

Kritik mot Polismyndigheten i Östergötlands län (polisen i Norrköping) för långsam handläggning av kriminal- och trafikärenden

Initiativet

I november 2008 genomförde jag en inspektion vid Polismyndigheten i Östergötlands län (polisen i Norrköping). Vid inspektionen granskades bl.a. kriminalärenden vid Kriminalenhet Norrköping (vålds- och stöldroteln) och Kriminalenhet Linköping (bedrägerigrupp Norrköping) samt trafikärenden. 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 sammanlagt 114 kriminalärenden (80 från bedrägerigruppen, 20 från våldroteln, och 14 från stöldroteln) samt 34 trafikärenden i vilka handläggningstiden kunde ifrågasättas, se punkterna 5.1.1 - 5.3 i JO:s protokoll från inspektionen (dnr 5954-2008, 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 uppgifter från chefen för kriminalenheten, kriminalkommissarien AA. Hon uppgav bl.a. följande.

På enheten finns våldroteln, stöldroteln och tekniska roteln. På stöldroteln arbetar tio utredare heltid och tre utredare halvtid, medan det på våldroteln finns 21 fasta utredare och tre utbildningstjänster vars innehavare byts ut med jämna mellanrum. Dessutom finns fyra utredare på brottssamordningen. På våldroteln är två tjänster under tillsättning. Enheten skulle behöva tre eller fyra utredare till; arbetsbelastningen för framför allt barnutredarna är mycket hög. Även rotelcheferna får dra ett tungt lass och har en stor arbetsbelastning. Läget är dock väsentligt bättre nu än det var för sex, sju år sedan. Då fanns omkring 1 500 ärenden i balans, medan dagens siffra är cirka 500. I dagsläget är nästan alla ärenden utdelade till en handläggare. Rotlarna bevakas genom att rotelcheferna tar ut en lista över gamla ärenden då och då och hör med handläggarna varför ärendet ännu inte är avgjort.

Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten för upplysningar och yttranden över

- a) orsaken till att de aktuella kriminal- och trafikärendena legat lång tid utan att några åtgärder vidtagits i dem och
- b) vilka kontroll- och bevakningsrutiner av kriminalärendena som tillämpades vid de berörda rotlarna och även beträffande trafikärenden samt
- c) vilka åtgärder myndigheten hade för avsikt att vidta för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna och för att avarbeta ärendebalanserna, särskilt gällande bedrägeriärendena.

Polismyndigheten (länspolismästaren BB) kom in med ett remissvar jämte följande bilagor: Sammanställning av aktuella ärenden med redogörelse för vidtagna åtgärder och kommentarer av ansvarig enhetschef, tjänsteföreskrift om ansvar och bevakning i brottsärenden, rutiner för bevakning av trafikärenden, tillsyn och egenkontroll, särskild tillsyn 2009 (bilagorna här utelämnade).

Polismyndigheten upplyste i remissvaret inledningsvis bl.a. följande.

Upplysningar

Vålds- och stöldutredningar

Orsaker till att ärenden inte handlagts i tid

Den långsamma handläggningen av de vålds- och stöldutredningar som antecknats i JO:s inspektionsprotokoll har skilda orsaker.

Förklaringar till den långsamma handläggningen av dessa ärenden är bland annat

- att den misstänkte varit försvunnen eller att svårigheter förelegat att få kontakt med personer som ska förhöras,
- att ärenden varit nedlagda men ej redovisats som avslutade i diariet,
- att undersökning av datorer i förekommande fall tagit alltför lång tid,
- att åklagardirektiv dragit ut på tiden i några ärenden och
- att kontroll- och bevakningsrutiner samt uppföljning varit bristfälliga.

I några av de ärenden som granskats har dagboksanteckningarna inte varit tillgängliga vid granskningstillfället varför det först efter inspektionen har kunnat klarläggas vad som gjorts i ärendet.

Kontroll- och bevakningsrutiner

Den kontroll- och bevakningsrutin som använts vid kriminalpolisenheten i Norrköping innebär att listor över ärenden som är äldre än sex månader tagits fram varje månad. Den närmaste chefen har sedan haft en individuell återkoppling med handläggande utredare. Svagheten i rutinen har legat i att det sällan antecknats vad som förevarit vid återkopplingen och att det därför varit svårt för chefen att alltid minnas vad som överenskommit i respektive ärende, där påminnelse har skett.

Påminnelser till åklagarkammaren har kontinuerligt skett var tredje månad.

Åtgärder

Efter inspektionen beslutade enhetschefen vid kriminalenheten i Norrköping om följande kontroll och bevakningsrutiner:

Den sista dagen varje månad ska utdrag göras på samtliga ärenden som är äldre än tre månader.

Ärenden som är äldre än tre månader men yngre än sex månader ska ha särskild bevakning i syfte att få en framförhållning och en kontinuerlig uppföljning.

Åtgärder ska omedelbart vidtagas i ärenden som är äldre än sex månader.

Påminnelser till åklagarkammaren ska prioriteras då direktiv eller beslut i ärenden dröjer mer än två månader.

Bedrägeriutredningar

Orsaker till att ärenden inte handlagts i tid

Den främsta orsaken till de långa handläggningstiderna för de granskade bedrägeriärendena har sin förklaring i utvecklingen av antalet inkomna ärenden under senare år. Utvecklingen ser ut enligt följande:

2005 inkom 2073 ärenden. 2006 inkom 2292 ärenden, en ökning med 10 procent. 2007 inkom 2410 ärenden, en ökning med 5 procent. 2008 inkom 3977 ärenden, en ökning med 65 procent.

Den beskrivna utvecklingen innebär i stort sett en fördubbling av antalet ärenden på fyra år där en markant ökning skett i närtid.

Kontroll- och bevakningsrutiner

Den kontroll- och bevakningsrutin som använts för bedrägeriärenden har inneburit att listor över ärenden som är äldre än tolv månader tas fram varje månad. Den närmaste chefen har sedan en individuell återkoppling med handläggande utredare.

Åtgärder

Polismyndigheten har sedan årsskiftet 2008/2009 förstärkt bedrägerienheten med fyra årsarbetskrafter. Dessutom har 450 bedrägeriärenden lagts ut för snabb handläggning på länets tre kriminalenheter i syfte att förkorta handläggningstiderna. Vidare har resurser från ekoroteln omdisponerats under viss tid för bedrägeriutredningar.

Dessutom överväger myndigheten att förstärka och samla särskild kompetens för att bättre svara upp mot de ökade kraven på undersökningar av teknisk utrustning.

Trafikutredningar

Orsaker till att ärenden inte handlagts i tid

Vid genomgång av de 34 granskade trafikärendena tillsammans med ansvarig förundersökningsledare och expeditionspersonal kan följande konstateras.

Vid begärda kompletteringar har utredande polisman i yttre tjänst redovisat ärenden direkt till åklagaren utan att meddela T-diariet. Ärenden har därmed inte avslutats i T-diariet trots att det funnits fällande domar eller beslut av åklagare. Dessa 15 ärenden – nästan hälften av de granskade – har i bilagan markerats som redovisningsmissar.

Flertalet av de ärenden som preskriberats har förvarats i balanshögar eller lagts ut på handläggare och inte åtgärdats i tid. Orsaken till detta är vid något fall långtids-sjukskrivning. I andra fall har, enligt utredningsmannen, vissa försök gjorts för att komma i kontakt med misstänkta personer utan resultat.

Beträffande några av de preskriberade ärendena finns en liknande förklaring som i första punkten ovan. Ärendet har återupptagits av åklagare eller polisens förundersökningsledare och lämnats ut till polisman för komplettering. På grund av bristande kontroll har ärendet inte kunnat slutföras i tid trots påminnelser.

Kontroll- och bevakningsrutiner

En skrivelse reglerar hur T-diariet kvartalsvis ska stämma av ärenden äldre än sex månader. Denna avstämning ska göras av personal vid den Gemensamma expeditionen och redovisas till utredningsledaren. När avstämningen uteblivit har utredningsledaren brustit i att begära densamma. Enheten redovisar att en omorganisation och hög arbetsbelastning är orsaken till att avstämningarna inte

genomförts på önskvärt sätt. Bristen på fungerande rutiner är således huvudorsaken till att ärenden ej åtgärdats i tid och att ärenden i vissa fall preskriberats.

Åtgärder

I den årliga överenskommelsen mellan länspolismästaren och chefen för ordningsavdelningen har det från och med år 2009 år beslutats om särskilda direktiv för utredningsverksamheten vid trafikenheten i syfte att utesluta preskriberade ärenden.

Se följande citat från överenskommelsen:

”Utredningsverksamheten vid Trafikpolisen ska ses som en verksamhet med personal på två orter. Resultat, rutiner, tillgången på resurser och kompetens ska därför bedömas och utvecklas samlat för båda grupperna gemensamt.

Ett kvantitativt mål för utredningsverksamheten vid Trafikenheten införs. Målet innebär att utredningsgrupperna vid enheten tillsammans ska redovisa (genom protokoll, RB 23:21, RB 23:22 eller ordningsbot) minst 2 500 ärenden i T- och A-diariet.

Alla möjligheter att utveckla utredningsverksamheten ska tas tillvara. Målet för utredningsverksamheten ska vara att *rätt trafikbrott utreds på rätt sätt och i rätt tid*.

a) Regelbundna praxisgenomgångar tillsammans med åklagarna ska genomföras så att utredningsverksamheten inriktas mot de brott som enligt praxis hos åklagare och domstol kan förväntas leda till åtal. En för enheten gemensam prioriteringsordning för trafikbrott ska upprättas (*rätt brott*).

b) Förenklade utredningar som förundersökningsanteckningar enligt 23 kap. 21 § tredje stycket rättegångsbalken och utredningar utan förundersökning enligt 23 kap 22 § rättegångsbalken ska användas i alla de fall som detta är möjligt. Detsamma gäller andra förenklingar, såsom telefonförhör (*rätt sätt*).

c) De brott i vilka inga utredningsåtgärder har vidtagits inom åtta månader räknat från att de diariefördes ska förtecknas av gruppchefen vid utgången av varje kalendermånad. En rutin för detta kommer att tas fram (*rätt tid*).

Efter en redogörelse för gällande författningar om handläggningstider för brottsärenden anförde polismyndigheten följande om myndighetens internkontroll och föreskrifter.

Internkontroll

Av 3 kap. 5 b § polisförordningen (1998:1558) framgår att länspolismästaren är skyldig att vid polismyndigheten genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för enligt förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Instruktionen för Rikspolisstyrelsen hänvisar ifråga om den interna styrningen och kontrollen till 3, 4, och 6 - 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

Myndighetens föreskrift om ansvar och bevakningsrutiner i brottsärenden

Polismyndigheten har efter inspektionen utarbetat en tjänsteföreskrift med bestämmelser om ansvar och bevakningsrutiner för brottsärenden vid myndigheten.

Av föreskrifter framgår bl.a. ansvarsfördelningen i utredningsprocessen mellan förundersökningsledaren, arbetsledaren, enhetschefer, närpolischefer och ansvarig handläggare.

Föreskriften ska säkerställa att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara genom dokumenterade utredningsdirektiv, att en arbetsfördelning grundad på utredarnas kompetens, erfarenhet och arbetsbelastning sker, samt att en så skyndsam handläggning som omständigheterna medger genomförs. Genom den tydliga ansvarsfördelningen torde myndigheten snabbare kunna agera när det uppmärksammas att antalet outhämta ärenden på en enhet utvecklas på ett inte godtagbart sätt.

Tjänsteföreskriften ger också riktlinjer för hur brottsärenden ska prioriteras. Prioriteringarna får dock inte leda till orimligt långa handläggningstider och under inga förhållanden till att ärenden preskriberas. I föreskriften anges avslutningsvis att det, utöver de lokala bevakningsrutiner som respektive arbetsledare beslutar om, ska tillämpas en myndighetsgemensam bevakningsrutin för att säkerställa rimliga handläggningstider.

Myndighetens föreskrift om tillsyn och egenkontroll

Polismyndigheten har den 1 april 2004 utfärdat en föreskrift om tillsyn och egenkontroll med anvisningar om hur tillsynen av den egna verksamheten ska gå till.

Den särskilda tillsynen under år 2009 har beslutats innefatta bland annat tillämpningen av tjänsteföreskriften Ansvar och bevakningsrutiner i brottsärenden.

Slutligen yttrade polismyndigheten sig enligt följande.

Polismyndigheten har inte haft tillräckliga kontroll- och bevakningsrutiner för utredningsverksamheten. Bristfällig dokumentation i ärenden samt otillräckliga rutiner för uppdatering av uppgifter i olika diarium har framkommit vid inspektionen. Det har dessutom inte tillräckligt snabbt styrts över resurser till särskilt hårt belastade delar av utredningsverksamheten. Dessa förhållanden bedöms vara huvudorsaken till de långa handläggningstiderna i de ärenden som granskats och redovisats. Till detta kommer att befintliga rutiner inte i tillräcklig grad har efterlevts.

Polismyndigheten har, som nämnts, nyligen utfärdat en tjänsteföreskrift som reglerar hur prioriteringar, ansvar, och bevakningsrutiner i brottsärenden ska hanteras vid myndigheten. Föreskriften skärper väsentligen rutinerna för uppföljningen av utredningsverksamheten och kommer därvid att bidra till att huvudorsakerna till de alltför långa handläggningstiderna undanröjs. Vid årsskiftet 2008/2009 tillfördes ytterligare utredningspersonal till bedrägerigrupperna. Detta innebär en bättre anpassning av utredningskapaciteten till det ökande ärendeinflödet.

Vid egenkontrollen innevarande år kommer myndigheten att kontrollera att samtliga de i detta yttrande redovisade och vidtagna åtgärderna inom utredningsverksamheten får de effekter på handläggningstider och ärendebalanser som efterfrågas i remissen.

Bedömning

Under senare år har jag i ett mycket stort antal ärenden kritiserat polisen för långa handläggningstider i den brottsutredande verksamheten, framförallt i förundersökningar om s.k. vardagsbrott. Jag har således gång efter annan kunnat notera att polisen har uppenbara problem med att inom rimlig tid utreda alla brottsanmälningar. En typ av ärenden som ofta blir eftersatt är bedrägeriärenden, vilket också mina iakttagelser i Norrköping kunde bekräfta. Mot denna bakgrund har jag vid flera tillfällen 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 2008/09 s. 160 om oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis).

Också vid den nu aktuella inspektionen framkom brister i utredningsverksamheten vad gäller handläggningstiderna. Jag kunde t.ex. konstatera att i ett mycket stort antal kriminalärenden, huvudsakligen bedrägeriärenden, men även i vissa trafikärenden hade inga utredningsåtgärder vidtagits under minst nio månaders tid. Jag vill här särskilt framhålla att samtliga granskade bedrägeriärenden hade kommit in till polisen före slutet av oktober 2007 och sedan dess fram till inspektionen ett drygt år senare legat obearbetade, vilket innebär att det vid inspektionstillfället kan

ha funnits betydligt flera ärenden – inkomna i slutet av 2007 eller början av 2008 – i vilka handläggningstiden också förmodligen hade kunnat ifrågasättas.

Som förklaring till de långa handläggningstiderna har polismyndigheten i huvudsak hänvisat till brister i kontroll- och bevakningsrutiner, bristfällig dokumentation samt otillräckliga rutiner för uppdatering av uppgifter i olika diarium. Vidare har resurser inte tillräckligt snabbt styrts om till särskilt hårt belastade delar av utredningsverksamheten samt att befintliga rutiner inte har efterlevts. Beträffande bedrägeriärendena har särskilt anförts att den främsta orsaken till de långa handläggningstiderna är ökningen av antalet inkomna ärenden under senare år.

De angivna bristerna är dessvärre vanligt förekommande. I det ovan nämnda beslutet anförde jag följande om orsakerna till bl.a. polisens svårigheter med att avgöra ärenden inom rimlig tid.

Den utdragna handläggningen 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.

Oavsett orsakerna till de långa handläggningstiderna kan jag konstatera att handläggningen av de granskade kriminal- och trafikärendena självfallet inte uppfyller det skyndsamhetskrav som läggs fast i 23 kap. 4 § rättegångsbalken. – Jag vill här särskilt understryka att Norrköpingspolisens hantering av bedrägeriärenden vid inspektionstillfället var alarmerande. Att så många bedrägeriärenden – och möjligen betydligt fler om ytterligare ärenden granskats – ligger helt obearbetade under så lång tid som det nu var frågan om är givetvis högst oroväckande och tyder på att bedrägerigruppen i vart fall inte då hade tilldelats erforderliga resurser för att kunna hantera arbetsbelastningen på ett godtagbart sätt. Jag noterar att polismyndigheten – låt vara först efter JO:s inspektion – förstärkt enheten med fyra årsarbetskrafter och att även andra åtgärder vidtagits för att avarbeta den tidigare snabbt växande högen av bedrägeriärenden.

Jag utgår således från att polismyndighetens nu pågående analys- och förändringsarbete leder till att utredningsverksamheten förbättras och att handläggningstiderna 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.

Jag noterar slutligen med tillfredställelse att polismyndigheten har vidtagit flera åtgärder, t.ex. att en tjänsteföreskrift om ansvar och bevakningsrutiner i brottsärenden utarbetats samt att personalförändringar, egenkontroller och resultatuppföljningar för att komma tillrätta med de brister som uppmärksammades vid inspektionen genomförts. Jag förutsätter därför att de redan vidtagna och eventuellt ytterligare planerade åtgärderna kommer att medföra att utredningsverksamheten framdeles kan bedrivas på ett mer effektivt och rättssäkert sätt.

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

Till uppföljning av detta ärende önskar jag att polismyndigheten senast den 30 november 2009 inkommer med en redogörelse om balansläget och arbetssituationen vid de nu aktuella enheterna per den 31 oktober 2009.

Ärendet avslutas.