

Chefsjustitieombudsmannen
Claes Eklundh

Kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning

I ett beslut den 31 januari 2001 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Initiativet

Jag genomförde den 14–16 juni 2000 en inspektion vid Polismyndigheten i Hallands län (kriminalavdelning Halmstad och närpolisområde Halmstad). Inspektionen vid kriminalavdelningen omfattade de 200 äldsta öppna ärendena samt stickprovsvis avslutade ärenden under åren 1999 och 2000. Vid närpolisområdet granskades stickprovsvis öppna ärenden.

Vid inspektionen upplystes att kriminalavdelningen per den 31 maj 2000 hade en utredningsbalans om 1 538 ärenden, varav 905 ärenden inte var utlagda på någon handläggare utan låg i den s.k. outdelade balansen. Vid kriminalavdelningen tjänstgjorde 21 utredningsmän. Inspektören AA var i början av juni 2000 förundersökningsledare i 843 ärenden. Myndigheten har gjort ett par försök att avarbeta ärendebalansen och man hade i detta syfte vid några tillfällen tillsatt särskilda avarbetningsgrupper.

I fråga om bevakningsrutinerna vid kriminalavdelningen upplystes under inspektionen att de ärenden som var inlottade på åklagare över huvud taget inte bevakades. Ansvar för ärendena låg i stället på den åklagare som var förundersökningsledare. Det förekom inte heller någon regelmässig bevakning eller uppföljning från kriminalavdelningens sida av de på utredningsmän utlagda ärenden i vilka polisen var förundersökningsledare. Man tog exempelvis inte fram några bevakningslistor från RAR-systemet. Den outdelade utredningsbalansen genomgicks ungefär en gång i halvåret. Man delade inte ut några ärenden från den outdelade balansen till handläggarna, eftersom dessa redan hade fullt upp med att handlägga nya prioriterade ärenden. Vid avdelningen fanns endast en utbildad handläggare av bedrägeriärenden. Denne var emellertid sedan 1995 ianspråktagen för andra arbetsuppgifter, vilket innebar att det inte fanns någon särskild handläggare som kunde handlägga bedrägeriärendena.

Den 31 maj 2000 hade närpolisområde Halmstad en utredningsbalans om 207 ärenden. I närpolisområdet fanns fyra utredningsmän och 12 närpolis. Närpolisområdet handlade i huvudsak ungdomsärenden och spaningsärenden samt ärenden om trafikbrott och dödsfall utan misstanke om brott.

Vid inspektionen uppmärksammades 149 ärenden vid kriminalavdelningen, i vilka handläggningstiden kunde ifrågasättas i olika hänseenden. Ärendena avsåg bl.a. grov misshandel, misshandel, grov stöld, stöld, bedrägeri, olaga vapeninnehav, försök till mordbrand, brott mot miljöskyddslagen, förskingring, mened, osann partsutsaga, övergrepp i rättssak, allmänfarlig vårdslöshet, otillåtet förfarande med pornografisk bild, djurplågeri, olovlig tillverkning av sprit och skyddande av brottsling. I dessa ärenden hade i princip inga utredningsåtgärder vidtagits under minst ett års tid, och i vissa fall föreföll det i anmälan angivna brottet ha preskriberats. Av de 149 ärendena var 40 äldre än tre år, 79 var mellan två och tre år gamla och 30 var mellan ett och två år gamla.

Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Hallands län för upplysningar och yttrande över

- orsaken till att ett stort antal ärenden hade legat lång tid utan att några åtgärder hade vidtagits i dem,
- vilka åtgärder polismyndigheten har vidtagit och/eller kommer att vidta för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna samt för att avarbeta ärendebalansen,
- vilka prioriteringar som tillämpas vid polismyndigheten beträffande brottsutredningar. (Som redogjorts för i det föregående fanns bland de granskade ärendena påstådda brott av vitt skilda slag, särskilt kan nämnas ärende K5952-97 som handlade om en påstådd misshandel riktad mot en gravid kvinna.)

Samtidigt anmodades polismyndigheten att yttra sig över de kontroll- och bevakningsrutiner som tillämpades beträffande ännu inte avgjorda ärenden vid kriminalavdelningen.

Polismyndigheten (länspolismästaren BB) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats två promemorior från polismästaren CC (chef för kriminalpolisen) samt en promemoria från kommissarien DD och kriminalinspektören AA (förundersökningsledare vid kriminalavdelning Halmstad). I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Myndighetsledningen har fortlöpande analyserat utvecklingen vad gäller balanserna. Som framgår av CC:s redovisning har det vidtagits ett stort antal åtgärder. Det kan konstateras att dessa inte varit tillräckliga. Polismyndigheten har varit medveten även om detta och fört fram det till bl a Rikspolisstyrelsen i samband med sk resultat- och budgetdialoger. Det har dessutom varit uppenbart att kompetensen och kvalitetskontrollen inte varit tillfredsställande, vilket lett till omfattande utvecklings- och utbildningsåtgärder. Härtill kommer att verksamheten vid Polismyndigheten, såväl organisation som arbetssätt och resursfördelning, kommer att bli föremål för

en utvärdering så snart det s k RPS-försöket (se redogörelse från CC) avslutats, varvid resultatet av förevarande inspektion kommer att vara en utgångspunkt.

Läget vid Polismyndigheten i Hallands län visar på hur svårt det är att klara ordning och säkerhet samtidigt som övriga lagstadgade uppgifter. Utredningsverksamheten måste konkurrera om samma resurs som övrig polisverksamhet, allt inom ramen för de politiska prioriteringarna. Resultat av Polismyndighetens förra organisation visar att utredningsverksamheten inte klarades av inom ramen för en då integrerad närpolisverksamhet, bl a beroende på att den händelsestyrda verksamheten ianspråkto g så stor andel av resurserna, sannolikt beroende på att resursen totalt sett är för liten. Nu har ett annat arbetssätt prövats. Det kan konstateras att organisationen, i vart fall hjälpligt, klarat av att hålla jämn takt med antalet inkomna ärenden. Problemet med de äldre ärendena kvarstår dock. Polismyndigheten har därför hos Rikspolisstyrelsen åter anmält behov av hjälp. Det bör noteras att Polismyndigheten även saknar förmåga att lösa uppgifterna inom området ordning och säkerhet på ett tillfredsställande sätt. Av tradition har resurser från detta område utnyttjats, då balanserna växt för mycket. Sommarproblematiken i Halland kräver dock en ovanligt stor andel av myndighetens resurser, varför förstärkning till Kriminalpolisen inte har kunnat ske på sätt som varit vanligt förr. Det bör även noteras att all kraft vid Kriminalpolisen går åt till utredningsverksamhet. Några resurser för s k spaningsverksamhet är inte avdelade, vilket skett efter en medveten avvägning med hänsyn till balansutvecklingen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Polismyndigheten, om än med viss tvekan, förmår hålla takten med inkommande ärenden. Samtidigt är det uppenbart att avarbetningstakten är för långsam. Detta får icke acceptabla konsekvenser för den rättssökande allmänheten. Ett stort antal åtgärder har vidtagits för att rätta till bristerna. Det finns dock en gräns för vad en organisation orkar med, särskilt med hänsyn till att Polismyndigheten i vart fall under 1998 och 1999, tvingats amortera ett före 1997 upplupet anslagsöverskridande, vilket inneburit att återanställningar inte kunnat ske i önskad omfattning. Polismyndighetens ledning har därför inlett en dialog med Rikspolisstyrelsen.

Bedömning

Inspektionen den 14–16 juni 2000 vid Polismyndigheten i Hallands län (kriminalavdelning Halmstad och närpolisområde Halmstad) utgör ett led i en granskning av den brottsutredande verksamheten vid olika polismyndigheter i landet. Inom ramen för detta projekt inspekterades i september 1999 närpolisområde Centralstationen (CST), i maj 2000 närpolisområde Klara och i november 2000 närpolisområde Upplands Väsby, alla vid Polismyndigheten i Stockholms län, samt i december 2000 kriminalavdelningen Kalmar och närpolisområde Kalmar vid Polismyndigheten i Kalmar län.

Mina iakttagelser beträffande handläggningen av kriminalärenden vid närpolisområdena CST och Klara har redovisats i beslut den 17 oktober 2000 (dnr 4612-1999) respektive den 11 december 2000 (dnr 2210-2000 och 2212-2000).

I dessa beslut framhöll jag att polisens uppgift att utreda begångna brott är en central del av polisväsendets arbetsuppgifter. Jag uttalade härutöver följande i frågan.

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 bilbrott, 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.

Som närmare utvecklats i de nyss nämnda besluten kunde jag konstatera förekomsten av allvarliga brister i polisens utredningsverksamhet vid de två närpolisområdena.

Också vid den nu aktuella inspektionen av kriminalavdelningen i Halmstad framkom allvarliga brister i utredningsverksamheten. De mest anmärkningsvärda av dessa gällde de mycket långa handläggningstiderna och avsaknaden av väl fungerande bevaknings- och kontrollrutiner. Vidare förelåg vissa brister i fråga om prioriteringen av de olika ärendetyperna. Det kunde sammanfattningsvis konstateras att utredningsverksamheten inte uppfyllde de krav som måste ställas på sådan verksamhet.

Som framgår av redogörelsen i det föregående kunde handläggningstiden ifrågasättas i ett stort antal ärenden (för en närmare redogörelse hänvisas till det protokoll som fördes vid inspektionen, JO:s ärende dnr 2127-2000). Handläggningen av dessa ärenden uppfyllde inte det skyndsamhetskrav som läggs fast i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken.

Det bör i sammanhanget särskilt framhållas att flera av de granskade ärendena gällde våldsbrott, dvs. en brottstyp som bör prioriteras i utredningshänseende. Som ett exempel kan nämnas ärendet K5952-97, som avsåg en påstådd misshandel riktad mot en gravid kvinna. DD och AA har uppgett att inkommande ärenden prioriteras enligt myndighetens verksamhetsplan. Jag har inte underlag för att ifrågasätta riktigheten av detta påstående. Det nyss nämnda exemplet visar emellertid att ärendena i utredningsbalansen inte alltid prioriteras på ett riktigt sätt. Det kan tilläggas att CC har uppgett att man har funnit brister i kriminalavdelningens prioritering av brottsutredningar.

Det finns sannolikt ett samband mellan dessa brister och avsaknaden av väl fungerande bevaknings- och kontrollrutiner. Som har nämnts i det föregående framkom vid inspektionen att det över huvud taget inte förekom någon bevakning av de ärenden som var inlottade på åklagare, att det i de ärenden som var utlagda på utredningsmän och där polisen var förundersökningsledare inte skedde någon regelmässig bevakning eller uppföljning från kriminalavdelningens sida samt att den outdelade balansen genomgicks endast ungefär en gång i halvåret. Det är uppenbart att det som nu har beskrivits inte kan betecknas som tillfredsställande bevaknings- och kontrollrutiner. Iakttagelserna vid inspektionen förmedlade snarast

ett intryck av att kriminalavdelningen inte hade fullständig kontroll över arbetsituationen med den stora outdelade ärendebalansen. DD och AA har nu uppgett att ”Fukommissarien går efterhand, varannan månad, igenom ärendehögarna”.

Som förklaring till det besvärliga läget har polismyndigheten huvudsakligen anfört resursbrist. Man har bl.a. pekat på att myndigheten har tvingats amortera ett anslagsöverskridande, och myndigheten har vidare framhållit att utredningsverksamheten måste konkurrera om de tillgängliga resurserna med den övriga polisverksamheten. DD och AA har hävdade att den enda möjliga utvägen ur den föreliggande situationen är att kraftigt förstärka utredningsresurserna.

De brister som konstaterades vid inspektionen kan säkerligen till viss del förklaras med att kriminalavdelningen inte har haft tillräckliga personella resurser. Det framstår exempelvis som helt orimligt att en enda person är förundersökningsledare i 843 ärenden. Det är uppenbart att denne inte har någon som helst möjlighet att utöva ett aktivt förundersökningsledarskap i samtliga dessa ärenden (se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]). En sådan arbetsituation kan självfallet få till resultat att förundersökningsledarna känner uppgivenhet inför uppgiften och att arbetsmoralen urholkas hos både förundersökningsledare och utredare.

Enligt min uppfattning kan emellertid situationen vid kriminalavdelningen inte endast tillskrivas brist på resurser. Polismyndigheten har i sitt yttrande påtalat att kompetensen och kvalitetskontrollen inte varit tillfredsställande och att viss utbildning därför har skett. Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att utredningspersonalen har den kunskap och erfarenhet som arbetsuppgiften kräver (jfr 3 kap. 6 a § polisförordningen [1998:1558]).

Vissa av de brister som iaktogs vid inspektionen, t.ex. avseende prioriterings- och bevakningsfrågorna, får anses ha sin grund i att ledningen för kriminalavdelningen inte på ett tillräckligt effektivt och kompetent sätt utarbetat väl fungerande rutiner.

Det övergripande ansvaret för verksamheten vid en utredningsavdelning vilar på avdelningens chef. Det ankommer således på denne att se till att verksamheten bedrivs lagenligt och effektivt. Till chefens arbetsuppgifter hör bl.a. att se till att ärendena fördelas mellan utredarna på ett lämpligt sätt samt 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 ansvaret för verksamheten vid en polismyndighet på länspolismästaren i dennes egenskap av myndighetens chef. Enligt 7 § första stycket verksförordningen är en av de uppgifter som ankommer på myndighetschefen att se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten för dess sätt att bedriva utredningsverksamheten vid kriminalavdelningen i Halmstad. Att ett stort antal ärenden har legat så lång tid som det här är fråga om utan att några som helst utredningsåtgärder har vidtagits är självfallet helt oacceptabelt.

Som framgår av remissvaret kommer verksamheten vid polismyndigheten att bli föremål för en utvärdering. Jag utgår från att polismyndigheten i samband därmed vidtar kraftfulla åtgärder för att säkerställa att utredningsverksamheten kan bedrivas på effektivt och rättssäkert sätt. Jag noterar att polismyndigheten avser att göra en särskild insats för att komma till rätta med balanserna av bedrägeriärenden.