

Kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet

Bakgrund

Vid en inspektion den 1 och 2 december 1998 av Polismyndigheten i Skåne, Internutredningsgruppen (IUG), granskades handläggningen av de 30 äldsta ärendena och av alla de ärenden som hade kommit in under år 1998. Vid tidpunkten för inspektionen bestod personalstyrkan vid IUG av fem utredningskommissarier, varav två var tillfälligt anställda. Före den 1 september 1998 bestod gruppen av två kommissarier. Chef för enheten var kommissarien AA.

Vid granskningen konstaterades att ett stort antal ärenden hade legat lång tid utan att några handläggningsåtgärder hade vidtagits i dem. Exempelvis hade flertalet av de 30 äldsta ärendena legat upp emot två år och i vissa fall t.o.m. drygt två år utan att några synbara åtgärder hade förekommit. I fråga om vissa av de ärenden som fortfarande stod öppna visade det sig vid en under inspektionen utförd kontroll att åklagare långt tidigare hade beslutat att avsluta utredningarna. Därutöver konstaterades att ett stort antal av 1998 års ärenden hade legat sedan januari eller februari 1998 utan att några utredningsåtgärder hade vidtagits. – – –

ChefsJO Eklundh beslutade att handläggningen skulle tas upp till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Polismyndigheten anmodades att inkomma med upplysningar och yttrande över

- orsaken till att ett stort antal ärenden hade legat lång tid utan att några åtgärder hade vidtagits i dem,
- vilka kontroll- och bevakningsrutiner polismyndigheten (IUG) hade beträffande ännu inte avgjorda ärenden,
- vilka åtgärder polismyndigheten hade vidtagit eller skulle komma att vidta för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna.

Polismyndigheten (länspolismästaren BB) kom in med följande remissvar.

Orsaker till långsam handläggning

Inflödet av anmälningar mot polisanställda avseende brott som har samband med anställningen var under åren 1994–1996 i genomsnitt omkring 350 ärenden per år. Under 1997 skedde en markant ökning varvid inkom 504 ärenden. Den ingående balansen den 1 januari 1997 var 200 ärenden. På grund av det stora anmälningsinflödet ökade balansen med 98 ärenden under året så att den utgående balansen för 1997 var 298 ärenden. På grund härav och med anledning av att en av de tre kommissarierna vid internutredningsgruppen blivit långtidssjuk beslutade länspolismästaren att ledigförklara två anställningar som kommissarie genom en kungörelse den 19 februari 1998. Detta anställningsförfarande skedde samtidigt med genomförandet av polismyndighetens omorganisation. Denna innebar bland annat rekrytering av ett mycket stort antal arbetsledare där tillsättningsprocessen håller på att avslutas nu. Det dröjde till september månad 1998 innan nya befattningshavare fanns på plats i internutredningsgruppen. En utökning med en utredningsman gjordes i förhållande till utlysningkungörelsen. Det innebar att tre kommissarier tillsattes. Ärendebalansen var då omkring 400 ärenden.

Bedömning

En orsak till att ett stort antal ärenden har legat lång tid utan att några åtgärder vidtagits synes vara att genomförd ärendebevakning inte följts upp i tillräcklig omfattning och att ärendeprioritering inte alltid genomförts. Det gäller särskilt ärenden från 1995 och 1996. Ett flertal ärenden skulle t.ex. kunna ha redovisats efter en enkel kontroll med åklagarmyndigheten. Det kan vidare konstateras att ärendebalansen, på grund av ett ökat anmälningsinflöde, långtidssjukdom och ett för långsamt tillsättningsystem inom polisen, blivit för stor och att genomströmningshastigheten därmed generellt förlängts. Särskilt under våren 1998 blev bemanningssituationen svår.

Polismyndighetens åtgärder för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna

Kontroll- och bevakningsrutiner

Ärendebevakningen i RAR-systemet (Rationell Anmälans Rutin) har ändrats från tidigare ett och ett halvt år till att gälla alla ärenden äldre än sex månader. Uppföljning av bevakningen sker varje månad av chefen för internutredningsgruppen. Kontakt tas med utredningsman eller åklagare för att kontrollera läget i varje enskilt ärende.

Resultatuppföljning som anger inkomna ärenden, redovisade ärenden, ärendebalans, genomströmningstid, åtal och domar redovisas för länspolismästaren varje månad.

En ny tjänsteföreskrift har utarbetats för att tydliggöra ansvarsfördelning och säkerställa vissa bevakningsåtgärder.

Organisation och arbetsledning

Arbetsledningen har förstärkts genom att ledningsansvaret sedan november 1998 vilar på en polisintendent. En ny gruppchef förordnades dessutom från och med den 1 februari 1999. Enheten består av ytterligare fyra kommissarier och en assistent. Fram till sommaren 1999 finns dessutom ytterligare en assistent anställd.

Det sker nu en omedelbar analys och direktstyrning av varje enskilt inkommet ärende. Gamla ärenden fördelas till en avarbetningsgrupp.

Avarbetningsplan

En handlingsplan har utarbetats vid enheten. Ärendebalansen skall avsevärt minskas. Tidsplanen är att detta ska ske före den 31 maj 1999. Nya ärenden skall efter åklagarens beslut påbörjas omedelbart i prioriterade ärenden och senast inom två månader i övriga ärenden. Ett mål är dessutom att anmälningsinflödet skall minska genom brottsförebyggande information och fortsatt etikutbildning.

Tre kommissarier har avdelats för att i första hand avarbeta balansen. Två kommissarier tar hand om nya ärenden. Civil personal har fått nya uppgifter. Det innebär

bland annat att införskaffa kompletterande handlingar till anmälan. Under av-
arbetningstiden förstärks därför den civila personalen med en befattningshavare.

Åklagarkontakt

Möten mellan länspolismästaren och överåklagaren sker sedan lång tid tillbaka.
Internutredningsverksamheten diskuteras kontinuerligt. Möten mellan chefs-
åklagarna, biträdande chefsåklagarna och internutredningsgruppen hålls med jämna
mellanrum. Direktkontakter med åklagaren tas i ökad utsträckning i enskilda
ärenden.

Bedömning av polismyndighetens åtgärder

Polismyndigheten har nu en god kontroll och bevakning av samtliga ärenden. En
tillräckligt stor och kompetent personalresurs har tillsatts. Arbetsmetodiken har
förändrats och kvaliteten har höjts i enskilda ärenden. Den 22 mars 1999 var 293
ärenden i balans varav 55 hos åklagarmyndigheten för beslut. Balansen beräknas
vara på en acceptabel nivå före sommaren 1999.

I oktober 1999 infordrades nya statistikuppgifter från IUG. Det framkom därvid att
IUG den 28 oktober 1999 hade 299 öppna ärenden, varav fem var från år 1997, 69
från år 1998 och resterande 225 från år 1999. Polisintendenten CC lämnade
samtidigt följande upplysningar.

Uppföljning av ärendebalansen inom internutredningsgruppen

Balansen var 350 ärenden vid 1998 års utgång. I april hade balansen gått ner till ca
300 ärenden trots ett stort inflöde. Därefter ökade inflödet ytterligare till en nivå som
pekade mot 600 ärenden vid årets slut. Länspolismästaren informerades och be-
slutade att ytterligare förstärka internutredningsgruppen så snart som möjligt. Den
1 september tillfördes två kommissarier och den 1 november kommer ytterligare en.
Det betyder att gruppen då består av 7 kommissarier och två assistenter.

Antalet inkomna ärenden till och med den 28 oktober 1999 är 482. Gruppen har
under året redovisat 524 ärenden. Den totala balansen har under året minskat från
350 ärenden till 300 ärenden.

Prognosen per den 31 december 1999 är 600 inkomna ärenden, 700 redovisade
ärenden och en total ärendebalans på 250 ärenden.

Resultatet av den stora avarbetningen av ärenden är 8 åtal och ett strafföreläggande
för brott i samband med arbetet under första halvåret. Två av åtalen har ogillats och
två har ännu inte varit föremål för någon huvudförhandling. Två befattningshavare
har sagt upp sig efter inledd process om avskedande. Ytterligare en befattnings-
havare riskerar avsked.

I ett beslut den 5 november 1999 anförde chefsJO Eklundh följande.

Bedömning

Till polisens uppgifter hör bl.a. att övervaka den allmänna ordningen och säker-
heten, hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat samt bedriva
spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen
[1984:387]). För att polisen skall kunna fullgöra sina uppgifter har den genom lag
utrustats med vittgående befogenheter som bl.a. innefattar rätt att i skilda hän-
seenden begränsa enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter. I dessa befogenheter
ingår rätt att under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänste-
åtgärd (se 10 § polislagen). Polisen kan sägas i princip ha monopol på att utöva
statens våldsbefogenheter mot enskilda.

Det är mot denna bakgrund uppenbarligen av största vikt att det finns ett effektivt och väl fungerande system för att övervaka att polisen använder sina befogenheter på ett sätt som innebär att kraven på lagenlighet, rättssäkerhet och objektivitet tillgodoses. Ett sådant kontroll- och sanktionssystem är en nödvändig förutsättning för att allmänheten skall kunna hysa förtroende för polisverksamheten.

I ett system av nu nämnt slag utgör regler om hur man skall handlägga anmälningar om brott begångna av anställda inom polisväsendet en central beståndsdel. Bestämmelserna om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen finns sedan den 1 januari 1999 i 5 kap. Polisförordningen (1998:1558). Dessförinnan återfanns motsvarande regler i 6 kap. polisförordningen (1984:730).

Om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning, skall anmälan omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte (1 § första stycket 1). Detsamma gäller om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest och skadan är allvarlig (1 § första stycket 2), eller om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet (1 § första stycket 3). Vissa undantag från skyldigheten att överlämna ett ärende till åklagare finns i 1 § andra stycket. I 6 § finns bestämmelser om hur en anmälan om att någon anställd inom polisen gjort sig skyldig till brott som inte har samband med arbetet skall handläggas.

Rikspolisstyrelsen har vidare utarbetat vissa föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot tjänstemän inom polisväsendet m.m. (FAP 403-2).

Rättegångsbalkens allmänna regler om förundersökning skall självfallet tillämpas också i fråga om förundersökningar som avser anställda inom polisväsendet. Jag vill i sammanhanget särskilt peka på regeln att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Det är av hänsyn till allmänhetens förtroende för det allmännas kontroll av polisverksamheten av största vikt att denna bestämmelse iakttas lojalt av de utredande organen.

En grundläggande princip i förfarandet för att utreda påstådda brott av anställda inom polisväsendet är att ärendena redan från början skall handläggas av åklagare. Det kan tilläggas att enligt 17 § åklagarförordningen (1996:205) endast vissa, särskilt kvalificerade åklagare får handlägga frågor om ansvar för brott som arbetstagare inom polisväsendet misstänks ha begått i samband med arbetet. Till sin hjälp har åklagaren polismän som sköter det löpande utredningsarbetet. Vanligtvis tjänstgör dessa polismän i särskilda internutredningsenheter som är fristående i förhållande till polismyndighetens verksamhet i övrigt. I 5 kap. 3 § polisförordningen finns särskilda bestämmelser om behörighet att hålla förhör med anställda inom polisen.

För att det här beskrivna regelverket skall fylla sin uppgift krävs uppenbarligen att åklagar- och polismyndigheterna i det aktuella hänseendet är organiserade på sådant sätt att utredningsverksamheten kan fungera på ett effektivt och i alla hänseenden korrekt sätt. Den för all brottsutredande verksamhet gällande grundsatsen att handläggningen måste ske i sådana former att den inte ger fog för ett ifrågasättande av de utredande myndigheternas objektivitet har här en alldeles särskild tyngd.

Jag kunde vid inspektionen av IUG konstatera att verksamheten där inte uppfyllde de krav som måste ställas. Som redan har nämnts hade vid inspektionstillfället ett stort antal ärenden legat lång tid, ibland mer än två år, utan att några synbara åtgärder hade vidtagits i dem. Därutöver noterades klara brister i myndighetens bevakningsrutiner. Det finns enligt min uppfattning anledning att se mycket allvarligt på de iakttagna bristerna.

Polismyndigheten har i sitt yttrande som förklaring till de långa handläggningstiderna pekat på att anmälningsinflödet under senare år har ökat, att ärendebvakningen inte har följts upp i tillräcklig omfattning och att ärendeprioritering inte alltid har genomförts. Myndigheten har vidare hänvisat till att en av de handläggande kommissarierna varit långtidssjuk och till att tillsättningsystemet inom polisen är för långsamt.

Jag är medveten om att arbetssituationen vid IUG har varit mycket ansträngd. Oavsett detta framstår så långa uppehåll i handläggningen som det här är fråga om som helt oacceptabla. Vissa av de omständigheter som polismyndigheten har åberopat som förklaring till bristerna är av den arten att de inte kan ge anledning till kritik mot någon enskild befattningshavare. AA har emellertid i sin egenskap av chef för IUG haft ett övergripande ansvar för verksamheten, och det har därmed ankommit på honom att se till att ärendena drevs fram på ett betydligt mer effektivt sätt än som har varit fallet. I hans arbetsuppgifter har bl.a. legat att ombesörja att det fanns väl fungerande bevakningsrutiner vid enheten och att ärendena prioriterades på ett ändamålsenligt sätt. Han kan således inte undgå kritik för sitt sätt att leda verksamheten.

Det yttersta ansvaret för en polismyndighets verksamhet åvilar länspolismästaren, dvs. i detta fall BB. Enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) ansvarar myndighetens chef för myndighetens verksamhet, och av 7 § första stycket samma förordning följer att myndighetschefen skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Att dessa regler är tillämpliga på polismyndigheter framgår av 1 kap. 7 § polisförordningen. En regel av samma innebörd fanns också i polisförordningen (1984:730). Inte heller BB kan således undgå kritik med anledning av bristerna i IUG:s handläggning av sina ärenden.

Som framgår av polismyndighetens yttrande har myndigheten under det senaste året vidtagit ett antal konkreta åtgärder för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna. Dessa åtgärder har tagit sig formen av ändrade kontroll- och bevakningsrutiner samt av en i vissa hänseenden ändrad organisation. Bl.a. har

antalet befattningshavare vid IUG kraftigt utökats. Gruppen består numera av sju kommissarier och två assistenter.

Det är med tillfredsställelse som jag noterar att polismyndigheten har vidtagit kraftfulla åtgärder för att säkerställa att IUG:s verksamhet i fortsättningen skall kunna fungera på ett effektivt och rättssäkert sätt. Till uppföljning av detta ärende önskar jag ta del av IUG:s statistikuppgifter per årsskiftet 1999/2000.

Mina iakttagelser i ärendet är av den arten att jag finner det påkallat att fästa Justitiedepartementets och justitieutskottets uppmärksamhet på förhållandena genom att dit överlämna kopior av detta beslut.