

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för ett beslut att inte inleda förundersökning m.m. – brister i handläggningen av en tilläggsanmälan som tagits upp av polisens kontaktcenter i Skåne

Beslutet i korthet: Samma dag som en polisanmälan om stöld av en cykel gjordes beslutade Polismyndigheten i Stockholms län att inte inleda förundersökning, trots att målsäganden hade lämnat ett signalement på gärningsmannen. Målsäganden kom därefter in med en tilläggsanmälan med namn och adress på gärningsmannen. Tilläggsanmälan togs emot av polisens kontaktcenter i Skåne (PKC/Skåne) men på grund av brister i kommunikationen mellan personalen där och Stockholmspolisen arkiverades anmälan utan att någon åtgärd vidtogs. I ärendet belyses vissa problem med PKC-verksamheten, dvs. den ordning för allmänhetens kontakter med polisen via telefonnumret 114 14 som infördes år 2005. – Jag är kritisk till att polisen dels beslutade att inte inleda förundersökning utan att kontakta målsäganden för eventuella kompletterande uppgifter, dels inte vidtog någon åtgärd med anledning av uppgifterna i tilläggsanmälan. Jag noterar dock att en förundersökning nu har genomförts och att rutiner för handläggning av tilläggsanmälningar har utarbetats samt att en översyn av PKC-verksamheten pågår vid Rikspolisstyrelsen.

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen inte hade inlett förundersökning på grund av en anmälan om stöld av en cykel. Han klagade också på att polisen inte hade skickat någon information om polisanmälan till anmälaren trots att denna hade begärt det.

Utredning

Handlingar i polismyndighetens ärende K149819-09 begärdes in och granskades. Av utredningen framgick följande. Den 18 maj 2009 gjorde BB en polisanmälan om stöld bestående i att en okänd gärningsman tillgripit en cykel utanför hennes bostad. I anmälan angavs dock ett signalement på gärningsmannen, bl.a. att han var 15-16 år och rödhårig. BB hade också uppgett att hon skulle känna igen pojken. Samma dag beslutade polisen att inte inleda förundersökning med motiveringen ”Spaningsuppslag saknas”. I en tilläggsanmälan, som togs upp av Polisens Kontaktcenter i Skåne (PKC/Skåne), den 20 maj angav BB namn och adress på gärningsmannen. Inga åtgärder vidtogs med anledning av tilläggsanmälan.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över det som anförts i anmälan.

Polismyndigheten (tf. biträdande länspolismästaren CC) kom in med ett remissvar.

I yttrandet redovisades inledningsvis uppgifter lämnade av polismästaren DD, chefen för PKC/Stockholm, EE samt av FF vid PKC/Skåne. Av dessa inhämtade uppgifter framgick i korthet: Det aktuella ärendet handlades av Polismyndigheten i Stockholms län, Roslagens polismästardistrikt, men tilläggsanmälan togs upp av PKC/Skåne. Eftersom det s.k. RAR-systemet (Rationell anmälningsrutin) är ett lokalt datasystem är det i princip enbart den egna polismyndigheten som har tillgång till uppgifter i systemet. En polismyndighet kan därför inte förändra status på en anmälan som handläggs eller har handlagts av en annan polismyndighet. En annan myndighet kan inte heller ajourföra en skäligen misstänkt i ett sådant ärende. I ett fall som detta bör därför normalt förundersökningsledaren på PKC kontakta berörd polismyndighet för att förvissa sig om att tilläggsanmälan verkligen kommer att behandlas. I ärendet arkiverades uppgifterna i tilläggsanmälan vid Polismyndigheten i Stockholms län, Roslagens polismästardistrikt, som var handläggande myndighet, utan föregående bearbetning. Vad som i detalj har brutit mellan PKC/Skåne och Roslagens polismästardistrikt har inte gått att utreda närmare.

Polismyndigheten gjorde därefter följande bedömning.

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att det aktuella ärendet inte handlagts i vederbörlig ordning.

I anmälan av den 18 maj 2009 lämnades signalementsuppgifter på gärningsmannen samt uppgift om att anmälaren "skulle känna igen" gärningsmannen. Samma dag beslutades att inte inleda förundersökning. I tilläggsanmälan den 20 maj 2009 lämnades namn och adress på misstänkt gärningsman. Tilläggsanmälan föranledde ingen åtgärd från polisdistriktet.

Den första frågan att besvara är om beslutet att inte inleda förundersökning den 18 maj var korrekt.

Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, 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. Med stöd av andra stycket finns möjlighet att inte inleda förundersökning om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

I förarbetena till bestämmelsen i andra stycket, prop. 1994/95:23, Ett effektivare brottmålsförfarande, anges hur regeln bör tolkas.

Även om inget fall i teorin är omöjligt att utreda är det närmast självklart att verkligheten sätter en gräns för vilka insatser som kan göras för att utreda ett brott. I praxis har det också godtagits att det inte finns någon förundersökningsplikt i dessa fall och att ärendet kan skrivas av med motiveringen att spaningsuppslag saknas. Denna bristande överensstämmelse med lagens bokstav och dess praktiska tillämpning är inte tillfredsställande. Det kan säkert av de tillämpande myndigheterna i många fall upplevas så att man tänjer på regelsystemet om man beslutar att inte inleda förundersökning på denna grund. Detta kan medföra att utredningsåtgärder vidtas för att uppfylla en, som man uppfattar det, formell förundersökningsplikt, trots att det redan från början står klart att utredningen aldrig kommer att leda till att brottet blir uppkälat och bestraffat. Principen om en absolut förundersökningsplikt bör tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast då det ligger

inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet.

Bestämmelsen har även kommenterats i Gullnäs, Fitger m.fl. Rättegångsbalken I, 23:9 f., där det sägs att

Vid bedömningen skall enligt motiven hänsyn tas endast till sådana omständigheter som kan hänföras till det enskilda fallet. Det kan alltså inte bli fråga om att direkt avskryva alla anmälningar om t ex cykelstölder. Sådana omständigheter som att arbetsbelastningen på myndigheten är ansträngd och att det finns utredningsbalanser medför enligt motiven inte att förundersökningsplikten bortfaller. Tillämpningen av uttrycket ”inte går att utreda” bör alltså utgå varken från ett teoretiskt idealläge när det gäller utredningsresurserna eller från ett läge där dessa resurser inte är ansträngda utan från något som ligger däremellan. Rekvisitet ”uppenbart” är ett bevisrekvisit som anger att det skall vara fullständigt klart att situationen föreligger.

Bestämmelsens tillämpning innebär exempelvis att i ett enskilt fall behöver en förundersökning inte inledas om en okänd gärningsman tillgripit en cykel och det inte heller i övrigt finns några omständigheter som talar för att brottet skulle kunna klaras upp. I förevarande fall har anmälaren dock angett att hon ”skulle känna igen” gärningsmannen. Enligt Polismyndighetens bedömning borde denna uppgift ha föranlett beslutsfattaren att inhämta kompletterade uppgifter från målsäganden för att klarlägga om förutsättningar för tillämpning av 23 kap. 1 § andra stycket RB föreläggat. Polismyndigheten gör därför bedömningen att det kan ifrågasättas om det då befintliga beslutsunderlaget, utgjort en tillräcklig grund för att fastställa om det varit uppenbart att brottet inte gått att utreda.

Den andra frågan att besvara är om hanteringen av tilläggsanmälan varit korrekt.

Tilläggsanmälan gjordes den 20 maj hos PKC (Polisens Kontakt Center) vid Polismyndigheten i Skåne län. Eftersom en annan myndighet inte är behörig att fatta beslut i ärenden hos Polismyndigheten i Stockholm, överlämnades tilläggsanmälan till Roslagens polismästardistrikt. Då förundersökning inte inletts i ärendet hanterades tilläggsanmälan av registerhandläggare i distriktet. Någon prövning i sak gjordes inte innan handlingen tillfördes det nedlagda ärendet. Roslagens polismästardistrikt vidgår att man inte har haft ”en yttersta kvalitetskontroll” som säkerställt att tilläggsanmälningar om brott som registrerats i PKC inte arkiveras om det finns bearbetningsbar information i dem.

Polismyndigheten konstaterar att när en förundersökning läggs ned och ärendet arkiveras, är det inte möjligt att vidta några åtgärder i ärendet med mindre än att ärendet återupptas. Detta gäller även när en tilläggsanmälan kommer in till myndigheten. Vidare förutsätter detta att en tjänsteman med behörighet att leda och avgöra en förundersökning tar ställning till de nya uppgifterna i ärendet.

Polismyndigheten finner därför att hanteringen av tilläggsanmälan inte har skett i enlighet med vad som gäller för uppgiften, med resultat att en uppgift om en misstänkt gärningsman inte har beaktats i utredningen. Detta är enligt Polismyndigheten oacceptabelt.

Den tredje frågan att besvara gäller underrättelse till målsägande

Enligt 13 b § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om bl.a. beslut om att förundersökning inte ska inledas.

Enligt anmälan till JO har målsägande, trots begäran, inte fått någon information om vad som hänt med anmälan. Polismyndigheten noterar härvid att i ingångsanmälan av den 18 maj, finns antecknat att målsäganden tillfrågats i enlighet med 13 b § förundersökningskungörelsen och vill inte bli underrättad.

Polismyndigheten noterar att för det fall målsäganden inledningsvis angett att hon inte önskade få besked om utredningens bedrivande, men i samband med tilläggsanmälan ändrat ståndpunkt och i stället önskade få sådan information; saknas möjlighet att i RAR (den Rationella Anmälningsrutinen) föra på sådana uppgifter

om målsägande. Detta kan endast ske genom att uppgiften ajourförs. Huruvida önskemål om underrättelse framförts till PKC i Skåne är inte möjligt att i efterhand fastställa. För det fall detta skett, beklagar Polismyndigheten att detta önskemål i sådant fall inte tagits till vara.

Sammanfattning

Polismyndigheten gör bedömningen att beslutet att inte inleda förundersökning den 18 maj kan ifrågasättas, då anmälaren uppgav att hon skulle känna igen gärningsmannen. I denna situation borde det ha övervägts att kontakta målsäganden för kompletterande uppgifter för att förvissa sig om att förutsättningar för tillämpning av 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken förelegat.

Att tilläggsanmälan den 20 maj, med uppgift om en tänkbar gärningsman, lades in i en nedlagd förundersökning utan vidare åtgärder är felaktigt och oacceptabelt. Oaktat att orsaken kan sökas i de brister som Polismästardistriktet framhållit ovan avseende uppbyggnaden av PKC och polisens datasystem, fråntar detta inte distriktets skyldighet att beakta senare inkomna uppgifter om brott.

Angående påståendet att målsäganden inte blivit informerad trots begäran, gör Polismyndigheten bedömningen, mot bakgrund av uppgifterna i ingångsanmälan av den 18 maj samt oklarheter om vad som sagts i samband med att tilläggsanmälan gjordes, inte kan avgöra huruvida något fel har begåtts.

Det ska tilläggas att efter det att JO uppmärksammat ärendet, har förundersökning inletts och ärendet har slutredovisats hos myndigheten och ligger nu hos åklagare för beslut i åtalsfrågan.

Som angetts ovan har kriminalchefen vid Roslagens polismästardistrikt i oktober 2009 fått i uppdrag att se över nuvarande bevakningsrutiner inom distriktet för att som en yttersta åtgärd undvika att tilläggsanmälningar om brott som registrerats i PKC arkiveras om det kan finnas bearbetningsbar information i dem.

Vidare ska nämnas att mot bakgrund av de uppgifter som framkommit med anledning av JO-remissen, har en artikel skrivits om handläggning av tilläggsanmälningar i nedlagda förundersökningar, som kommer att publiceras i det kommande numret av myndighetens personaltidning (Sambandet), som går till samtliga anställda.

Roslagens polismästardistrikt har pekat på ett antal problem med PKC, bl.a. avseende polisens datorbaserade systemstöd. Polismyndigheten har vid flera tillfällen tagit upp problemen med PKC med Rikspolisstyrelsen, som med anledning av kritiken påbörjat en översyn av PKC-verksamheten och hanteringen av ärenden från PKC, (Dnr. POA 190-3773-2009). Detta arbete skall vara klart i form av en redovisad rapport senast 2009-12-31. Med anledning av denna JO-remiss kommer Polismyndigheten att ta upp frågan ånyo med Rikspolisstyrelsen.

Avslutningsvis beklagar Polismyndigheten de felaktigheter som skett. Samtidigt konstateras att ärendet numera är slutredovisat hos myndigheten.

AA gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

I svensk straffprocessrätt gäller principen om åklagares absoluta åtalsplikt. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken, förkortad RB, ska åklagaren väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är stadgat. Denna åtalsplikt är förenad med en motsvarande förundersökningsplikt.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen (1947:948). Förundersökning ska enligt 23 kap. 1 § första stycket RB 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.

Undantag härifrån görs i fråga om brott som uppenbart inte går att utreda (23 kap. 1 § andra stycket RB) samt för de situationer som avses med reglerna om s.k. förundersökningsbegränsning (23 kap. 4 a § andra stycket RB) och om det för-
enklade utredningsförfarandet (23 kap. 22 § RB).

I det aktuella fallet beslutade polismyndigheten att förundersökning inte skulle inledas eftersom spaningsuppslag saknades. Målsäganden hade dock lämnat ett tämligen tydligt signalement på gärningsmannen och också uppgett att hon skulle känna igen honom. I likhet med polismyndigheten anser därför jag att beslutsfattaren borde ha kontaktat målsäganden för att, om möjligt, inhämta kompletterande uppgifter innan beslutet i förundersökningsfrågan fattades.

Som framgätt upptog därefter PKC/Skåne de i tilläggsanmälan kompletterande uppgifterna om namn och adress på gärningsmannen utan att dessa föranledde någon åtgärd från polisens sida, trots att uppgifterna var av den arten att förundersökning självfallet borde ha inletts. Stockholmspolisen har dock, sedan JO uppmärksammat polisen på förhållandet, inlett förundersökning och även slutredovisat ärendet till åklagare.

Att förundersökning inte inleddes tidigare synes ha berott på brister i kommunikationen mellan PKC/Skåne och Stockholmspolisen. Vad som mera i detalj har brustit har inte kunnat utredas. Det står likväl klart att tilläggsanmälan kom att arkiveras utan att någon åtgärd vidtogs. Det är möjligt att denna inledande felaktiga arkivläggning berott på att en eller flera enskilda befattningshavare brustit i sin handläggning. Mitt intryck är emellertid att saken också visar på svårigheter som synes vara förbundna med anmälningar som görs hos polismyndighet med PKC-verksamhet men avser misstankar om brott begångna inom annan polismyndighets område.

PKC-verksamhet bedrivs vid sju av landets 21 polismyndigheter. Inrättandet av PKC har syftat till att förbättra polisens tillgänglighet för, och service till, allmänheten. Avsikten har varit att enskildas samtliga telefonkontakter med polisen i s.k. icke akuta ärenden ska gå genom PKC via det gemensamma telefonnumret 114 14. Det inträffar således inte sällan att den som t.ex. vill anmäla ett brott begånget inom en myndighets område får tala med en befattningshavare vid PKC hos en myndighet i en annan del av landet. En sådan anmälan ska, efter granskning vid PKC, överföras till berörd polismyndighet för vidare hantering (8 § i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens kontaktcenter [PKC], FAP 150-0). Enligt samma föreskrifter kan beslut om förundersökning fattas vid PKC om anmälan gäller ett ärende hos den egna myndigheten (7 §). Vidare gäller att om anmälda uppgifter gäller en redan pågående förundersökning ska undersökningsledare vid PKC, om det bedöms lämpligt, kontakta företrädare för berörd polismyndighet för samråd om den vidare handläggningen av ärendet (10 §).

När en anmälan eller en tilläggsanmälan tas upp av PKC men avser förhållanden vid en annan myndighet fordras således en kommunikation mellan PKC och den berörda myndigheten. Som framgår av polismyndighetens yttrande är det då givetvis ett problem att polisens datasystem för hantering av brottsanmälningar

(RAR) i princip bara är tillgängligt för varje polismyndighet för sig. Polismyndigheten har påtalat problemen med polisens datorbaserade systemstöd och PKC-verksamheten för Rikspolisstyrelsen som också har gjort en översyn (se rapporten Översyn av PKC-verksamheten och hanteringen av ärenden från PKC, dnr POA 190-3773/09, särskilt avsnitt 5.6 om förundersökning/granskning och avsnitt 8.14 om överväganden i denna del). Enligt uppgift pågår för närvarande arbete med att förbättra PKC-verksamheten. Mot den bakgrunden överlämnar jag därför för kännedom en kopia av detta beslut till Rikspolisstyrelsen.

Jag noterar också med tillfredställelse att det inträffade föranledde Stockholmspolisens rättsenhet att upprätta en promemoria om rutinerna i samband med att tilläggsanmälningar kommer in till myndigheten via PKC i andra myndigheter. Promemorian har publicerats i myndighetens personaltidning Sambandet.

Vad slutligen gäller AA:s klagomål beträffande underrättelse till målsäganden föranleder det som kommit fram i denna del inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.