Vid förhöret berättade han vad han hade gjort under dagen. Förhørsledarna förstod att man hade gripit fel person och uppgav att de trodde att han skulle komma att släppas. Åklagaren beslutade dock att anhålla honom till dess att hans alibi hade kontrollerats. Efter totalt 17 timmar i polisarrest släpptes han.

Händelsen har varit mycket psykiskt påfrestande för F.T. och hans familj.

Utredning

JO hämtade in och granskade handlingar i ärendet. Därefter anmodades Åklagarmyndigheten och Tullverket att yttra sig om hur förundersökningen bedrevs efter det att F.T. vid förhör lämnat uppgifter om sitt alibi fram till dess att han, nästan 14 timmar senare, försattes på fri fot.

Tullverkets yttrande

Tullverket (generaltulldirektören Therese Mattsson) redovisade i sitt yttrande upplysningar från bl.a. projektledaren vid tullkriminalen i Göteborg, Dick Henry, och de tullinspektörer som hade handlagt ärendet.

Tullinspektörerna Richard Johansson och Kristian Abrahamsson höll i förhöret med F.T. på kvällen den 11 oktober 2013. Av deras uppgifter framkom följande.

F.T. delgavs misstanke om grovt tullbrott och [...] förnekade brott. Under förhörets inledning gick tullinspektör Abrahamsson ut ur förhørsrummet och ringde spaningschefen [Jan] Kristensson för att framföra sina misstankar om att fel person hade gripits. Kristensson svarade att han med 100 % säkerhet garanterade att det var mannen som hade kört lastbilen som varit föremål för spaning tidigare under dagen och att rätt person hade gripits. Tullinspektör Abrahamsson framhärddade sin misstro vilket avfärdades av spaningschefen.

I förhöret redovisade F.T. sina förehavanden under dagen, att han hade varit på sitt arbete och på kvällen hälsat på sin mamma. Han uppgav även att anledningen till att han varit på platsen där han greps var att han var spekulant på en bil som fanns hos en bilhandlare i området, vilket skulle kunna bekräftas av bilhandlaren. F.T. lämnade tre kontrollerbara alibin vilka skulle kunna bekräfta hans historia. Efter avslutad förhör [...] ringde tullinspektör Abrahamsson på nytt upp Kristensson för att försäkra sig om att han vidhöll sina uppgifter, vilket han gjorde. Därefter kontaktade tullinspektör Abrahamsson projektledaren Dick Henry för att framföra sin misstanke om att fel person hade gripits. De kom fram till att de fick gå på spaningschefens uppgifter fram till dess att alibi kunde styrkas. Efter förhöret försökte de nå F.T:s mamma, som inte svarade i telefon. F.T. hade även uppgett namnet på sin chef som han endast hade telefonnumret till arbetet till. De överlade med F.T. och berättade att vid denna sena tidpunkt var det svårt att verifiera hans alibin och att de trodde på hans uppgifter men att de inte hade någon beslutanderätt.

Tullverket anförde även att det fanns en videofilm från spaningsinsatsen, men att bilderna på föraren av lastbilen inte var av sådan kvalitet att man utifrån dem kunde avfärda F.T. som misstänkt. Enligt Tullverket har det i efterhand visat sig att F.T. var väldigt lik den person man eftersökte.

Åklagaren informerades om vad som hade framkommit och beslutade därefter att anhålla F.T. Richard Johansson och Kristian Abrahamsson har uppgett att de informerade arrestpersonalen om att de misstänkte att F.T. var en person som hade varit på fel plats vid fel tillfälle.

På morgonen den 12 oktober 2012 prioriterades, enligt direktiv från åklagaren, att kontrollera de uppgifter som F.T. lämnat. Följande åtgärder vidtogs:

- 09.00–10.35 – Försök att nå F.T:s arbetsgivare.
- 09.07–09.14 – Förhör med personal på F.T:s barns förskola.
- 09.46–09.50 – Förhör med personal på F.T:s barns förskola.

- 10.11–10.15 – Förhör med F.T:s kontakt på Toyota Center.
- 10.20–10.35 – Förhör med F.T:s mor.
- 11.30–11.35 – Förhör med F.T:s arbetsgivare.
- 12.35–12.35 – Kompletterande förhör med F.T:s arbetsgivare.

Samtliga förhörda personer bekräftade F.T:s uppgifter om vad han hade gjort den aktuella dagen. Detta rapporterades till åklagaren, som beslutade att F.T. skulle friges. Beslutet om frigivning verkställdes kl. 13.35.

Tullinspektören Ragnar Backman har uppgett att han under förmiddagen den 12 oktober 2012 besökte F.T. i arresten och kunde konstatera att denne var i dåligt skick. Han försökte förklara situationen, dvs. att F.T:s ärende hade högsta prioritet, men att det skulle dröja ytterligare några timmar innan beslut skulle kunna fattas.

Therese Mattson konstaterade i sin bedömning att tullkriminalen ganska snabbt hade fattat misstankar om att F.T. inte var den lastbilschaufför man trodde sig ha gripit. Man försökte därför kontrollera hans alibi. Den enda person man praktiskt kunde kontakta var hans mamma, som inte svarade i telefon. Dessutom skulle mamman endast höras om vad F.T. hade gjort under eftermiddagen och kvällen. Hon hade därför ändå inte kunnat ge honom alibi för den tidpunkt – mitt på dagen – han misstänktes ha agerat lastbilschaufför. Om tullkriminalen hade haft ett telefonnummer till F.T:s arbetsgivare hade man kontaktat denne trots att det var sent. I stället var denna utredningsåtgärd prioriterad dagen efter.

Avslutningsvis beklagade Tullverket händelsen, men drog ändå slutsatsen att tulltjänstemännen inte hade brutit mot de bestämmelser som följer av gällande lagstiftning och framtagna rutiner.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) redovisade i sitt yttrande upplysningar från kammaråklagaren Ulrika Bentelius Egelrud och chefsåklagaren vid Internationella åklagarkammaren i Göteborg, Mats Sällström.

Ulrika Bentelius Egelrud, som var förundersökningsledare, anförde att hon vid bedömningen om hon skulle anhålla F.T. beaktade bl.a. följande omständigheter. Det fanns ett flertal misstänkta som inte var identifierade. F.T:s signalement stämde överens med signalementsuppgifterna på den person som hade kört lastbilen vid omlastningen av cigaretterna. Det var ett rimligt antagande att de som hade lämnat tillbaka hyrbilarna hos Toyota Center skulle hämtas upp med bil. Toyota Center var stängt och det fanns inte någon synbar anledning för F.T. att besöka företaget vid denna tidpunkt. Hon gjorde mot denna bakgrund bedömningen att F.T. var på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott avseende cigaretterna. Hon ansåg även att det fanns risk för att F.T. genom att undanröja bevis eller på annat sätt, t.ex. kontakt med andra misstänkta, skulle kunna försvåra sakens utredning. Vid en proportionalitetsbedömning kom hon fram till att skälen för att anhålla F.T. uppvägde det men som han led av frihetsberövandet.

Ulrika Bentelius Egelrud har uppgett att hon hade kännedom om de alibiuppgifter som F.T. hade lämnat, men att hon inte ansåg att det var möjligt att

genomföra förhör med alibivittnena när klockan var strax efter midnatt. Efter föredragning av de förhör som hölls under förmiddagen den 12 oktober 2012 gjorde hon bedömningen att misstanken mot F.T. inte längre kvarstod varpå anhållandet hävdes.

Ulrika Bentelius Egelrud anförde avslutningsvis att det för F.T. och hans anhöriga var djupt beklagligt att han blev frihetsberövad.

Kerstin Skarp lämnade följande bedömning.

Att bli föremål för tvångsmedel, särskilt genom frihetsberövande, upplevs ofta som väldigt ingripande av den enskilde. Jag vill [...] beklaga att F.T. hamnat i den aktuella situationen och jag har förståelse för att det har varit påfrestande för honom. [---]

Huruvida det i ett visst fall finns skäl att anhålla en person – utifrån en risk- och proportionalitetsbedömning – är en utpräglad bedömningsfråga där man inte sällan kan ha olika uppfattningar utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig. I det ärende som remissen gäller har förundersökning bedrivits rörande ett allvarligt brott för vilket flera personer har varit misstänkta. Ulrika Bentelius Egelrud har vid tidpunkten för anhållandet känt till att F.T. i förhör lämnat uppgifter om sina förehavanden den aktuella dagen. [---] [Hon har] uppgett att hon gjorde bedömningen att F.T:s uppgifter inte kunde kontrolleras i direkt anslutning till beslutet om anhållande eftersom det ägde rum nattetid. Hon har då funnit skäl att anhålla F.T. på den grunden att det funnits risk att F.T. genom att undanröja bevis eller på annat sätt skulle försvåra sakens utredning.

[---] Mot bakgrund av att det i det aktuella ärendet funnits flera medmisstänkta, anhållandet har skett nattetid och det bedömts nödvändigt att höra flera personer för att kontrollera de uppgifter som F.T. lämnat finner jag inte skäl att ifrågasätta åklagarens bedömning att det inte varit möjligt att kontrollera F.T:s uppgifter innan beslut i anhållningsfrågan fattats och konstaterar att det funnits förutsättningar och skäl att anhålla F.T. De aktuella förhören hölls under förmiddagen påföljande dag och när de föredragits för Ulrika Bentelius Egelrud fattade hon genast beslut om att häva anhållandet. Enligt min uppfattning finns det inget som talar för att de förundersökningsåtgärder som varit nödvändiga för att göra en bedömning av om anhållningsbeslutet skulle kvarstå inte har vidtagits så skyndsamt som omständigheterna har medgett.

F.T. kommenterade vad Tullverket och Åklagarmyndigheten hade anført. Han uppgav bl.a. att det inte är en korrekt uppgift att han endast hade arbetstelefonnummer till sin chef. Saken var den att han inte förstod att man hade för avsikt att kontakta henne just då. Han blev under förhöret i princip försäkrad av förhørsledaren att det hade skett ett fel och att han skulle släppas. F.T. menade också att det vore enkelt för tullen eller åklagaren att via t.ex. internet kontrollera uppgifter kring hans person; han är senior scientist på Astra Zeneca och har gjort en hel del vetenskapliga publikationer och föredrag. Det är enligt F.T. inte särskilt sannolikt att en sådan person också ägnar sig åt grov organiserad brottslighet.

I ett beslut den 11 april 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Enligt 10 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling är påföljden för grovt tullbrott fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket påföljden är fängelse minst ett år, får häktas om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB).

Häktning får endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (24 kap. 1 § tredje stycket RB).

Om det finns skäl att häkta någon får personen anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren. Om det finns skäl att anhålla någon får polismän och tulltjänstemän i brådsakande fall gripa personen även utan anhållningsbeslut. Därefter ska förhör hållas och åklagare skyndsamt underrättas om frihetsberövandet. Åklagaren ska efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas. Om den misstänkte inte anhålls ska beslutet om gripande omedelbart hävas. (Se 24 kap. 6–8 §§ RB och 21 § lagen om straff för smuggling.)

Åklagaren är skyldig att fatta beslut i anhållningsfrågan omedelbart efter förhöret med den misstänkte. Det finns dock ett visst utrymme för att komplettera utredningen eller kontrollera uppgifter som lämnats. Syftet med åtgärderna ska vara att förbättra beslutsunderlaget. Till exempel bör det i princip alltid finnas möjlighet att hålla ett kompletterande förhör med den misstänkte. Även enklare kontrollåtgärder kan göras, särskilt om dessa kan antas leda till att fortsatt frihetsberövande kan undvikas. Om exempelvis ett påstående om att den misstänkte har alibi kan bekräftas eller vederläggas genom ett telefonförhör, bör om möjligt ett sådant förhör hållas innan beslut fattas i anhållningsfrågan. (Se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 257 och prop. 1986/87:112 s. 74.)

För att en person ska anses på sannolika skäl misstänkt krävs att omständigheterna är sådana att misstanken vid en objektiv bedömning framstår som berättigad. Misstanken måste bygga på konkreta fakta och inte på subjektiva antaganden. Åklagaren ska analysera brottsmisstanken och dess hållbarhet, dvs. om de påstådda faktiska omständigheterna föreligger. (Se bl.a. Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, tredje upplagan, s. 241.)

Om det inte längre finns något skäl för anhållningsbeslutet ska åklagaren omedelbart häva det (24 kap. 10 § RB).

Enligt 23 kap. 4 § RB ska vid förundersökningen inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas och bevis som är till den misstänktes förmån tillvaratas.

Enligt 5 § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska förhör hållas på tid och plats som antas medföra minsta olägenhet för den som ska höras, om inte förundersökningens behöriga gång därigenom motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras.

Bedömning

Det är lätt att inse att det ingripande som F.T. utsattes för var mycket obehagligt, både för honom och hans familj. Utredningen visar att en rad olyckliga omständigheter ledde fram till att F.T. befann sig på den aktuella platsen och att han greps. Det finns inte tillräcklig anledning för mig att ifrågasätta ingripandet i sig. Min granskning har i stället varit inriktad på hur förundersökningen bedrevs efter det att F.T. vid förhör lämnat uppgifter om sitt alibi, fram till dess att han försattes på fri fot.

Anhållningsbeslutet

Kammaråklagaren Ulrika Bentelius Egelrud beslutade att anhålla F.T. som på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott. Hon grundade bedömningen främst på att F.T:s utseende stämde överens med signalementsuppgifterna på den person som hade kört lastbilen och den omständigheten att han kom till platsen vid den aktuella tidpunkten.

Av utredningen har framkommit att spaningschefen med stöd av signalementsuppgifterna var övertygad om att F.T. var den person som de sökte. Det fanns dock redan vid anhållningsbeslutet omständigheter som talade mot detta. De tullinspektörer som förhörde F.T. fick ganska omgående uppfattningen att han inte var rätt person och de framförde detta vid ett antal tillfällen. Vidare lämnade F.T. detaljerade uppgifter om vad han hade gjort under dagen och även kontaktuppgifter till de personer som han hade träffat. Det borde ha talat till F.T:s fördel att han lämnade i sig verifierbara alibiuppgifter. Även det förhållandet att F.T. vid gripandet hade sina barn i bilen gav ett visst stöd åt hans uppgifter. Vid förhöret angav han också att det i bilen fanns dels en parkeringsbiljett för tidsintervallet när han hälsade på sin mamma, dels ett visitkort till bilhandlaren.

Av praktiska skäl kontrollerades inte vissa av F.T:s uppgifter om bl.a. alibi före anhållningsbeslutet. Såsom man får förstå F.T:s yttrande till JO var han inte införstådd med att han riskerade att bli anhållen. Detta gjorde att han inte själv var mer aktiv för att ange relevanta kontaktuppgifter, bl.a. till sin arbetsgivare. Det har inte framkommit något närmare om hur tullkriminalen resonerade kring möjligheten att kontrollera F.T:s dator eller på andra sätt undersöka hans alibi och personliga förhållanden. Inte heller har det framgått om man försökte få fram andra kontaktuppgifter. Av betydelse i detta sammanhang är att förhöret med F.T. hölls utan att någon försvarare var närvarande.

Enligt min mening kan det ifrågasättas om utredningen gav tillräckligt stöd för åklagarens påstående att F.T. var på sannolika skäl misstänkt för grovt tullbrott. Vid en objektiv bedömning av omständigheterna framstår det som tveksamt om misstanken nådde upp till sannolika skäl. Alltför för stor vikt verkar ha lagts vid spaningschefens uppgift om att han var säker på att F.T. var den person som de eftersökte. Signalementsuppgifterna framstår dock inte som särskilt särpräglade. Dessutom ger utredningen intrycket att F.T:s egna uppgifter och omständigheter som talade till hans fördel inte beaktats i tillräcklig omfattning. Uppgifterna borde enligt min mening även ha bedömts i ljuset av att de

tullinspektörer som förhörde F.T. flera gånger framförde att han, enligt deras uppfattning, inte var den eftersökte personen.

Sammanfattningsvis anser jag att grunden för beslutet att anhålla F.T. var mycket tveksam.

Hur förundersökningen bedrevs efter anhållningsbeslutet

Ulrika Bentelius Egelrud har uppgett att hon, på grund av att det var sent, ansåg att det inte var möjligt att genomföra förhör med alibivittnena i anslutning till F.T:s förhör. Detta skulle i stället prioriteras på förmiddagen dagen därpå. Det är i och för sig rimligt att man tar sådan hänsyn till eventuella olägenheter för förhörspersoner att man undviker att kontakta dem sent på kvällen. Enligt min mening är sådana hänsyn dock inte lika motiverade när förhörspersonen är närstående till den misstänkte som när det gäller andra personer. Detsamma kan ofta gälla beträffande arbetskollegor, i synnerhet när, som i detta fall, ett alibi för en frihetsberövad person skulle kunna bekräftas och tiden för frihetsberövandet därigenom förkortas.

Det kan vidare ifrågasättas om inte utredningsåtgärderna under förmiddagen borde ha vidtagits mer skyndsamt. Till exempel påbörjades förhören inte förrän efter klockan nio och de hölls efter varandra, dvs. inte parallellt. Förhöret med F.T:s chef genomfördes först vid lunchtid, eftersom hon var upptagen under förmiddagen. Det förhöret borde möjligen ha kunnat komma till stånd något tidigare.

Även bortsett från den saken kan det konstateras att övriga förhörspersoner hade bekräftat F.T:s uppgifter kl. 10.35. Förhören gav honom visserligen inte alibi för tidpunkten för omlastningen av cigaretterna, men gav stöd åt att hans uppgifter i övrigt var korrekta. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att misstanken, enligt min mening, redan vid anhållningsbeslutet var svag kan det ifrågasättas om det var motiverat att vänta in uppgifterna från arbetsgivaren.

Åklagaren har en skyldighet att göra en kontinuerlig prövning av ett frihetsberövande och att häva ett anhållningsbeslut om det inte längre finns något skäl till det. När det uppstår dröjsmål är det särskilt viktigt att frågan om frihetsberövandet ska kvarstå övervägs. Även Tullverket har ett ansvar att, i ett fall som detta, så snabbt och effektivt som möjligt vidta utredningsåtgärder för att få fram underlag för åklagarens bedömning samt att kontinuerligt rapportera till åklagaren.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Allvarlig kritik mot Tullverket, som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut

(Dnr 178-2013)

Beslutet i korthet: När ett beslut i ett tullärende överklagas ska Tullverket som utgångspunkt snarast ompröva det överklagade beslutet. Om omprövningen inte medför att beslutet ändras på det sätt som klaganden begär ska verket översända överklagandet och handlingarna i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet.

När det gäller de överklagade beslut som anmälan avser meddelade Tullverket omprövningsbeslut först drygt två år efter det att överklagandet kom in till Tullverket. Fördröjningen berodde på att det under större delen av den angivna tidsperioden inte vidtogs några åtgärder med anledning av överklagandet. Det har vidare kommit fram att handläggningstider på över två år närmast varit regel vad gäller omprövning av överklagade beslut vid det aktuella kompetenscentret inom Tullverket. Tullverket får allvarlig kritik för de långa handläggningstiderna.

Anmälan

I en anmälan till JO den 8 februari 2013 framförde Torbjörn Eriksson klagomål mot Tullverket. Han var bl.a. kritisk till hur Tullverket hade hanterat ett överklagande från Zetterbergs Industri AB som gällde vissa beslut i tullärenden. Överklagandet hade enligt Torbjörn Eriksson getts in i december 2010 men ännu inte prövats av förvaltningsrätten.

Utredning

Anmälan ledde till att JO hämtade in muntliga upplysningar från Tullverket. Av de uppgifter som lämnades framgick att det aktuella överklagandet hade kommit in till Tullverket i december 2010, men att Tullverket fortfarande inte hade översänt överklagandet och handlingarna i aktuella ärenden till förvaltningsrätten för prövning. Detta berodde på att de aktuella besluten ännu inte hade blivit föremål för omprövning av Tullverket enligt bestämmelserna i 9 kap. tullagen.

Chefen för kompetenscenter Klarering vid Tullverket, Birgitta Hyltén-Cavallius, uppgav vidare att när ett överklagande kommer in hamnar det, beroende på vilket slag av beslut som har överklagats, på ett av de tre nationella kompetenscentren (Klarering, Tillstånd eller Uppföljning) som finns inom Tullverkets område Effektiv handel. Hon redogjorde även för inflödet av överklaganden till kompetenscenter Klarering under den aktuella tidsperioden, vilka personalresurser man på kompetenscentret hade till sitt förfogande för att handlägga dessa överklaganden och för vissa rutiner som införts för att effektivisera handläggningen.

Det som kom fram genom de muntliga upplysningarna ledde till att JO anmodade Tullverket att yttra sig över handläggningen av det aktuella överklagandet och att i samband med detta besvara följande generella frågeställningar.

- Vilka rutiner tillämpar Tullverket när det gäller överklaganden som kommit in till myndigheten?
- Vilken är den genomsnittliga handläggningstiden från det att ett överklagande kommer in till Tullverket till dess att överklagandet överlämnas till den domstol som ska pröva det?
- Vilken uppfattning har Tullverket när det gäller hur bestämmelserna om omprövning ska tillämpas?

Tullverket (generaldirektören Therese Mattsson) yttrade sig. Myndigheten redogjorde inledningsvis för handläggningen av det aktuella överklagandet och anförde därefter följande.

Rutiner på Tullverket gällande överklaganden

Alla överklaganden som inkommer till Tullverket tas emot av Tullverkets diarium som tilldelar överklagandet ett diarienummer. Diariet fördelar överklagandet till det kompetenscenter inom Tullverket som ska handlägga ärendet. Vilket kompetenscenter som ska handlägga ärendet beror på vilken typ av beslut som överklagats. Inom området Effektiv handel handlägger kompetenscenter Tillstånd överklaganden gällande beslut efter ansökan om tillstånd och bindande klassificeringsbesked [...], kompetenscenter Klarering handlägger överklaganden av främst tulltaxeringsbeslut och beslut om påförande av tulltillägg och kompetenscenter Uppföljning handlägger främst överklaganden gällande tulltaxeringsbeslut efter genomförd tullrevision.

På kompetenscenter Klarering, som tilldelats aktuellt ärende för handläggning, tas överklagandet emot av staben som hanterar den initiala kanslihandläggningen, kontrollerar fullmakter och skickar bekräftelsebrev att Tullverket tagit emot överklagandet. Därefter tas ärendet upp för handläggning i den ordning det inkommit till myndigheten av någon av de jurister som arbetar med överklaganden för kompetenscenter Klarering.

Genomsnittlig handläggningstid

Det saknas systemstöd för att få fram uppgift om Tullverkets genomsnittliga handläggningstider vid överklaganden av myndighetens beslut inom Effektiv handel, men inom kompetenscenter Tillstånd har det uppskattats att ett överklagande har en handläggningstid på totalt ca tre veckor innan ärendet kan överlämnas till förvaltningsdomstol och kompetenscenter Uppföljning håller en handläggningstid av överklaganden inom ca 30 dagar. Gemensamt för överklaganden som handläggs inom kompetenscenter Tillstånd och kompetenscenter Uppföljning är att det i respektive ärende redan finns en ärendeakt hos myndigheten med beslutsunderlag, t.ex. en revisionsrapport.

För kompetenscenter Klarering har ingen genomsnittlig handläggning kunnat tas fram. I diariesystemet ligger ärendena öppna även efter det att de överlämnats till domstol. De senaste årens stora inflöde av överklaganden har emellertid orsakat stora balanser vilket i praktiken har medfört långa handläggningstider. Det kan dock konstateras att ärenden som överlämnats till domstol i januari 2013 har kommit in till Tullverket i slutet av 2010.

Tullverket redovisade härefter följande bedömning.

Tullverkets uppfattning om bestämmelserna om omprövning

[...] Tullverket [har en] i princip obligatorisk skyldighet att ompröva överklagade beslut innan ärendet ska överföras till förvaltningsrätten för prövning. Omprövningen ska ske snarast. Endast om det finns särskilda skäl kan överklagandet överlämnas till behörig domstol utan föregående omprövning. Om beslutet vid omprövningen ändras så som klaganden begär förfaller själva överklagandet. Om beslutet ändras på annat sätt än vad som begärts, ska överklagandet däremot anses omfatta det nya beslutet och överlämnas till domstol för prövning.

Tullagens omprövningskyldighet innebär att Tullverket gör en *ny* bedömning av tidigare fattade beslut. En sådan omprövning innebär en mer utvidgad och grundlig genomgång av ärendet än en omprövning enligt förvaltningslagens bestämmelser. Omprövningen är således inte begränsad till om beslutet är uppenbart oriktigt, utan avser beslutets riktighet överhuvudtaget.

Tullverkets handläggning av det aktuella överklagandet

I aktuellt ärende har Tullverket beslutat att i fyra fall neka återbetalning av importtullar då avräkningsnotor inte avlämnats till Tullverket inom föreskriven tid. [---]

Företaget hade även andra överklagandeärenden hos Tullverket, inkomna efter det nu aktuella överklagandet, och Tullverket beslöt att handlägga dem i samband med att det första överklagandet togs om hand. Handläggaren har i det obligatoriska omprövningsbeslutet undersökt samtliga omständigheter, gällande bestämmelser, praxis och lagligt utrymme för myndighetens möjligheter att ändra de beslut som överklagats. Tullverket har därefter i omprövningsbeslut av den 27 februari 2013 [...] respektive den 5 mars 2013 [...] fastställt samtliga överklagade beslut. Tullverket anser därmed inte att någon felaktig bedömning av tullagstiftningens bestämmelser har gjorts i de ursprungliga besluten om nekad återbetalning. Överklagandena är därefter överlämnade till förvaltningsrätten för prövning.

Av handlingarna i ärendet konstateras att det inte vidtagits några åtgärder för prövning i ärendet sedan överklagandet kom in till Tullverket den 27 december 2010 fram till beslutsfattande den 27 februari respektive 5 mars 2013. Det innebär att handläggningen av ärendet har präglats av inaktivitet i drygt 2 år. Detta är enligt Tullverket en oacceptabelt lång tid.

Avslutningsvis

Det är av central betydelse att Tullverket utför sina arbetsgifter i enlighet med gällande lagstiftning.

Under de senaste åren har det varit ett mycket stort inflöde av överklaganden avseende främst tulltaxeringsbeslut och beslut om påförande av tulltillägg, vilket orsakat stora balanser och längre handläggningstider. Det har också varit svårt för myndigheten att uppskatta om ökningen varit tillfällig eller skulle bli bestående varför antalet handläggare inte ökat samtidigt i samma utsträckning. Ökningen torde bero på flera faktorer, bl.a. har tillämpningen inom vissa områden skärpts. Ofta är stora värden involverade och rättsliga invändningar upplevs som motiverade. Teknikutvecklingen har medfört att varor är mer svåra att klassificera och den ökande internethandeln har också medfört förändrade köpvanor där många nya aktörer saknar erfarenhet och kunskap kring gällande bestämmelser för import och export.

För att komma till rätta med de långa handläggningstiderna har [Tullverket] vidtagit åtgärder på både kompetenscenter- och processnivå. En åtgärd är att övrig personal på kompetenscenter Klarering är delaktig i hanteringen av överklaganden. Vidare har ett antal jurister från övriga kompetenscenter inom området Effektiv handel och dess stab både inom ordinarie arbetstid och på övertid, bistått kompetenscenter Klarering och handlagt överklaganden. Under januari 2013 har två visstidsanställda jurister anställts för att arbeta enbart med att handlägga överklaganden inom kompetenscenter Klarering.

Inom Tullverket pågår för närvarande ett arbete för att förstärka den juridiska funktionen och en del i detta arbete är att se över och effektivisera processföringen inom Tullverket.

Tullverket kan konstatera att trots vidtagna åtgärder har handläggningstiderna avseende inkomna överklaganden gällande t.ex. tulltaxeringsbeslut ännu inte nått önskad nivå. [Det aktuella] ärendet [...] är ett exempel på detta. Tullverket är medvetet om att stor arbetsbörda och resursbrist inte ursäktar myndighetens långa handläggningstid. Likväl vill Tullverket poängtera att myndigheten med befintliga resurser försöker väga snabbhet mot kvalitet och rättssäkerhet [...].

I ett beslut den 17 mars 2014 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

I 9 kap. 4 och 5 §§ tullagen (2000:1281) finns bestämmelser om hur överklaganden av beslut enligt tullagstiftningen ska hanteras. Där framgår bl.a. följande.

Tullverket ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om så är fallet snarast ompröva det överklagade beslutet. Om Tullverket vid omprövningen ändrar beslutet så som klaganden begär förfaller överklagandet. Om beslutet ändras på annat sätt än vad som har begärts ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

Ett överklagande som inte avvisas såsom för sent inkommet eller som förfaller enligt vad som nyss sagts ska tillsammans med handlingarna i ärendet överlämnas till den domstol som ska pröva överklagandet. Om det finns särskilda skäl får Tullverket överlämna överklagandet utan föregående omprövning.

Enligt 67 kap. 20 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska Skatteverket snarast ompröva ett beslut som överklagas av en skattskyldig. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 6 kap. 6 § i den numera upphävda taxeringslagen (1990:324). Det var ytterst taxeringslagens bestämmelser om omprövning som utgjorde förebilden för motsvarande bestämmelser i tullagen (se prop. 1994/95:34 s. 109 samt prop. 1989/90:74 s. 316 f. och s. 453). JO har i flera tidigare beslut tagit ställning till den närmare innebörden av det skyndsamhetskrav som angavs i taxeringslagen (se bl.a. JO:s beslut den 26 april 2011, dnr 5742-2010, med hänvisningar). Enligt JO kunde skyndsamhetskravet inte uppfattas på annat sätt än att ärendena om omprövning skulle behandlas med förtur. Ett överlämnande av handlingarna till domstolen borde enligt JO endast i undantagsfall få ske senare än någon eller några månader efter det att överklagandet kommit in till Skatteverket.

Bedömning

Tullverkets skyldighet att ompröva ett överklagat beslut är som framgått i princip obligatorisk. Att Tullverket har en obligatorisk skyldighet att ompröva ett överklagat beslut innan överklagandet överlämnas till domstol medför att den enskildes överklagande inte kommer att prövas av domstol förrän omprövningen ägt rum. Det finns mot den bakgrunden anledning att framhålla att en enskild har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol (se artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen).

Enligt min uppfattning är det synsätt JO tidigare har gett uttryck för i fråga om skyndsamhetskravet när det rör Skatteverkets obligatoriska omprövning, nämligen att omprövningen ska ske ”snarast”, tillämpligt även på Tullverkets obligatoriska omprövning enligt tullagen. Det sagda innebär att det inte annat än i undantagsfall bör få förekomma att Tullverket överlämnar ett överklagande till domstol senare än någon eller några månader efter det att överklagandet har kommit in till Tullverket.

Av utredningen framgår att Tullverket meddelade omprövningsbeslut och översände handlingarna i aktuella ärenden till förvaltningsrätten först mer än två år efter det att Zetterbergs Industri AB:s överklagande hade kommit in till Tullverket. Det har inte framkommit att Tullverket bedömt ärendena som särskilt komplicerade och att detta inverkat på handläggningstiden. I stället berodde fördröjningen, enligt vad Tullverket uppgett, på att det under större delen av den angivna tidsperioden inte vidtogs några handläggningsåtgärder med anledning av överklagandet. Jag kan bara instämma i Tullverkets egen uppfattning att handläggningstiden är oacceptabel.

Av Tullverkets yttrande framgår att sådana handläggningstider som förekommit i det aktuella fallet närmast har varit regel när det gäller kompetenscenter Klarerings genomförande av Tullverkets obligatoriska omprövning. Det finns givetvis anledning att se allvarligt på detta.

Även om Tullverket nu har tillfört det aktuella kompetenscentret vissa resurser samt utarbetat rutiner för att komma till rätta med problemen ska myndigheten kritiseras för de långa handläggningstider som förekommit. Med hänsyn till omfattningen av bristerna är kritiken av allvarligt slag.