

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

Initiativvärende mot Polismyndigheten Värmland med anledning av handläggningen av vissa kriminalärenden

Initiativet m.m.

I samband med en inspektion vid Polismyndigheten Värmland i maj 2005 granskades bl.a. kriminalärenden vid ett av polismyndighetens förundersökningsledningsområden, fu-ledningsområde Syd. Vid denna granskning uppmärksammades 105 ärenden (ej ungdomsärenden) i vilka handläggningstiden kunde ifrågasättas. I dessa ärenden hade inga synbara utredningsåtgärder vidtagits under minst ett års tid, se punkten 6:2 i JO:s protokoll fört vid inspektionen i ärende dnr 2319-2005.

Under inspektionen inhämtades upplysningar från chefen för utredningsavdelningen vid fu-ledningsområde Syd, inspektören AA, varvid upplystes bl.a. följande.

I det aktuella fu-ledningsområdet finns det tre förundersökningsledare, varav två i Karlstad och en i Säffle, samt 15 utredare, varav elva i Karlstad och fyra i Säffle. Av utredarna i Karlstad arbetar endast sex heltid och två deltid (75 procent och 25 procent). De övriga utredarna i Karlstad är av olika skäl för närvarande inte i tjänst vid utredningsavdelningen. Det finns alltså några vakanser men det har varit svårt att rekrytera personal. Under perioden februari - maj 2005 lånades personal från den operativa avdelningen för att hjälpa till med att minska ärendebalanserna, vilket var ett framgångsrikt projekt. Det har varit två utredare som handlagt ungdomsärendena men den ene är nu också engagerad i en projektgrupp inom närpolisområdet.

Samtliga brottsanmälningar kommer först in till kriminaljouren och en del ärenden handläggs även där. De ärenden som tillhör fu-ledningsområde Syd lämnas sedan till AA som lottar dessa på utredarna eller lägger ärendena i balans.

AA är för närvarande förundersökningsledare i 1 054 ärenden, de två andra förundersökningsledarna har 200 respektive 272 ärenden vardera. Den totala ärendebalansen vid fu-ledningsområdet uppgick per den 24 maj 2005 till 2 030 ärenden, varav 992 var utdelade på handläggare.

AA:s målsättning är att månatligen ha en genomgång med varje utredare om dennes ärenden. Den ansträngda arbetssituationen har emellertid medfört att det inte har funnits möjlighet till detta. När det gäller den outdelade balansen tar hon ibland ut listor från RAR-systemet för att ha kontroll över ärendena. En annan förundersökningsledare har börjat gå igenom en del av den outdelade balansen men det finns inte utrymme för att regelbundet gå igenom dessa ärenden.

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

Utredning

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över

- orsaken till att ett stort antal ärenden vid utredningsavdelningen, fu-ledningsområde Syd, hade legat lång tid utan att några åtgärder vidtagits i dem,
- vilka åtgärder polismyndigheten hade vidtagit och/eller kommer att vidta för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna.

Vidare anmodades polismyndigheten att redovisa sin syn på vad som kommit fram vid inspektionen om de bevakningsrutiner som tillämpades vid utredningsavdelningen, fu-ledningsområde Syd.

Polismyndigheten anförde följande.

1. Bakgrund

Chefen för kriminalavdelningen har sedan sitt tillträde under 2004 agerat för att uppnå en snabb kvalitetsförbättring i utredningsarbetet så att verksamheten skall bedrivas lagenligt och effektivt. Länspolismästaren informerades omedelbart om de brister som chefen för kriminalavdelningen upptäckte vid tillträdet. Bristerna var uppenbara i form av ojämn kompetens och bristande ansvarstagande i utredningsarbetet. Samtliga utredningsärenden har på uppdrag av myndighetens chef lyfts fram till medarbetarna och vikten av ett framtida effektivt utredningsarbete har noga poängterats.

Nödvändiga åtgärder har på uppdrag av chefen för kriminalavdelningen initierats och genomförts för att utredningsarbetet skall fungera klanderfritt och på ett godtagbart sätt. I åtgärderna har bland annat de personella resurserna förstärkts med adekvat kompetens. Myndigheten har inlett ett arbete med att fördela utredningsresurser över hela dygnet.

Chefen för kriminalavdelningen har sedan sitt tillträde tydligt på eget initiativ och på uppmaning från länspolismästaren vid upprepade tillfällen påpekat bristerna i utredningsarbetet såväl till förundersökningsledarna som till utredarna. Chefen för kriminalavdelningen har också påbörjat åtgärdsplaner för att få det framtida utredningsarbetet att fungera optimalt då ärenden inte skall ligga obearbetade oaktat dess prioritet.

Som en bakgrund till den situation som uppstått på utredningsenheten har det varit ett mycket ansträngt resursläge inom utredningsverksamheten år 2004. Trots ett stort inflöde av nya ärenden har en minskning ändå skett i utgående balans av K-ärenden. Inflödet av nya ärenden, varav många var nödvändiga att prioritera medförde dock under en period att de gamla ärenden som inte hade påbörjats innan åtgärderna sattes in, blev liggande ännu längre tid och handläggningen av de ärenden kunde inte genomföras i den tillräckliga utsträckning som myndigheten önskade.

Minskningen av utgående balans kunde sedan i olika steg möjliggöras av de åtgärder som chefen för kriminalavdelningen genomförde.

Den 3 november år 2004 åkte delar av myndighetsledningen för att hålla samtal och uppföljningar angående utredningar och för att få konkreta fakta av vad som hade genomförts av utredningar inom utredningsområde Syd. Samtalet den 3 november 2004 hölls med närpolischefen för Karlstad syd samt med chefen för fu-ledningsområdet Karlstad syd.

Utdrag av ärenden över en viss ålder togs av myndighetsledningen med till detta samtal. Utredningsområde Syd fick i omedelbart uppdrag att gemensamt se till att dessa ärenden omgående bearbetades och blev slutförda. Resultatet blev inte tillfredsställande. Efter nästa uppföljning av utredningsområde Syd avsatte

myndigheten resurser i form av tio poliser från ordningsavdelningen för att bistå utredningsområde Syd och för att med större snabbhet bearbeta bort balanser. Förutom detta har former av masskallelser skett vid ett flertal tillfällen.

Resursförstärkningen och myndighetens ansträngningar att få ordning på balanserna fungerade vid dessa tillfällen inte optimalt. Bland annat beroende på att de tillsatta utredarna fick lägga onödigt mycket tid på genomlysning av ärendena som lämnades från utredningsområde Syd. Dessa var mycket dåligt förberedda.

Ytterligare en förundersökningsledare har tillförts utredningsenheten.

Utredningsområde Krim Syd i Karlstad har haft en låg bemanning i förhållande till antalet inkommande ärenden. Omfattande rekryteringsinsatser och resursförstärkningar har under chefen för kriminalavdelningen genomförts och insatserna för att nå fram till en större resurs fortgår.

För att fortsatt bringa ner antalet K-ärenden i balans inom utredningsområde Syd och för att nå fram till ett rationellt och hanterbart utredningsläge har ytterligare ”masskallningsdagar” med insats av personal från närpolisområdet satts in som extra åtgärder.

Under chefen för kriminalavdelningens ledning och med de åtgärder som denne har genomfört har nu ett större antal ärenden kunnat handläggas och slutföras inom utredningsområde Syd. Ärendebalansen har ytterligare kunnat minskas. Chefen för kriminalavdelningen arbetar fortsatt med olika åtgärder och resursförstärkning för att kunna minska ärendebalansen ytterligare.

Myndigheten har i det fortsatta arbetet beslutat att alla förundersökningsledare fortsatt skall styra med hjälp av tydliga rutiner och skriftliga direktiv. Direktiven skall omedelbart också skrivas in i Dur Två. Förundersökningsledarna måste enligt den nya rutinen bedriva en mera effektiv förundersökning och inga ärenden får längre ligga obearbetade.

2. Åtgärder

Den 23-25 maj 2005 genomförde JO en inspektion av utredningsenheten Karlstad syd. Inspektionen föranledde ett möte med myndighetens förundersökningsledare samt enhetschefer. Mötet genomfördes den 1 juni 2005. Avsikten med mötet var att delge samtliga berörda chefer de brister som hade påtalats vid inspektionen och diskutera hur bristerna skulle kunna åtgärdas samt vad vi skulle göra för att förhindra att bristerna skulle uppstå igen.

2.1 Åtgärder som av myndigheten skyndsamt har genomförts sedan JO: s granskning är;

1. Samtliga 105 ärenden (i vilka handläggningstiden har och kan ifrågasättas) har fördelats ut på kvalificerade handläggare. Av dessa har de äldsta ärendena prioriterats. Till dags datum är 60 st. av de 105 ärendena avslutade.

2. Kraftfulla insatser för att förbättra utredningsverksamheten genomförs i ledning, styrning och rutiner.

3. PNU – Polisens Nationella Utredningskoncept – införs som stöd för det kommande utredningsarbetet. Systemet införs under ledning av en särskild utsedd styrgrupp och under intensifierad uppföljning.

4. Kvalificerad Fu-ledning – Särskilda förundersökningsledare med rätt kompetens har tillsatts.

5. Utökad tillgänglighet i utredningsarbetet som förlagts till 19 timmar per dygn istället för som tidigare 8 timmar per dygn. Utredningsarbetet pågår 7 dagar per vecka för att säkerställa förundersökningsledning även efter kontorstid och för vakthavande befäls behov av stöd.

6. Utbildningsinsatser har genomförts – och genomförs löpande – för utbildning av ytterligare förundersökningsledare. En särskild utbildning för all polispersonal, bl.a. förstahandsåtgärder vid brottsutredning planeras till början år 2006.

7. Utökad kontroll av utredningsverksamheten har införts och i den nya rutinen med ett inflöde av ärenden kommer avdelningens kontroll- och uppföljningsmöjligheter att öka.

8. Myndighetens tillsynsverksamhet och enheternas egenkontroll styrs fokuserat mot all utredningsverksamhet under år 2005 med fortsatt utveckling under år 2006.

9. Utredningsområde Karlstad står i en fortsatt fördjupad dialog mellan chefen för kriminalavdelningen och förundersökningsledarna. Dialogen har lett till följande primära åtgärder;

- I de vid inspektionen uppmärksammade ärendena har åtgärder inletts omedelbart.
- Genomlysning av ärendeflödesrutiner, administration, förundersökningsdirektiv och ärendefördelning har inletts för att säkerställa de rutiner som tillfredsställer kraven på rationalitet, effektivitet och rättssäkerhet. Allt dokumenteras.
- En skarp skärpning av egenkontrollen, kontroll och uppföljning av utredningsverksamheten har genomförts med omedelbar verkan.
- Inom ramen för PNU, har snabbt beslutade förbättrings- och utvecklingsåtgärder genomförts i förundersökningsområde Syd.
- Civilt stöd har tillskapats för fu-ledarna.
- En extern kompetens gällande fu-ledning har projekterats för att genomlysning hur verksamheten bedrivs vid enheten.
- Under sommaren har en grupp ferielediga aspiranter ytterligare fått avlasta utredarna med enklare göromål.

2.2 Följande åtgärder kommer fortsatt att vidtas och genomföras:

Polismyndigheten kommer att skärpa upp rutinerna samt ställa mycket tydliga krav på utredningsarbetet. Samtliga ärenden kommer att följas upp en gång per månad och all redovisning skall ske skriftligen. Samtliga ärenden som följs upp skall vara slutförda eller vara påbörjade med en tydlig tidplan för det fortsatta utredningsarbetet. Krav på rapporter under utredningsarbetets gång kommer att ställas. Allt skall dokumenteras, inkl ev. avvikelser från de utredningstider som sätts per ärende i samband med att utredningen påbörjas.

3. Yttrande

Polismyndigheten Värmland delar JO:s uppfattning om de iakttagelser som gjorts av läget. Myndigheten anser att de brister som påtalats är oacceptabla.

Polismyndigheten bedömer att de omfattande åtgärder och det förbättringsarbete som redovisas ovan kommer att vara tillräckliga för att polismyndigheten kommer att uppfylla de grundläggande reglerna om förundersökning som regleras i 23 kap. rättegångsbalken (RB) samt i förundersökningskungörelsen (1947:948) FUK.

Av de 7 st. K-utredningsakter gällande ärenden, som var försvunna vid tiden för JO:s inspektion, har 3 st. påträffats och 4 st. har rekonstruerats.

Av de 6 st. T-utredningsakter gällande ärenden, som var försvunna vid tiden för JO:s inspektion, har 3 st. påträffats och 3 st. har rekonstruerats.

Idag hanteras samtliga T-ärenden inom samverkansområde Karlstad på Trafik-enheten om det inte är frågan om samordning till ett K-ärende på en utrednings-enhet.

Polismyndighetens bedömning är att hanteringen av de aktuella ärenden som granskades vid JO:s inspektion inte har skett på ett sammanfattningsvis rättsenligt sätt. Med stöd av inspektionen har polismyndigheten att genomföra ytterligare åtgärder för att säkerställa att utredningsarbetet kan bedrivas på det sätt som myndigheten önskar. Polismyndigheten kommer att fortsatt vidta åtgärder. Med förstärkta rutiner och den tydliga ledningen och styrningen av utredningsarbetet som chefen för kriminalavdelningen vill uppnå är det polismyndighetens uppfattning att samtliga ärenden i utredningsarbetet kommer att hanteras på ett korrekt sätt.

Polismyndigheten kommer senast att vid årsskiftet 2005/2006 att kunna avsluta de ärenden som granskades vid JO-inspektionen.

Rättslig reglering

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och förundersökningskungörelsen (1947:948) FUK.

En förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket RB).

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket FUK).

Bedömning

Under senare år har JO i ett stort antal ärenden kritiserat polisen för långa handläggningstider i den brottsutredande verksamheten, framför allt i förundersökningar som rör de s.k. vardagsbrotten. Till följd härav har JO i olika sammanhang haft anledning att fästa statsmakternas uppmärksamhet på de brister i polisens arbete som iakttagits vid inspektioner och i klagomålsärenden (se t.ex. JO 2002/03 s. 98 och JO 2004/05 s. 16).

I en skrivelse till Justitiedepartementet har JO också gjort vissa principiella uttalanden om polisens brottsutredande verksamhet enligt följande. 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 bilinbrott, 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 (JO 2002/03 s. 98).

Även vid den nu aktuella inspektionen vid fu-ledningsområde Syd framkom det, som framgått, brister i utredningsverksamheten. Den allvarligaste bristen var att det i ett stort antal kriminalärenden under lång tid inte hade vidtagits några utredningsåtgärder. Vad gäller bevakningen av ärendena vid fu-ledningsområde Syd upplystes att det på grund av den ansträngda arbetssituationen inte hunnits med att regelbundet kontrollera de ärenden som var utlagda på handläggare. Inte heller har

det förekommit någon regelbunden kontroll av de ärenden som låg i balans utan att ha tilldelats någon utredare. Jag vill med anledning härav framhålla det angelägna i att det vid en utredningsavdelning finns väl utarbetade rutiner för bevakning och kontroll av ärenden.

Polismyndighetens handläggning av kriminalärendena uppfyller naturligtvis inte det skyndsamhetskrav som framgår av 23 kap. 4 § RB. Som förklaring till de långa handläggningstiderna har i huvudsak hänvisats till brist på personal.

De brister som konstaterades vid inspektionen kan säkerligen till viss del förklaras med att fu-ledningsområde Syd inte har haft tillräckliga personella resurser. Det framstår exempelvis som helt orimligt att en person vid ett och samma tillfälle är förundersökningsledare i fler än tusen ärenden. Det är uppenbart att denne inte har någon som helst möjlighet att, på det sätt som följer av i 1 a § andra stycket FUK, utöva ett aktivt förundersökningsledarskap i samtliga dessa ärenden. En sådan arbetssituation kan självfallet leda till uppgivenhet inför uppgiften och till att arbetsmoralen på sikt urholkas hos både förundersökningsledare och utredare.

Vidare är det naturligtvis viktigt att utredningspersonal i likhet med annan personal har den kunskap och erfarenhet som arbetsuppgiften kräver (jfr 3 kap. 6 a § polisförordningen, 1998:1558). Jag vill emellertid framhålla att jag i detta ärende saknar underlag för att bedöma kompetensen hos nu berörd personal.

Det övergripande ansvaret för verksamheten vid en utredningsavdelning vilar på avdelningens chef. Det ankommer således på honom eller henne att se till att verksamheten bedrivs lagenligt och effektivt samt att informera närmast högre chef om 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) (jfr 1 kap. 7 § polisförordningen) ansvaret för verksamheten vid en polismyndighet på länspolismästaren i dennes egenskap av myndighetens chef. Enligt 7 § första stycket verksförordningen ankommer det på myndighetschefen att se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Det är med tillfredsställelse som jag noterar redogörelsen i polismyndighetens yttrande över de åtgärder som har vidtagits efter min inspektion för att avhjälpa bristerna inom utredningsverksamheten. Det framgår vidare att även fortsatta åtgärder kommer att vidtas i samma syfte.

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten för det sätt på vilket utredningsverksamheten vid fu-ledningsområde Syd har bedrivits. Att det i ett stort antal ärenden inte har vidtagits några som helst utredningsåtgärder under så lång tid som det här varit fråga om är självfallet helt oacceptabelt.

Till uppföljning av detta beslut önskar jag ta del av fu-ledningsområdes Syd utredningsstatistik per den 1 oktober 2006.

Ärendet avslutas.