

Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland, närpolisområde Göteborg City, för långsam handläggning av kriminalärenden

Initiativet

I april 2008 genomförde jag en inspektion vid Polismyndigheten i Västra Götaland. Vid inspektionen granskades bl.a. kriminalärenden vid närpolisområde Göteborg City, utrednings- och spaningssektionen. När det gällde granskningen av ärendenas handläggningstid inriktades denna främst på ärenden där inga synbara utredningsåtgärder hade vidtagits under minst nio månaders tid.

Vid granskningen uppmärksammades 100 kriminalärenden vid närpolisområde Göteborg City i vilka handläggningstiden kunde ifrågasättas. Dessa avsåg till övervägande del bedrägeriärenden, se punkten 5.2.2 i JO:s protokoll från inspektionen (dnr 2115-2008, protokollet finns tillgängligt på JO:s hemsida).

Jag beslutade att ta upp polismyndighetens handläggning av de aktuella ärendena till utredning i ett särskilt ärende.

Utredningen

Vid inspektionen inhämtades muntliga upplysningar från chefen för utrednings- och spaningssektionen, kommissarien AA, och från inspektören BB (chef för gruppen som utreder bedrägerier mot de offentliga trygghetssystemen, hans upplysningar har här utelämnats men kan tas del av i JO:s nyss nämnda protokoll, se punkten 5.2.1).

AA uppgav i huvudsak följande.

Hon har till sitt förfogande fem förundersökningsledare vid utredningssektionen och tre förundersökningsledare vid spaningsgruppen. Vidare finns det två förundersökningsledare som i huvudsak arbetar med ärendebalansen och genomför vissa utredningsåtgärder innan ärendet överlämnas till utredare eller avslutas. På utredningssektionen tjänstgör sju utredare och sex utredningsassistenter, vid spaningsgruppen finns sju spanare. Ungdomsgruppen består av en förundersökningsledare, en utredare tjänstgörande dagtid samt sex kombinerade utredare och spanare. En socialassistent, behjälplig i ungdomsärenden, finns tillgänglig vid utredningssektionen. Det är svårt att rekrytera nya utredare.

– Antalet öppna ärenden är för närvarande 2 700, varav 700-800 ligger i en s.k. outdelad balans. Vid utredningssektionen saknas numera resurser för att utreda bedrägeriärenden. De tidigare bedrägeriutredarna har nyligen börjat tjänstgöra vid den nystartade enheten för bedrägeribrott mot de offentliga trygghetssystemen. De två ansvariga för ärendebalansen utreder i och för sig några bedrägeriärenden i mån av tid men till de allra flesta bedrägeriärenden finns det inte någon utredare att lotta ärendena på. Antalet öppna bedrägeriärenden är för närvarande ca 300, vilket AA påtalat för myndighetsledningen. Det finns också problem med krogrelaterade våldsärenden eftersom det inte heller här för närvarande finns någon utredare att tilldela dessa ärenden. En bidragande orsak till balansläget är att de självfallet måste prioritera ärenden i vilka det finns frihetsberövade personer.

JO:s ärenden remitterades därefter till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över

- a) orsaken till att kriminalärendena hade legat lång tid utan att några åtgärder hade vidtagits i dem,
- b) vilka kontroll- och bevakningsrutiner av kriminalärendena som tillämpades vid utrednings- och spaningssektionen,
- c) om och i så fall vilka konsekvenser som den nyinrättade bedrägerienheten (vars uppgift är att utreda brott mot de offentliga trygghetssystemen) bedöms få för hanteringen av de bedrägeriärenden som även fortsättningsvis ska handläggas vid utrednings- och spaningssektionen och
- d) vilka åtgärder myndigheten hade vidtagit eller skulle komma att vidta för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna och för att avarbeta ärendebalanserna samt för att allmänt förbättra arbetssituationen vid utrednings- och spaningssektionen.

I maj 2008 översände polismyndigheten för kännedom rapporten ”Kontroll av balanser”, som var ett resultat av den internkontroll som länspolismästaren CC beslutat om redan i oktober 2007. Enligt uppgift i rapporten tillkom internkontrollen av utredningsbalanserna efter JO:s upprepade kritik mot myndigheten för långa handläggningstider inom utredningsverksamheten. I rapporten lämnas också förslag på åtgärder för att försöka komma till rätta med problemen med de ibland alltför långa handläggningstiderna.

Polismyndigheten (bitr. länspolismästaren DD) kom därefter in med ett remissvar till vilket det i denna del hade fogats ett yttrande från polis-intendenten EE (sammanställt av kommissarien FF) vid polisområde 1, numera kallat polisområde Storgöteborg. Eftersom polis-myndigheten i remissvaret till stor del refererar det som sagts i polisområdets yttrande har detta utelämnats. Det kan dock särskilt nämnas att det från polisområdets sida framhölls att den viktigaste faktorn för att komma till rätta med utrednings-situationen – att öka antalet poliser som utreder brott – förfogar polisområdet endast delvis över.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Utredningsverksamheten i myndigheten

Med anledning av att polismyndigheten vid ett flertal tillfällen erhållit kritik av JO för brister inom utredningsverksamheten beslutade länspolismästaren den 29 oktober 2007 om internkontroll för genomgång av balanserna, se bilaga 3. Den grupp som utsågs att genomföra internkontrollen lämnade den 13 maj 2008 en rapport "Kontroll av balanser" som tidigare skickats till JO-ämbetet. I rapporten lämnas ett antal förslag till åtgärder och dessa har remitterats till myndighetens områden och avdelningar för eventuella synpunkter.

I myndigheten har även projektet Synas och Verka bedrivits. Projektgruppen överlämnade den 29 februari 2008 sin slutrapport till länspolismästaren. Gruppen fick under projekttiden tilläggsuppdraget att även överväga utredningsverksamheten i myndigheten. Vissa delar av förslagen bedömdes vara angelägna att så fort som möjligt genomföra. I beredningen av dessa förslag har även ingått rapporten "Kontroll av balanser". Beredningen avser ett antal frågeställningar med särskild betydelse för förbättringar av polismyndighetens utredningsverksamhet på kort sikt. Den var färdigställd den 30 juni 2008.

Polismyndigheten har således tagit JO:s kritik på allvar när det gäller de alltför långa handläggningstiderna av kriminalärendena. Myndighetens ledning har såväl före som efter Chefs-JO:s inspektion inlett arbete med att förbättra utredningsverksamheten i myndigheten.

Den tjänsteföreskrift som gällt sedan den 1 augusti 2002 (TjF 403) innehåller ett avsnitt om balanser. Där föreskrivs att balanserna ska gås igenom minst en gång varje kvartal och förrättningen ska protokolleras. Protokollen ska sändas till länspolismästarens sekretariat. Tyvärr har denna redovisning inte skett och några påminnelser har heller inte skickats från sekretariatet. Sedan internkontrollen genomfördes har en förbättring skett även när det gäller genomgången av balanserna.

Numera finns ett antal staber till länspolismästarens förfogande. Avsikten är att någon av dessa ska ha till uppgift att följa upp de protokoll som upprättas och skickas till länspolismästaren.

Polismyndigheten har goda förhoppningar om att de åtgärder som vidtagits men även de som ska vidtas kommer att leda till att handläggningstiderna kan kortas avsevärt.

I övrigt kan konstateras att utredningsresultatet under årets första fyra månader är klart bättre än motsvarande period förra året. Myndigheten har redovisat över 1 000 ärenden fler till åklagaren varav Polisområde 1 står för merparten av ökningen eller ca 800 ärenden.

Särskilt angående kriminalärendena i Göteborg City

Vid JO:s inspektion granskades 117 kriminalärenden, inklusive de 100 äldsta ärendena. Då konstaterades att det i 100 av dessa ärenden inte hade vidtagits några synbara utredningsåtgärder under minst 9 månader och att det yngsta av dessa ärenden hade inkommit före augusti 2005. Chefs-JO konstaterade vid inspektionen att det kunde befaras att det fanns yngre ärenden som inte handlagts med erforderlig skyndsamhet. JO har nu begärt upplysningar beträffande ett antal frågeställningar samt att polismyndigheten ska yttra sig och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Orsaken till att inga utredningsåtgärder vidtagits

Polisområdets uppfattning är att det är bristen på utredningsresurser som är orsaken till att inga utredningsresurser vidtagits. En genomlysning har nu gjorts av en grupp

inom närpolisområdet och resultatet visar att en större resurs behöver tillföras utredningssektionen för att ärendena ska kunna handläggas inom en rimlig tid.

Kontroll och bevakningsrutiner

Inom närpolisområdet görs kvartalsvisa genomgångar av balanserna. Genomgången genomförs av utredningschefen tillsammans med balansansvarig personal.

Konsekvenser av den nyinrättade bedrägerienheten

Den nyinrättade grupp som ska utreda bedrägerier mot trygghetssystemen är ingen egen enhet. Det är en områdesgemensam utredningsgrupp som av praktiska och lokalmässiga skäl organisatoriskt placerats under närpolisområde Göteborg City. Gruppen består av polisiära och civila utredare som under en gruppchef utreder polisområdets samtliga bedrägerier mot trygghetssystemen. Konsekvensen blir att närpolisområdena inte belastas med dessa utredningar, vilket även då gäller Göteborg City. I detta avseende kan inte annat än positiva effekter ses för Göteborg City.

Åtgärder som polisområde 1 avser att vidta

En genomlysning och en annan fördelning av den totala personalresursen.

En särskild balansgenomgång under hösten 2008.

Ett förbättrat rekryteringsläge för samtliga utredningsenheter genom kungörelser.

Polisens Nationella Utredningskoncept (PNU) ska införas för att på så sätt avsluta ärendena med en tidig lagföring.

En förbättring av lednings- och styrningsinstrumenten.

Frågan från JO är ställd på det sättet att det är myndighetens åtgärder som efterfrågas. Som framgår ovan pågår en beredning i myndigheten av en del förslag rörande utredningsverksamheten. Det är dock för tidigt att säga vilka förändringar som kommer att vidtas genom beslut på myndighetsnivå. Myndigheten kan dock konstatera att förändringar måste vidtas. Myndighetens ledning avser dessutom att på ett bättre sätt följa upp de förändringsarbeten som bedrivs i områden och avdelningar.

Slutligen återstår myndighetens bedömning av det som kommit fram rörande utrednings- och spaningssektionen i närpolisområde Göteborg City.

Myndigheten får acceptera den slutsats som polisområdesledningen kommit till, nämligen att utredningsresursen i Göteborg City varit bristfällig. I första hand har det ankommit på områdesledningen att se till att resurserna fördelats på ett för verksamheten optimalt sätt. Mot bakgrund av att de aktuella ärendena i huvudsak består av misstankar om bedrägeribrott kan myndigheten inte dra annan slutsats än att antingen utredare med fel kompetens har funnits i närpolisområdet eller att ledningen och styrningen av verksamheten varit bristfällig. Eftersom bedrägeribrott ur ett återfallsperspektiv är viktiga att utreda, borde handläggningstiderna inte ha varit så långa.

De långa handläggningstider som uppvisats i närpolisområdet Göteborg City är inte acceptabla. Polismyndighetens ledning har för avsikt att noga följa upp de förändringar som planeras inom polisområdet. Om förändringarna inte får avsedd effekt måste ytterligare åtgärder vidtas.

Bedömning

Under senare år har JO i ett stort antal ärenden kritiserat polisen för långa handläggningstider i den brottsutredande verksamheten, framförallt i förundersökningar om s.k. vardagsbrott. Till följd härav har JO i olika sammanhang haft anledning att fästa statsmakternas uppmärksamhet på de brister i bl.a. polisens arbete som iakttagits i samband med inspektioner och

klagomålsärenden (se t.ex. JO 2002/03 s. 98 och 2004/05 s. 16). Så sent som den 23 juni 2008 fick jag återigen anledning att påtala detta förhållande för statsmakterna, se JO:s beslut i ärende dnr 2672-2008 om oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis (beslutet finns tillgängligt på JO:s hemsida). I det sistnämnda beslutet anförde jag bl.a. följande.

Jag har under de drygt fyra år som gått sedan jag tillträdde som chefsjustitieombudsman hanterat en mängd klagomål mot polis och åklagare. Vidare har jag genomfört ett antal inspektioner vid polismyndigheter och åklagarkammare. Det som därvid framkommit har i ett stort antal ärenden föranlett mig att konstatera att den brottsutredande verksamheten uppvisar allvarliga brister och att handläggningstiderna i åtskilliga fall inte står i överensstämmelse med de krav på skyndsamhet som gäller. – – – Den utdragna handläggningstiden brukar regelmässigt anges bero på bristande resurser och ett ansträngt arbetsläge hos såväl polismyndigheterna som Åklagarmyndigheten. Jag har naturligtvis inte haft anledning att betvivla att så kan vara fallet. Men mitt intryck är att även personliga tillkortakommanden, bristande kompetens och utbildning hos utredningspersonal, svårigheter att rekrytera nya medarbetare vid uppkomna vakanser, felprioriteringar och bristande ledning från chefers sida i vissa fall bidragit till oförmågan att snabbt och effektivt utreda brott.

Också vid den nu aktuella inspektionen i Göteborg noterade jag att ett mycket stort antal kriminalärenden hade legat lång tid utan att några utredningsåtgärder vidtagits i dem. Jag granskade sammanlagt 117 ärenden vid utrednings- och spaningssektionen vid närpolisområde Göteborg City (tillhör polisområde Storgöteborg). Granskningen omfattade de 100 äldsta ärendena och 17 ärenden som samordnats att handläggas tillsammans med något annat ärende. Av samtliga granskade ärenden hade 100 legat under minst nio månaders tid utan att några synbara utredningsåtgärder hade vidtagits i dem. Det yngsta av de 100 äldsta ärenden som granskades hade kommit in till polismyndigheten i juli 2005. Enligt min mening kan det därför på goda grunder befaras att det finns betydligt fler ärenden vid sektionen som inte handlagts med erforderlig skyndsamhet, vilket självfallet är illavarslande. – Merparten av de uppmärksammade ärendena handlade om anmälda bedrägeribrott, och i några fall syntes brottet ha preskriberats eller snart komma att preskriberas.

Som förklaring till de utdragna handläggningstiderna har i huvudsak hänvisats till stor arbetsbelastning, resursbrist och till att andra ärenden har prioriterats. Jag är, som framgått, väl medveten om att polisens arbetssituation är ansträngd och att man därför måste prioritera vissa ärenden framför andra. Även med hänsyn tagen till dessa omständigheter kan konstateras att handläggningen av de aktuella kriminalärendena självfallet inte uppfyller det skyndsamhetskrav som lagts fast i 23 kap. 4 § rättegångsbalken.

Jag anser att iakttagelserna vid inspektionen härvidlag är i hög grad oroväckande och tvingas således än en gång konstatera att polisens utredningar av de s.k. vardagsbrotten inte genomförs inom skälig tid. Jag vill här särskilt peka på att dröjsmål under förundersökningen kan bidra till brott mot de krav som ställs i artikel 6:1 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl. s. 267).

De upplysningar som chefen för utrednings- och spaningssektionen, AA, lämnade vid inspektionen om arbetssituationen där är inte heller särskilt upplyftande: en outdelad ärendebalans om 700-800 ärenden (varav cirka 300 bedrägeriärenden), i princip inga bedrägeriutredare eller utredare att handlägga krogrelaterade våldsbrott och svårigheter med att rekrytera nya utredare. En sådan bekymmersam arbetssituation som syntes prägla sektionen kan på längre sikt resultera i att personalen känner uppgivenhet inför uppgiften och att arbetsmoralen urholkas.

Det övergripande ansvaret för verksamheten vid en utredningsenhet vilar på enhetens 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, att handläggningen av ärendena fortlöper samt att ombesörja att det finns väl fungerande prioriterings- och bevakningsrutiner. Det ankommer vidare på honom eller henne att informera närmast högre chef, om han eller hon 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 ansvaret för verksamheten på länspolismästaren som bl.a. ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt (se 3 kap. 5 a § polisförordningen, 1998:1558).

Jag kan konstatera att AA synes ha fäst ledningens uppmärksamhet på problemen vid den aktuella sektionen och att polismyndigheten också sedan en tid tillbaka på olika sätt arbetar med att försöka komma till rätta med de långa handläggningstiderna, inte bara vid närpolisområde Göteborg City utan inom hela myndigheten. Jag ser givetvis positivt på den internkontroll av balanserna som CC låtit genomföra och även på det övriga arbete som pågår för att förbättra utredningsverksamheten inom myndigheten.

Jag är för egen del övertygad om att det måste vidtas kraftfulla åtgärder från ledningens sida för att komma till rätta med den ansträngda arbetssituationen. Det ankommer dock inte på JO att närmare avgöra på vilket sätt en myndighet bör handla för att avhjälpa brister i dess verksamhet. Myndigheten måste givetvis själv analysera det uppkomna läget för på så sätt bilda sig en egen uppfattning vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas. Som framgått pågår också ett sådant arbete vid polismyndigheten. Jag kan notera att polisområdet har framhållit på att den viktigaste faktorn för att komma till rätta med utredningssituationen är att öka antalet poliser som utreder brott. Polismyndigheten uttalar för sin del att man får acceptera polisområdesledningens slutsats att utredningsresursen i Göteborg City varit bristfällig, vilket möjligen kan tyda på att myndigheten inte helt instämmer i polisområdets bedömning. Med beaktande av det stora antalet bedrägeribrott nämner myndigheten också i remissvaret att utredare med fel kompetens har funnits i närpolisområdet och att ledningen och styrningen av verksamheten varit bristfällig. – Jag har inte tillräckligt underlag för att bilda mig en egen uppfattning om de bakomliggande problemen vid närpolisområdet. Min erfarenhet är dock att problem av det nu aktuella slaget vanligtvis beror på en kombination av flera olika faktorer, t.ex. bristande resurser, otillräcklig kompetens hos utredningspersonalen,

rekryteringssvårigheter, bristfälliga bevakningsrutiner och bristande ledning från chefers sida.

Jag utgår från att polismyndighetens nu pågående analys- och förändringsarbete leder till att utredningsverksamheten förbättras och att handläggningstiderna avsevärt kan kortas. Som jag flera gånger tidigare har betonat är det nämligen av grundläggande betydelse såväl för allmänhetens förtroende för polisen som för kvaliteten på brottsutredningar att anmälda brott utreds inom rimlig tid. 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 målsägandens intressen ska kunna tillvaratas. När det gäller allmänhetens förtroende för polisen är det så, att många människor får sin första kontakt med polisen i samband med att de utsätts för brott. 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 (JO 2002/03 s. 98).

Jag vill med anledning av det förhållandet att polisen numera skapar särskilda utredningsgrupper som har till uppgift att utreda bedrägerier riktade mot de offentliga trygghetssystemen – t.ex. mot Försäkringskassan, arbetslöshetskassan och Centrala studiemedelsnämnden – nämna följande. En sådan ordning bidrar säkerligen till att korta handläggningstiderna för denna typ av brottslighet. Jag noterar också att polismyndigheten i sin verksamhetsplan för år 2008 som övergripande mål med detta arbete har att skapa en effektiv utredningsrutin och en ökad lagföring. Det sägs vidare att myndigheten under året ska bidra till att nå målet bl.a. genom att genomströmningstiden för ärendetypen inte ska överstiga 90 dagar. Jag känner till att detta polisens arbete ingår som ett led i den gemensamma strategi som Rikspolisstyrelsen, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten har för att bekämpa bidragsbedrägerier. Jag har naturligtvis inte någon invändning mot att dessa ärenden handläggs på ett effektivt och rättssäkert sätt. En berättigad följdfråga blir dock vilken påverkan som denna satsning får för polisens hantering av övriga bedrägeriärenden, t.ex. sådana som är riktade mot en privatperson eller ett fåmansbolag. I remissvaret har anförts att inrättandet av den särskilda utredningsgruppen inte bedöms ha annat än positiva effekter för närpolisområde Göteborg City. Mina iakttagelser vid inspektionen ger dock vid handen att det är tämligen uppenbart att satsningen i vart fall kortsiktigt fått negativa konsekvenser för handläggningen av övriga bedrägeribrott i närpolisområdet. Dessa ärenden synes allt oftare hamna i den outdelade balansen eftersom det, åtminstone vid inspektionstillfället, i princip saknades bedrägeriutredare vid utrednings- och spaningssektionen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för handläggningen av de aktuella ärendena.

Mina iakttagelser i ärendet är av den arten att jag finner anledning att fästa Rikspolisstyrelsens uppmärksamhet på förhållandena vid Polismyndigheten i Västra Götaland genom att dit överlämna en kopia av detta beslut.

Ärendet avslutas.