

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors**Inspektion av Polismyndigheten, polisområde Västerbotten,
lokalpolisområde Umeå, den 10–12 november 2015**

Inledning

Den 10–12 november 2015 genomförde justitieombudsmannen Cecilia Renfors, byråchefen Stefan Nyman samt föredragandena Per-Ola Cullin, Anna Holmén, Nina Hubendick och Maria Ulfsson Klang en inspektion av Polismyndigheten, polisområde Västerbotten, lokalpolisområde Umeå. Den 11 november deltog också föredraganden Elisabeth Sjöblom och sekreteraren Daniel Andersson.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i Polismyndighetens lokaler på Ridvägen 10 i Umeå. Den inleddes med ett möte där regionpolischefen AA, regionkanslichefen BB, polisområdeschefen CC och lokalpolisområdeschefen DD deltog.

Cecilia Renfors gav en kort presentation av JO och redogjorde för syftet med inspektionen. Därefter lämnade Polismyndighetens medarbetare översiktlig information om verksamheten vid polisregion Nord, polisområde Västerbotten och lokalpolisområde Umeå. Därvid framkom bl.a. följande. Den nya polisorganisationen upplevs i stort som positiv för verksamheten. De stora avstånden i regionen innebär både för- och nackdelar för myndighetens arbete. Ett exempel på fördelar är att avstånden underlättar möjligheten att se mönster och planera tillslag, vilket torde vara en av förklaringarna till att så många som elva procent av anmälda bostadsinbrott i regionen klaras upp. Polisområdet och lokalpolisområdet bedriver ett aktivt arbete för att förebygga etablering av organiserad brottslighet. I dagsläget finns inga kriminella organisationer etablerade i området.

Efter det inledande mötet granskades akter.

Inspektionen avslutades med ett möte där justitieombudsmannen Cecilia Renfors sammanfattade för CC och DD vad som kommit fram vid granskningen.

Inspektionens omfattning

Vid inspektionen granskades cirka 250 ärenden från lokalpolisområde Umeå; de 51 senaste protokollen rörande omhändertagande enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB), de 60 senaste protokollen rörande avlägsnande eller omhändertagande för ordningsstörning enligt 13 § polislagen (PL), de 31 senast avslutade ärendena med beslut om kroppsbesiktning på grund av misstanke om eget bruk av narkotika eller drograttfylleri, de 31 senast avslutade ungdomsärendena (misstänkt under 18 år) där utredningen varit polisledd, de 30 senast avslutade ärendena där den misstänkte varit frihetsberövad genom i vart fall ett anhållande och de 50 senast nedlagda förundersökningarna angående brott enligt 3, 4, 6 eller 8 kap. brottsbalken (där det inte skett anhållande).

Vid inspektionen granskades även intagnas rätt till utomhusvistelse vid arresten i Umeå. Justitieombudsmannens iakttagelser och uttalanden i den delen kommer att redovisas i ärende dnr 3301-2015, och behandlas därför inte vidare i detta protokoll.

Granskningen av akter

Vid granskningen av lokalpolisområdets ärenden gjordes i huvudsak följande iakttagelser.

Omhändertagande för berusning (LOB) och avlägsnande eller omhändertagande för ordningsstörning (13 § PL)

I dessa ärenden granskades framför allt grunden för omhändertagandet och längden på frihetsberövandet. I ärenden om omhändertagande för berusning kontrollerades även om underrättelser hade lämnats till Transportstyrelsen och socialnämnden.

Beslut om omhändertagande för berusning

Besluten var daterade från mitten av september 2015 och framåt. Grunderna för omhändertagandena framgick tydligt av samtliga beslut. Utifrån det som har dokumenterats framstår besluten överlag som väl motiverade och välgrundade. Omhändertagandena hade inte i något fall varat längre än åtta timmar.

I cirka en tredjedel av ärendena framgick inte om den omhändertagne underrättats om anledningen till omhändertagandet enligt 7 § LOB. I några ärenden framgick inte om anmälan hade gjorts till Transportstyrelsen, vilket ska ske enligt 7 kap. 9 § första stycket 3 körkortsförordningen. I ett stort antal ärenden framgick inte om socialnämnden hade underrättats, vilket enligt de allmänna råden till Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om omhändertagande av berusade personer bör göras (6 kap. 2 § FAP 023-1).

Beslut om avlägsnande eller omhändertagande för ordningsstörning

Besluten som granskades var daterade från mars 2013 och framåt. Generellt sett framgår grunderna för ingripandena tydligt av besluten. I något enstaka fall har dock omständigheterna inte varit tillräckligt utförligt beskrivna. Utifrån det som

har dokumenterats framstår besluten överlag som väl motiverade och välgrundade. I flera fall hade det först beslutats om ett avlägsnande, och när det inte ansågs tillräckligt hade personen i stället omhändertagits.

I de flesta fall hade frihetsberövandet varit relativt kortvarigt. I några ärenden fanns dock dokumentationsbrister i fråga om tidsangivelser för frihetsberövandet och frigivningen. Det framgick därför inte hur länge frihetsberövandet pågick. I de fall där tidsangivelser fanns dokumenterade hade frihetsberövandet inte i något fall överstigit sex timmar.

I ett fall fanns ett antal brister i dokumentationen genom att det bl.a. angivits uppenbart felaktiga datum och tidsangivelser för t.ex. handfängsel.

I de fall den omhändertagne varit underårig har denne lämnats över till vårdnadshavare genom att han eller hon blivit skjutsad hem. I ett fall hade dock så inte skett.

Kroppsbesiktning på grund av misstanke om eget bruk av narkotika eller drograttfylleri

I dessa ärenden granskades framför allt om det funnits grund för skälig misstanke och därmed för kroppsbesiktning (28 kap. 12 § rättegångsbalken, RB).

I huvuddelen av ärendena framgick grunden för besluten tydligt – det hade angetts konkreta iakttagelser på tecken på narkotikapåverkan. I ett antal ärenden var dock iakttagelserna inte tillräckligt konkret återgivna. Som exempel kan nämnas att det endast hade angetts att personens uppträdande visade tydliga tecken på narkotikapåverkan, men det framgick inte något närmare om vilka tecken som avsågs. I något fall var de iakttagelser som angetts motsägelsefulla – det angavs t.ex. att den misstänkte både talade mycket snabbt och långsamt.

Ungdomsärenden

I dessa ärenden granskades framför allt frågor om handläggningstid, underrättelser till vårdnadshavare och socialnämnd samt tillgång till försvarare (4–7 §§ och 24 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL).

Handläggningstid

Ärendena hade generellt sett handlagts skyndsamt. Det kan dock noteras att flertalet av de granskade ärendena avsåg relativt lindrig brottslighet, med inte alltför omfattande utredningar.

I några fall hade sexveckorsfristen i 4 § LUL överskridits. Det rörde sig endast om kortare perioder – cirka en till två veckor. De ärendena avsåg flera misstänkta och det hade gjorts tekniska undersökningar. I ett ärende framgick dock inte något särskilt skäl till varför fristen överskridits.

I ett par ärenden hade den totala handläggningstiden blivit relativt lång, även om tidsfristen i 4 § LUL hade hållits. I de fallen (ett ärende om misshandel och ett ärende om skadegörelse) hade misstänkta personer pekats ut tidigt i utredningarna och en del utredningsåtgärder hade vidtagits, men därefter hade det dröjt innan de underrättats om brottsmisstanken enligt 23 kap. 18 § RB.

Försvare

Generellt sett hade den misstänkte biträtts av försvarare i de ärenden som inte endast avsett mindre allvarlig brottslighet.

I ett fåtal av de granskade ärendena kan det dock ifrågasättas om den unge inte borde ha biträtts av försvarare vid förhör. Som exempel kan nämnas ett fall som avsåg flera ungdomar som var misstänkta för en ganska allvarlig stöld, där det hölls ingående första förhör med samtliga misstänkta utan att försvarare var närvarande. I ett annat fall som rörde ett antal ungdomar som var misstänkta för en relativt allvarlig skadegörelse, hölls ett första förhör med en av ungdomarna utan att försvarare var närvarande. De misstänkta, och i förekommande fall vårdnadshavarna, hade i båda ärendena godtagit att förhör hållits utan försvarare närvarande. Det framgick emellertid inte om förundersökningsledaren gjort någon bedömning av behovet av försvarare vid förhören.

Underrättelser

I ett ganska stort antal ärenden framgick inte om underrättelse lämnats till socialnämnden, eller om en företrädare för nämnden kallats till förhör. I några ärenden framgick inte om vårdnadshavare underrättats. I några fall var det oklart när underrättelse skett.

Ärenden med frihetsberövade personer

I dessa ärenden granskades framför allt den enskildes tillgång till försvarare, om förhör enligt 24 kap. 8 § RB hade genomförts med den misstänkte så snart som möjligt efter ett gripande och om gripandet skyndsamt anmälts till åklagare. Även hanteringen av frågan om underrättelse om frihetsberövandet till närstående granskades.

Tidpunkt för förhör och anmälan till åklagare

I flera ärenden hade tiden från gripandet till dess att frihetsberövandet anmäldes till åklagaren uppgått till mellan fem och åtta timmar, och i ett ärende till nio timmar. I flertalet ärenden hölls det s.k. 24:8-förhöret innan gripandet anmäldes till åklagaren. I de fall där det drog ut på tiden innan förhöret genomfördes fanns det i nästan samtliga fall en förklaring till detta, såsom tolkbehov, flera misstänkta, försvararbehov eller gripande på natten. I ett ärende genomfördes 24:8-förhöret elva timmar efter gripandet.

Tillgång till försvarare

Den misstänkte hade vid förhör genomgående underrättats om sin rätt att under förundersökningen biträdas av försvarare och möjligheten att få en offentlig försvarare förordnad för sig (12 § förundersökningskungörelsen). I några

ärenden framgick dock inte den misstänktes inställning till att låta sig höras utan försvarare närvarande. Det framgick inte i något fall om förhørsledaren hade lyft frågan om förhöret kunde genomföras utan närvaro av försvarare till förundersökningsledaren.

Generellt sett hade den misstänkte biträts av försvarare vid förhör om allvarligare brottslighet. Det fanns dock ett ärende om flera fall av grov stöld på ett äldreboende och ett ärende om överfallsrån där den misstänkte inte hade biträts av försvarare vid ett inledande förhör som var relativt ingående.

Underrättelse till närstående

Det framgick inte i något ärende om den misstänkte informerats om sin rätt enligt 24 kap. 21 a § RB att få en närstående informerad om frihetsberövandet eller om sådan underrättelse skett.

Nedlagda förundersökningar

I dessa ärenden granskades framför allt om det funnits tillräckliga skäl att lägga ned förundersökningarna, hur nedläggningsbesluten motiverats och om rubriceringen (kodningen) stämde med det som påstods i anmälan.

I ett ärende som gällde misshandel där målsäganden hörts på sjukhus med synliga skador hade förundersökningen lagts ned utan att förhör hållits med en namngiven misstänkt. I ett annat ärende som gällde slagsmål utanför ett asylboende hade ingen av de två som slogs hörts. I ett ärende som gällde ett förtäckt dödshot uttalat över telefon hade förundersökningen lagts ned utan att vare sig en namngiven misstänkt eller ett namngivet vittne hörts.

I två ärenden som gällde misshandel respektive olaga hot hade förundersökningen lagts ned efter att målsäganden förklarat sig inte vilja medverka i utredningen längre. Som skäl för att lägga ned förundersökningen angavs bevisproblem.

I ett ärende som gällde tillgrepp av kvarglömd egendom i butik föreföll samtliga nödvändiga förundersökningsåtgärder ha vidtagits när polisen beslutade att lägga ned förundersökningen. Trots att tillgreppet filmats och den tillgripna mobiltelefonen återfunnits i den misstänktes garderob tycks polisen ha fäst vikt vid den misstänktes uppgifter om att han hela tiden haft för avsikt att lämna in mobiltelefonen till polisen.

I ett antal ärenden hade som skäl för nedläggningsbeslutet bl.a. angetts att på ”det utredningsmaterial som nu föreligger går det inte att bevisa att den eller de som varit misstänkta har gjort sig skyldiga till brott.”. Det hade dock aldrig funnits någon misstänkt i utredningen.

I några ärenden hade som skäl för nedlägningsbeslutet bl.a. angetts att ytterligare ”utredning kan inte antas förändra bevisläget på ett avgörande sätt.”. Det hade dock inte vidtagits några utredningsåtgärder överhuvudtaget.

I ett par ärenden som gällde tillgrepp av bensin hade förundersökningen lagts ned utan att befintliga övervakningsfilmer hämtats in och granskats, med motiveringen att brottet inte gick att utreda.

JO Renfors sammanfattande bedömning

Det allmänna intrycket är att arbetet vid lokalpolisområdet fungerar bra. Det som kommit fram vid granskningen tyder inte på annat än att ärendehanteringens bedrivs på ett i huvudsak effektivt och rättssäkert sätt. Jag vill dock föra fram följande synpunkter.

Avlägsnande och omhändertagande

Generellt sett kan det sägas att det är svårt att i efterhand avgöra om ett avlägsnande eller ett omhändertagande har varit motiverat. För den som inte själv befunnit sig på plats är det nästintill omöjligt att efteråt bedöma om en person var så berusad att han eller hon inte kunde ta hand om sig själv eller utgjorde en fara för sig själv eller för någon annan (1 § LOB). Det är också svårt att bedöma om någon genom sitt uppträdande har stört den allmänna ordningen, eller utgjort en omedelbar fara för denna, på ett sådant sätt att det var nödvändigt att avvisa eller avlägsna honom eller henne för att ordningen skulle kunna upprätthållas. Vidare är det svårt att fastställa om ett avvisande eller avlägsnande har varit otillräckligt, och att det därför funnits skäl att i stället omhänderta personen (13 § PL).

Det kan dock konstateras att besluten i de granskade ärendena överlag framstår som välgrundade och väl motiverade. I ärenden med omhändertaganden för ordningsstörning fanns det däremot vissa brister i fråga om dokumentationen av hur länge frihetsberövandena hade varat. Det är naturligtvis angeläget att man i efterhand kan kontrollera sådana uppgifter för att kunna fastställa om längden på frihetsberövandet varit proportionerlig och lagenlig.

Vid granskningen framkom även brister i fråga om vissa underrättelser hade lämnats. Dessa iakttagelser kan troligtvis i de flesta fall också hänföras till dokumentationsbrister, dvs. att de aktuella rutorna i protokollen inte har kryssats för. Så var det t.ex. med underrättelse om anledningen till omhändertagandet enligt 7 § LOB och anmälan till Transportstyrelsen.

Med anledning av det som kommit fram vill jag erinra om att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är av stor betydelse att tvångsåtgärder inte bara är välgrundade i sak utan även väl dokumenterade. Det är även viktigt för att den omhändertagne i efterhand ska kunna kontrollera och förstå beslutet.

Kroppsbesiktning på grund av misstanke om eget bruk av narkotika eller drograttfylleri

Utifrån de omständigheter och iakttagelser som angetts i besluten framstår det i huvuddelen av ärendena som om det var sakligt motiverat att utföra en kroppsbesiktning. Besluten var även överlag väl dokumenterade, även om jag noterar att det i många fall är standardiserade motiveringar.

Jag vill därför betona vikten av att beslut om tvångsmedel dokumenteras på ett noggrant sätt. Det är också angeläget att polisen i möjligaste mån ser till att konkretisera och individualisera grunderna för besluten.

Ungdomsärenden

Ungdomsärendena hade generellt sett handlagts skyndsamt. Som framgått har den föreskrivna tidsfristen i 4 § LUL överskridits i några ärenden. Enligt den bestämmelsen får fristen överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till bl.a. utredningens beskaffenhet. Det kan t.ex. handla om ärenden med en mycket omfattande brottsutredning med många misstänkta och ett stort antal brott. En annan situation kan vara att genomförandet av nödvändiga tekniska undersökningar tar lång tid. I ett av de ärenden där tidsfristen överskridits framgick inte några sådana omständigheter som kunde medge att fristen överskreds.

I ett fåtal ungdomsärenden hade som framgått handläggningstiden varit väl lång även om tidsfristen i och för sig i princip hållits, dvs. det generella skyndsamhetskravet i 4 § LUL hade inte iakttagits. Jag vill i detta sammanhang stryka under att formell delgivning av brottsmisstanke inte får skjutas upp i syfte att fördröja att tidsfristen börjar löpa.

I ett par ärenden hade förhör hållits med den unge utan biträde av försvarare trots att sådant biträde var påkallat. Att den misstänkte eller vårdnadshavaren, som i de aktuella fallen, godtar att förhör hålls utan försvarare har inte någon avgörande betydelse, utan det är förundersökningsledaren som ska göra en bedömning av behovet av försvarare.

I fråga om underrättelser till vårdnadshavare och socialnämnd kan jag konstatera att det inte verkar finnas några enhetliga rutiner för dokumentation av att dessa lämnats.

Ärenden med frihetsberövade personer

Överlag har den misstänkte biträts av försvarare när det funnits behov av det. I ett par ärenden kan det dock ifrågasättas om inte den misstänkte borde ha haft tillgång till försvarare redan vid det första förhöret. Det gällde ärenden om tre fall av grov stöld respektive rån. Oavsett den misstänktes inställning till brottsmisstankarna och till att hålla förhöret utan biträde av försvarare kan ett förfarande där förhör hålls utan sådant biträde äventyra den misstänktes rättssäkerhetsintressen. Att förhör genomförs utan försvarare kan också påverka

förhörens bevisvärde, liksom förfarandets förenlighet med kravet på rättvis rättegång enligt Europakonventionen.

Det framgick inte i något ärende om förhørsledaren hade lyft försvararfrågan till förundersökningsledaren innan ett förhör hölls utan närvaro av försvarare. 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). Förhørsledaren ska alltså som huvudregel stämma av frågan om försvarare med förundersökningsledaren innan något mer omfattande förhör hålls.

Av 24 kap. 8 § RB framgår att åklagarens prövning av ett gripande ska göras i så nära anslutning till detta som möjligt. I bestämmelsen anges att den misstänkte ska förhöras så snart som möjligt efter ett gripande. Gripandet ska också skyndsamt anmälas till åklagare. Detta kan i de flesta fall ske efter förhöret. Är saken tveksam eller svår kan det emellertid vara nödvändigt att en anmälan om frihetsberövandet görs redan före förhöret för att åklagaren ska kunna lämna instruktioner om vad den misstänkte ska höras om. Om förhöret inte kan genomföras omedelbart, t.ex. på grund av att en tolk måste anlitas, bör detta inte fördröja en anmälan till åklagaren.

Ett gripande är ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten. Det är därför angeläget att den gripne inte är frihetsberövad längre än nödvändigt innan saken underställs åklagares prövning. Som konstateras har det förekommit frihetsberövanden utan anmälan till åklagare i upp till åtta timmar. Det är enligt min mening en alltför lång tid.

När någon har frihetsberövats genom gripande eller anhållande ska, enligt 24 kap. 21 a § RB, någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen. Om den frihetsberövade motsätter sig att någon underrättas, får underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl.

Den som anhålls ska, enligt 12 a § förundersökningskungörelsen, utan dröjsmål få skriftlig information om sin rätt att enligt 24 kap. 21 a § RB få en anhörig eller annan nära person underrättad om frihetsberövandet.

En uppgift om underrättelse till närstående har skett eller inte ska enligt 20 § förundersökningskungörelsen antecknas i förundersökningsprotokollet. Även om förundersökningsledaren är ytterst ansvarig, är det polisen som ska se till att den typen av rutinåtgärder utförs och dokumenteras på ett korrekt sätt (jfr 17 a § polislagen och 3 § häktesförordningen).

Som framgått har det inte i något av de granskade ärendena funnits någon uppgift om underrättelse till närstående. Jag kan därför inte dra några slutsatser om hur den frågan hanteras. En bidragande orsak till denna brist kan vara att det i mallen för förundersökningsprotokoll inte finns något förtryckt utrymme för sådana anteckningar. En mer pedagogiskt utformad mall skulle sannolikt, tillsammans med utbildningsinsatser, bidra till att minska både såväl eventuella brister i dokumentationen som – vilket ju är allra viktigast – brister när det gäller informationen till misstänkta om deras rättigheter.

Nedlagda förundersökningar

I tre ärenden hade, som framgått, förundersökningen lagts ned utan att förhör hållits med namngivna misstänkta eller, i ett fall, ett namngivet vittne. Generellt bör försiktighet iaktas med att bedöma huruvida brott kan styrkas eller inte innan förhör har hållits med namngivna misstänkta och vittnen. Såvitt jag kan bedöma fanns det inte tillräckliga skäl att lägga ned förundersökningarna innan i vart fall de misstänkta hörts i dessa fall.

I ett par ärenden hade, som framgått, förundersökningen lagts ned efter att målsäganden förklarat sig inte vilja medverka längre. Med anledning av utredningsläget i övrigt i särskilt ett av de ärendena (det fanns både fotografier av skador och ett vittne till händelsen) vill jag erinra om att målsägandens uppfattning inte i sig ska ha någon inverkan på bedömningen av om en förundersökning beträffande ett brott som faller under allmänt åtal ska läggas ned. I det nu aktuella ärendet var vittnet närstående till den misstänkte och därför inte skyldig att vittna. Trots det anser jag att förundersökningen inte borde ha lagts ned innan vittnet tillfrågats om sin inställning till att vittna.

I det ärende som redogjorts för ovan om tillgrepp av en mobiltelefon borde enligt min mening utredaren i stället för att lägga ned förundersökningen ha redovisat ärendet till åklagaren. Bedömningen att den misstänktes uppgifter ska godtas trots stark bevisning mot honom i övrigt är en uppgift som i första hand ankommer på åklagare och domstol.

I ett par ärenden om tillgrepp av bensin är det möjligt att det fanns skäl att lägga ned förundersökningen med hänvisning till bestämmelserna i 23 kap. 4 a § RB, men detta skulle i så fall ha angetts. Att, som skedde, lägga ned förundersökningarna med motiveringen att brottet inte gick att utreda utan att titta på övervakningsfilmerna framstår enligt min mening som tveksamt.

De skäl som angavs för att lägga ned en förundersökning var även i många andra ärenden motsägelsefulla och/eller svåra att förena med befintligt beslutsunderlag. Jag vill därför framhålla att polisen av hänsyn till bl.a. målsäganden måste sträva efter att de skäl som anges till grund för ett beslut om nedläggning av en förundersökning är så rättvisande och tydliga som möjligt.

Vid protokollet

Per-Ola Cullin

Justerat den 22 december 2015

Cecilia Renfors