

lakttagelser vid en inspektion hos Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö) och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen

ChefsJO Melin justerade den 23 december 2010, efter en inspektion den 1–3 december 2010 vid Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål (Malmö), och Polismyndigheten i Skåne, internutredningssektionen, ett protokoll med bl.a. följande innehåll.

1 Inledning

Inspektionen inleddes med ett möte vid vilket biträdande länspolismästaren AA och chefen för polismyndighetens juridiska enhet BB samt överåklagaren CC lämnade översiktlig information om respektive verksamhet. Därvid framkom bl.a. följande.

Polismyndighetens internutredningssektion (IUS) handlägger ärenden gällande brottsmisstänkta anställda vid Polismyndigheterna i Skåne, Kronobergs, Kalmar och Blekinge län. Totalt handlägger IUS cirka 1 100 anmälningar per år. Enheten handlägger även varje år cirka 50 arbetsrättsliga utredningar beträffande anställda vid Polismyndigheten i Skåne. Ärendebalansen, dvs. pågående ärenden, är ganska konstant strax under 200. Vid IUS arbetar sju utredare. Personalstyrkan är förhållandevis väl dimensionerad i förhållande till antalet ärenden. Från och med den 1 januari 2011 ska internutredningsverksamheten ledas av Rikspolisstyrelsen. Under hösten har en modell för verksamheten efter årsskiftet utarbetats. Troligen kommer det dagliga arbetet vid enheten dock inte att påverkas i någon större utsträckning.

Riksenheten för polismål är en nationell enhet inom Åklagarmyndigheten som inrättades den 1 januari 2005. Från Åklagarmyndighetens sida ser man fram emot polisens nya organisation för internutredningar eftersom denna förhoppningsvis kommer att innebära effektivitetsvinster. Samarbetet med polisen fungerar bra, och polis och åklagare har nyligen samlokaliseras i nya lokaler. Ärendeinflödet till enheten ökar konstant, och arbetstrycket på både åklagare och polis är stort. Vid årsskiftet förstärktes enheten med en åklagare som är lokaliserad i Stockholm. Riksenheten är relativt liten och därför också sårbar. Under i princip hela år 2010

har två åklagare varit upptagna med var sitt omfattande ärende, vilket har påverkat arbetet vid enheten. Under normala förhållanden fungerar dock verksamheten bra, och personalstyrkan är väl dimensionerad i förhållande till antalet ärenden. Vid Riksåklagarens kansli pågår f.n. arbete med att utarbeta föreskrifter för hur riksenhetens verksamhet ska presenteras för att allmänheten bättre ska förstå hur verksamheten bedrivs. Riksenheten och IUS har träffat en överenskommelse angående riktlinjer för utredningstider.

2 Inspektionens omfattning

Polis och åklagares handläggning av cirka 300 ärenden som avslutats under de senaste tre månaderna samt cirka 240 pågående ärenden granskades.

Från granskningen antecknades bl.a. följande.

4 Långsam handläggning

Vid granskningen uppmärksammades ett antal fall av långsam handläggning i olika stadier av handläggningen, från både polis och åklagares sida.

4.1 Dröjsmål med att överlämna ärenden till åklagare

I några ärenden, t.ex. 1200-K146758-10, 1200-K179643-10 och 1200-K145821-10, har polisen dröjt mellan 5 och 14 dagar med att överlämna ärendet till åklagare.

ChefsJO Mats Melin: Enligt 5 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) ska ett ärende, bl.a. om det i anmälan påstås 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, omedelbart överlämnas till åklagare för prövning av om en förundersökning ska inledas eller inte. Jag anser att sådana dröjsmål som i ovanstående ärenden inte uppfyller kravet på omedelbart överlämnande.

4.2 Dröjsmål med att fatta beslut i fråga om en förundersökning ska inledas m.m.

I flera ärenden, t.ex. AM-144258-10, AM-153433-10, AM-120004-10, AM-119564-10, AM-128905-10, AM-155569-10, AM-147128-10, AM-81626-10, AM-102204-10 och AM-102214-10, har det dröjt mer än två veckor från det att anmälan kom in till åklagarkammaren till dess att åklagare fattat beslut i frågan om en förundersökning skulle inledas. I några fall har det dröjt mellan två och fyra månader innan beslut fattats. I ärende AM-133293-10 dröjde det cirka en och en halv månad innan direktiv gavs om att vissa förutredningsåtgärder skulle vidtas.

I några ärenden, t.ex. 1200-K78915-10, 1200-K142477-10, 1200-K164892-10, 1200-K158022-10 och 1200-K169020-10, där åklagare lämnat direktiv om förutredningsåtgärder kan handläggningstiden hos polisen därefter ifrågasättas.

ChefsJO Mats Melin: Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) ska en förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Såvitt gäller handläggningen av en förundersökning mot en anställd inom polisen finns enligt 5 kap. 2 § andra stycket polisförordningen ett krav att en sådan ska inledas och bedrivas med särskild skyndsamhet.

Det ankommer alltid på förundersökningsledaren att omgående ta ställning till om uppgifterna i en brottsanmälan utgör tillräcklig grund för att fatta beslut i förundersökningsfrågan. Om så inte är fallet kan åklagaren föranstalta om förutredningsåtgärder för att få fram erforderligt beslutsunderlag. Mot bakgrund av kravet på särskild skyndsamhet är det inte godtagbart att ärenden under så lång tid som i de ovannämnda fallen blir liggande hos åklagaren utan att beslut fattas i förundersökningsfrågan eller direktiv ges om förutredningsåtgärder. Då åklagaren ger direktiv om förutredningsåtgärder ska dessa givetvis också genomföras skyndsamt.

Vid min granskning uppmärksammades några ärenden (t.ex. ovannämnda AM-81626-10, AM-102204-10 och AM-102214-10) som handlagts av chefsåklagaren DD och där det dröjt upp till fyra månader innan beslut i fråga om en förundersökning skulle inledas fattades. Vid samtal med henne framkom att hon under en stor del av året handlagt ett mycket omfattande ärende med många huvudförhandlingsdagar i domstol i Stockholm. Hon hade haft s.k. lottningsstopp under endast en begränsad tid. Hon är därför väl medveten om att det funnits ärenden där hon inte haft möjlighet att fatta beslut i förundersökningsfrågan tillräckligt skyndsamt. Hon har dock numera åter kommit ikapp.

Jag har förståelse för att en enhet av riksenhetens storlek kan vara mycket sårbar men vill understryka att arbetet i största möjliga mån måste organiseras så att en situation som den aktuella inte uppstår. För dröjsmålen i DD:s ärenden kan således inte hon ensam hållas ansvarig.

4.3 Dröjsmål med att verkställa lämnade direktiv under pågående förundersökning

Vid granskningen har uppmärksammats några ärenden, t.ex. 1200-K72349-10, 1200-K42720-10, 1200-K147222-10 och 1200-K147229-10, där polisen dröjt med att utföra utredningsåtgärder som åklagare gett direktiv om.

ChefsJO Mats Melin: Som jag nyss redovisat gäller ett krav på särskild skyndsamhet i förundersökningar mot anställda inom polisen. Polisen har en skyldighet att skyndsamt genomföra av åklagare lämnade utredningsdirektiv. Jag anser att polisens handläggning kan ifrågasättas när det dröjer flera veckor innan polisen försöker verkställa givna direktiv.

4.4 Riksenhetens och IUS:s överenskommelse angående riktlinjer för utredningstider

I mars 2008 kom polisen och åklagarna överens om vissa riktlinjer för utredningstider beträffande ärenden som handläggs vid IUS. Överenskommelsen innebar bl.a. att åklagaren i normalfallet bör fatta beslut i frågan om en förundersökning ska inledas eller besluta om en förutredning samt ge direktiv under förundersökningen senast fyra dagar efter det att åklagaren fått underlaget för beslutet/direktivet. Vidare anges att en förutredning bör redovisas inom tio dagar efter det att polisen erhållit en sådan begäran.

I ett stort antal av de granskade ärendena hade de ovan angivna tiderna överskridits.

ChefsJO Mats Melin: Det är givetvis bra om åklagare och polis kan komma överens om riktlinjer för hur arbetet och samarbetet dem emellan ska bedrivas. Det har emellertid framkommit att de angivna tiderna inte kunnat hållas i ett stort antal ärenden. Polisen och åklagarna synes också väl medvetna om svårigheterna att leva upp till de målsättningar rörande utredningstider som lagts fast. Om interna riktlinjer inte kan hållas bör det, enligt min uppfattning, leda till åtgärder från ledningens sida.

5 Långsam handläggning av ett ärende rörande vållande till annans död m.m.

AM-131039-08 (1200-K126073-08): En person som hade omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. avled i den cell där han tagits i förvar i augusti 2008. En anmälan upprättades, och chefsåklagaren EE beslutade den 26 augusti 2008 att inte inleda en förundersökning. Sedan händelsen uppmärksammats i medier under sommaren 2010 och det bl.a. framkommit att vissa uppgifter i det s.k. tillsynsbladet inte syntes vara riktiga, beslutade chefsåklagaren FF den 13 juli att återuppta förundersökningen. Det dröjde därefter fram till den 24 november innan vice överåklagaren GG, som hade övertagit ärendet i slutet av augusti, gav direktiv om vilka utredningsåtgärder som skulle vidtas.

GG uppgav att anledningen till dröjsmålet var den höga arbetsbelastningen.

ChefsJO Mats Melin: En förundersökning mot en anställd inom polisen ska som sagt inledas och bedrivas med särskild skyndsamhet. Den aktuella utredningen rörde polisanställdas eventuella ansvar för att en omhändertagen person avlidit. En sådan utredning måste självfallet ges mycket hög prioritet. Det gäller i än högre grad när, som i detta fall, nya uppgifter kommer fram som kan tyda på att ett tidigare beslut inte varit tillräckligt väl underbyggt. Sedan förundersökningen återupptagits borde åklagaren tämligen omgående ha lämnat direktiv om vilka utredningsåtgärder som skulle vidtas. Att ett sådant direktiv kom att dröja drygt fyra månader är oacceptabelt. För ett utförligare resonemang kring vikten av att utredningsåtgärder vidtas med skyndsamhet i dessa situationer hänvisar jag till mitt

beslut den 19 november 2010 i dnr 5950-2009 (beslutet finns på JO:s webbplats, www.jo.se).

6 Direktiv från åklagare om utredningsåtgärder efter beslut om nedläggning av en förundersökning

I ett ärende, AM-143432-10, hade åklagare inlett en förundersökning och gett polisen direktiv om att höra vissa personer. Innan alla förhör hade genomförts lade GG ned förundersökningen med motiveringen att det på det utredningsmaterial som då förelåg inte gick att bevisa att den eller de som varit misstänkta hade gjort sig skyldiga till brott och att ytterligare utredning inte kunde antas förändra bevisläget på ett avgörande sätt. I ett e-postmeddelande till handläggande polisman i ärendet informerade GG om att hon hade lagt ned förundersökningen, trots att hon inte hade fått alla förhör, och angav att anledningen till beslutet var att den polisman som varit misstänkt inte fick arbeta i yttre tjänst så länge ärendet var öppet. Åklagaren angav vidare att eftersom hon skulle gå på semester påföljande dag ”så tyckte jag att beslutet kunde fattas” och ”om du inte hållit alla förhör med grannar så vill jag att du gör det ändå och skickar till mig”. Någon dag därefter hölls ett vittnesförhör i ärendet.

ChefsJO Mats Melin: Under förundersökningen ska det utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot denne (23 kap. 2 § RB). Finns det inte längre anledning att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket RB).

I det aktuella ärendet lades förundersökningen ned innan alla utredningsåtgärder enligt åklagarens direktiv hade vidtagits. Med hänsyn till innehållet i det ovannämnda e-postmeddelandet framstod det som att det egentliga skälet till beslutet om nedläggning var att den pågående förundersökningen innebar hinder för den misstänktes tjänstgöring och således inte, som angavs i beslutet, att åklagaren bedömde att ytterligare utredning inte kunde antas förändra bevisläget på ett avgörande sätt. GG har emellertid bestritt att så skulle vara fallet. Jag vill dock poängtera att sådana hänsyn som den misstänktes tjänstgöring självfallet inte utgör grund för att lägga ned en förundersökning. Det finns vidare anledning att framhålla att om åklagaren finner att en förundersökning ska läggas ned och vissa förhör som denne gett direktiv om ännu inte genomförts ska givetvis begäran därom återkallas. Sådana åtgärder kan endast vidtas inom ramen för en pågående förundersökning. Jag är därför mycket kritisk till att GG, trots att förundersökningen hade avslutats, gav polisen direktiv om att hålla vittnesförhör i ärendet.

7 Åklagares beslut att inte inleda en förundersökning rörande påstått polisvåld utan att höra målsäganden

I ett ärende, AM-154354-10, beslutade FF att inte inleda en förundersökning om tjänstefel utan att låta höra målsäganden. Av handlingarna framkom följande.

En 11-årig pojke förhöordes i hemmet i närvaro av sina föräldrar efter ett polisingripande mot honom. Efter förhöret uppgav pojkens föräldrar till förhørsledaren att pojken vid ingripandet blivit slagen av polisen och tillsagd att klä av sig naken för att bli slagen med batong. Polisen upprättade en anmälan om tjänstefel baserad på uppgifterna från föräldrarna och sände anmälan, förhöret med pojken samt två promemior från de polismän som varit närvarande vid tillfället till åklagaren. I promemoriorna hade det inte antecknats något om att det vid ingripandet brukats våld. FF beslutade att inte inleda en förundersökning utan att pojken hade hörts.

ChefsJO Mats Melin: Som angetts ovan ska en förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket RB). Av andra stycket i bestämmelsen framgår att en förundersökning inte behöver inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

Tröskeln för att inleda en förundersökning är låg. En förundersökning kan inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott. Om inte uppgifterna i anmälan utgör tillräcklig grund för ett beslut i förundersökningsfrågan kan åklagaren föranstalta om förutredningsåtgärder för att få fram erforderligt beslutsunderlag.

FF har uppgett att han grundade sitt beslut att inte inleda en förundersökning på en prognos om att det, mot bakgrund av att de ingripande polismännen inte nämnt något om våld i sina promemior, skulle bli mycket svårt att styrka brott. Enligt min mening talar åtskilligt för att det redan på grundval av uppgifterna i polisanmälan fanns anledning att inleda en förundersökning. Detta är emellertid en bedömningsfråga i vilken man kan ha olika uppfattningar. Jag anser dock att åklagaren i vart fall, inom ramen för en förutredning, borde ha gett direktiv om att verkställa ett förhör med målsäganden innan han beslutade i frågan om en förundersökning skulle inledas eller inte. Jag vill understryka vikten av att brottsanmälningar mot polismän utreds noggrant och med objektivitet.