

Skrivelse till Justitiedepartementet med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner av den brottsutredande verksamheten vid ett antal polismyndigheter

I en skrivelse till Justitiedepartementet den 31 maj 2002, vilken också översändes till bl.a. justitieutskottet för kännedom, anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

En väl fungerande utredningsverksamhet har en betydande brottsförebyggande effekt och den bidrar därmed till tryggheten i samhället. Att anmälda brott utreds på ett kompetent sätt inom rimlig tid är vidare en förutsättning för att målsägandenas intressen skall kunna tillvaratas och är också av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för polisen. Många människor får sin första kontakt med polisen i samband med att de utsätts för brott, t.ex. en misshandel eller ett bostads- eller bilinbrott, och det sätt på vilket en brottsanmälan handläggs blir ofta bestämmande för anmälarens fortsatta syn på polisen och rättssamhället. Det ligger även i en för brott utpekad persons intresse att polisens handläggning inte drar ut på tiden.

Det är därför av största vikt att utredningsverksamheten ges tillräckliga resurser och att de enheter inom polisväsendet som sysslar med brottsutredning är organiserade på ett ändamålsenligt sätt. Av avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet är vidare att den personal som arbetar med brottsutredning har den utbildning och kompetens i övrigt som uppgiften kräver. Det nu sagda gäller självfallet även i fråga om den utredningsverksamhet som bedrivs vid närpolisen.

Jag kunde under tiden efter genomförandet av närpolisreformen i ett antal tillsynsärenden konstatera att det förekom brister av olika slag i närpolisens utredningar av s.k. vardagsbrottslighet. Iakttagelserna avsåg såväl oacceptabelt långa handläggningstider som formella brister av skilda slag. Jag beslutade därför

år 1999 att försöka få en bredare bild av närpolisens utredningsverksamhet genom att genomföra inspektioner vid ett antal polismyndigheter. Dessa inspektioner ägde rum under tiden september 1999–maj 2001. Inspektionerna gav upphov till ett antal särskilda ärenden. Sedan dessa nu avslutats får jag härmed för kännedom överlämna protokollen från inspektionerna och samtliga de beslut som kan vara av intresse. Ett antal av dessa beslut har redan tidigare tillställts departementet.

Allmänt om uppläggnen av inspektionerna

Urvalet av de myndigheter som skulle inspekteras gjordes på ett sådant sätt att man skulle kunna få en uppfattning om utredningen av vardagsbrottslighet vid polismyndigheter av olika storlek och i olika delar av landet. Syftet var att med en rimlig arbetsinsats få en representativ bild av den brottsutredande verksamheten inom det svenska polisväsendet.

Det visade sig under inspektionerna att närpolisreformen hade utformats på olika sätt vid olika polismyndigheter. För att man skulle få en rättvisande bild av utredningen av vardagsbrottslighet vid de olika myndigheterna var det därför nödvändigt att i vissa fall låta inspektionerna avse också centrala utredningsenheter av olika slag.

Inspektionerna

Polismyndigheten i Stockholms län

I september 1999 inspekterades närpolisområde Centralstationen (CST) (dnr 3585-1999), i maj 2000 närpolisområde Klara (dnr 1647-2000), båda i City polismästardistrikt, och i november 2000 närpolisområde Upplands Väsby (dnr 3973-2000) i Norrorts polismästardistrikt.

Mina bedömningar i de ärenden som föranleddes av iakttagelserna vid inspektionerna redovisades i beslut den 8 mars (dnr 4613-1999), den 9 mars (dnr 4618-1999), den 6 april (dnr 4617-1999), den 10 april (dnr 4620-1999), den 25 april (dnr 4615-1999 och 4616-1999), den 17 oktober (dnr 4612-1999), den 14 december (dnr 4619-1999) och den 19 december 2000 (dnr 4614-1999) avseende närpolisområde CST, den 9 oktober (dnr 2213-2000 och 2215-2000), den 17 oktober (dnr 2214-2000), den 6 november (dnr 2211-2000), den 11 december (dnr 2210-2000 och 2212-2000) och den 15 december 2000 (dnr 2216-2000) avseende närpolisområde Klara samt den 12 mars 2001 (dnr 4226-2000) avseende närpolisområde Upplands Väsby.

Polismyndigheten i Hallands län

I juni 2000 inspekterades kriminalavdelningen i Halmstad och närpolisområde Halmstad (dnr 2127-2000). Mina bedömningar i de ärenden som föranleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i beslut den 18 januari (dnr 3212-2000), den 31 januari (dnr 3203-2000), den 6 februari (dnr 3209-2000), den 13 juni (dnr 3211-2000), den 6 juli (dnr 3204-2000 och 3206-2000) och den 5 oktober 2001 (dnr 3208-2000).

Polismyndigheten i Kalmar län

I december 2000 inspekterades kriminalavdelningen och närpolisområde Kalmar (dnr 4228-2000). Mina bedömningar i de ärenden som föränleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i beslut den 21 juni (dnr 527-2001) och den 25 juni 2001 (dnr 526-2001) samt den 19 mars 2002 (dnr 528-2001).

Polismyndigheten i Södermanlands län

I februari 2001 inspekterades utredningsverksamheten i Strängnäs i Polisområde Eskilstuna (dnr 667-2001). Mina bedömningar i de ärenden som föränleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i beslut den 13 mars 2001 (dnr 667-2001) och den 19 november 2001 (dnr 3311-2001).

Polismyndigheten i Jämtlands län

I mars 2001 inspekterades kriminalavdelningen (rotel 9), polisområde Östersund och närpolisområde Berg (dnr 1087-2001). Mina bedömningar i det ärende som föränleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i ett beslut den 21 september 2001 (dnr 1456-2001).

Polismyndigheten i Norrbotten

I maj 2001 inspekterades länskriminalavdelningen samt närpolisområdena Boden och Luleå i polisområde Luleå (dnr 1914-2001). Mina bedömningar i de ärenden som föränleddes av iakttagelserna vid inspektionen redovisades i beslut den 26 juni (dnr 1914-2001) och den 2 november 2001 (dnr 2435-2001) samt den 15 maj 2002 (dnr 2437-2001).

Iakttagelser

Syftet med inspektionerna var i första hand att undersöka om ärendena vid de inspekterade enheterna handlades i enlighet med det skyndsamhetskrav som uppställs i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken. Vid granskningen tillämpades ett ”generöst” synsätt, som innebar att som huvudregel endast sådana öppna ärenden i vilka det under minst ett års tid inte hade vidtagits någon synbar utredningsåtgärd antecknades i protokollet. Ungdomsärenden antecknades emellertid med utgångspunkt i de särskilda skyndsamhetskraven i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). I protokollen antecknades vidare iakttagelser av anmärkningsvärda dröjsmål med att fatta beslut i frågan om förundersökning skulle inledas samt iakttagelser av brister av andra slag i den formella handläggningen.

Ingen av de inspekterade myndigheterna undgick kritik. Det kunde genomgående konstateras att utredningsverksamheten vid de inspekterade enheterna inte uppfyllde rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. När det gäller ungdomsärenden kunde jag i ett antal fall konstatera att det särskilda krav på skyndsamt handläggning som läggs fast i 4 § LUL inte har varit uppfyllt. Som framgår av de bifogade protokollen och besluten kunde också andra brister i verksamheten iakttagas.

Åtgärder efter mina inspektioner

Jag har till uppföljning av inspektionerna infortrat uppgifter om balansläget vid de inspekterade enheterna vid polismyndigheterna i Stockholms, Hallands, Kalmar, Jämtlands och Södermanlands län avseende tidpunkter ungefär ett år efter respektive inspektionstillfälle. Jag har därvid kunnat konstatera att balansläget genomgående har förbättrats. Det framgår emellertid inte i vilken utsträckning ärenden har avslutats genom att färdigställda förundersökningsprotokoll har lämnats till åklagare och i vilken utsträckning de i stället har avslutats genom nedläggningsbeslut av polismyndigheten.

Polismyndigheten i Södermanlands län har uppgett att myndigheten sedan den 1 januari 2002 har en ny organisation, som bl.a. innebär att det inte längre finns något Polisområde Eskilstuna. Det går därför inte att göra några direkta jämförelser mellan den nuvarande situationen och förhållandena vid tidpunkten för inspektionen. Redovisningarna från övriga myndigheter har sammanfattats i bilaga till denna skrivelse.

Synpunkter med anledning av iakttagelserna

Jag har inte sett som min uppgift att göra någon egentlig analys av orsakerna till de iakttagna bristerna. I några fall har jag emellertid kunnat konstatera att personalstyrkan har varit klart underdimensionerad; i ett närpolisområde med en balans om 600 ärenden fanns exempelvis endast två utredningsmän, och vid en kriminalavdelning var en person förundersökningsledare i mer än 800 ärenden. Vid flera enheter saknades effektiv och kompetent arbetsledning, och på många håll förelåg brister vad gällde bevaknings- och prioriteringsrutiner. I några fall hade ärendena t.ex. inte fördelats mellan olika utredande enheter på ett rationellt sätt.

Polismyndigheterna har i sina yttranden själva i första hand hänvisat till resursbrist. I vissa fall har man också medgett att rutinerna för ärendebevakningen har varit bristfälliga och att utredningspersonalens kompetens inte har varit tillräcklig.

Jag har i ett antal beslut funnit anledning att erinra om vad som föreskrivs i 3 kap. 6 a § polisförordningen (1998:1558). Enligt denna bestämmelse skall polismyndigheten fördela ärendena mellan de anställda efter deras kvalifikationer och därvid beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen samt se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall vidare beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet.

Jag har i mina beslut vidare framhållit att det övergripande ansvaret för verksamheten vid en utredningsavdelning vilar på avdelningens chef samt att det ankommer på denne att se till att ärendena fördelas mellan utredarna på ett lämpligt sätt och att ombesörja att det finns väl fungerande prioriterings- och bevakningsrutiner. Det ankommer vidare på honom att informera närmast högre chef, om han gör den bedömningen att verksamheten, t.ex. på grund av underbemanning eller bristande kompetens hos utredningspersonalen, inte kan bedrivas på ett godtagbart sätt. Ytterst vilar enligt 6 § verksförordningen

(1995:1322) och 1 kap. 7 § polisförordningen (1998:1558) ansvaret för verksamheten vid en polismyndighet på länspolismästaren i dennes egenskap av myndighetens chef.

Slutord

Som framgått har mina inspektioner visat på allvarliga brister vad gäller utredningen av vardagsbrottslighet vid samtliga inspekterade polismyndigheter. Framställningen i Brottsförebyggande rådets rapport (2002:4) Varför har brottsuppleringen minskat? ger vid handen att det förekommer liknande brister också vid andra polismyndigheter.

Det är enligt min mening angeläget att man generellt ser över polisens brottsutredande verksamhet och vidtar de åtgärder som kan krävas för att utredningsverksamheten skall hålla godtagbar kvalitet. Det har i JO:s ärende dnr 2970-2001 upplysts att Rikspolisstyrelsen i samarbete med polismyndigheterna har påbörjat ett metodutvecklingsarbete avseende vardagsbrottsligheten. Som jag har nämnt i det föregående har flera av de inspekterade polismyndigheterna efter mina inspektioner lyckats nedbringa utredningsbalanserna vid de inspekterade enheterna. Av avgörande betydelse för allmänhetens förtroende för polisverksamheten är emellertid att arbetet med att minska balanserna inte sker på bekostnad av utredningarnas kvalitet och målsägandes, misstänkta och andra berörda personers rättssäkerhet.