

BESLUT

Datum

2017 -09- 13

Dnr

2531-17-2.5

Aktbilaga 6

Inspektion av Polismyndigheten, polisregion Stockholm, polisområde Nord, lokalpolisområde Sollentuna den 30 och 31 maj 2017

Sammanfattning

Justitiekanslerns granskning av lokalpolisområde Sollentuna (lokalpolisområdet) pågick i två dagar och var inriktad på att bedöma handläggningen av vissa s.k. ungdomsärenden. Granskningen hade inte den omfattningen att den kan ligga till grund för mer generella slutsatser. Det allmänna intrycket efter inspektionen är ändå att lokalpolisområdet handlägger ungdomsärendena rättssäkert och på ett i huvudsak tillfredsställande sätt. De personer som handlägger ungdomsärendena är erfarna och ambitiösa. Det framgick vid inspektionen att de trots det ansträngda personalläget gör sitt bästa för att handläggningen ska hålla en hög nivå.

Som företrädarna för lokalpolisområdet själva konstaterat hålls dock inte tidsfristerna i en del av ungdomsärendena. Såvitt Justitiekanslern kan bedöma arbetar man emellertid inom lokalpolisområdet så effektivt som det är möjligt utifrån de resurser som står till buds. Att de lagstadgade fristerna trots detta inte kan hållas är en ledningsfråga. Polismyndigheten kan inte undgå kritik för att de särskilda skyndsamhetskraven i ungdomsärenden inte kunnat upprätthållas vid lokalpolisområdet.

Justitiekanslern gör även vissa uttalanden rörande andra förhållanden som uppmärksammas. Huvudsakligen görs uttalanden om

- att det beträffande underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnd kan finnas anledning att ta fram enhetliga rutiner för dokumentation av dessa,
- vissa nedläggningsbeslut och vikten av att sådana motiveras omsorgsfullt,
- att kontakter med underåriga målsägande för att höra efter om de vill driva ärenden vidare ofta kan vara olämpliga,
- att vårdnadshavare och socialnämnd som underrättats om att en förundersökning inletts också bör underrättas angående ett nedläggningsbeslut, samt
- vikten av att dokumentation uppfyller kravet på objektivitet, saklighet och opartiskhet.

Avslutningsvis gör Justitiekanslern vissa allmänna uttalanden om skyndsamhetskraven i ungdomsärenden.

Bakgrund

Som ett led i sin tillsynsverksamhet beslutade Justitiekanslern att inspektera lokalpolisområdet. Den organisatoriska del av Polismyndigheten som granskades vid denna inspektion var slumpvis utvald.

Justitiekanslern skrev till Polismyndigheten genom regionpolischefen över polisregion Stockholm i början av maj 2017, varvid vissa akter beställdes fram i förväg.

Inspektionens genomförande

Inspektionens syfte och inriktning

Syftet med inspektionen var att granska ungdomsärenden, dvs. ärenden där den misstänkte när förundersökningen inleddes var under 18 år. Justitiekanslerns beställning av akter gjordes med inriktningen att de ärenden som granskades inte skulle avse den lindrigaste brottsligheten och att utredningarna därmed skulle kunna förväntas vara av viss omfattning (se dock nedan om vilka akter som faktiskt kom att granskas). Inspektionen var särskilt inriktad på att granska

- handläggningstider och särskilt efterlevnaden av de skyndsamhetskrav som gäller i ungdomsärenden,
- rutinerna för fullgörande av olika underrättelser i sådana ärenden,
- om polisen fullgör sina skyldigheter när det gäller frågan om medling vid ungdomsbrott,
- om de misstänkta tillgång till försvarare blivit tillgodosedd,
- skälen för beslut om att lägga ned förundersökning och om motiveringen av sådana beslut varit tillfredsställande, samt
- om valet av polisiär förundersökningsledning (när sådan förekommit) varit rimligt och om polisens ledning av förundersökningen utförts på ett acceptabelt sätt.

Möte med företrädare för Polismyndigheten m.m.

Inspektionen inleddes den första dagen med ett möte med företrädare för Polismyndigheten. Justitiekanslern redogjorde kort för bakgrunden till inspektionen. Från Polismyndighetens sida deltog

- polismästaren Erik Widstrand, tf. chef Regionkansliet,
- polismästaren Patrik Ungaäter, polisområdeschef, polisområde Nord,
- polisintendenten Emil Andersson, lokalpolisområdeschef,
- inspektören Charlotte Ericsson, gruppchef, och
- kommissarien Jörgen Nilsson, samordnare utredning och lagföring, polisområde Nord.

Vid mötet angavs bl. a. följande. Polisregion Stockholm består av fyra polisområden: Nord, Syd, City och Gotland. Cirka 7 000 personer arbetar inom regionen. Det saknas personal på många platser. Polisområde Nord har ca 1 450 anställda och ett personalunderskott på ca 20 %. Omorganisationen har inneburit många utmaningar, men intrycket är att man nu är på väg åt

rätt håll. Reformen har inneburit att det nu är färre ledningsnivåer; sex mot tidigare tio. Inom lokalpolisområdet sker många grova brott och flertalet är narkotikarelaterade. Lokalpolisområdet består av Sollentuna, Upplands Väsby och Sigtuna kommuner. Hela personalstyrkan finns numera i Sollentuna. När det gäller ungdomsbrottsligheten ligger fokus på att försöka förhindra nyrekrytering till de kriminella nätverk som finns i området. Totalt handläggs nu ca 140 ungdomsärenden, vilket är ett högt antal. För närvarande finns ca 20 ungdomsärenden där tidsfristen överskridits. När det gäller ungdomar handläggs ärendena med utgångspunkt från var den misstänkte bor (boendeforum).

Under dagen träffade Justitiekanslern vid ett möte även delar av den personal vid lokalpolisområdet som arbetar med handläggningen av ungdomsärenden. Vid detta möte framkom bl.a. följande. Ungdomsbrottsgruppen har alltid minst 80–125 öppna ärenden med misstänkta under 18 år. Varje vecka kommer ca 15–20 nya ärenden. Det råder så stor personalbrist i gruppen – tre utredare saknas – att nyinkomna anmälningar måste prioriteras hårt med utgångspunkt från brottslighetens allvar. Mindre allvarlig brottslighet läggs i balans tills någon handläggare har utrymme för att handlägga sådana ärenden. Anmälningar som tas upp av Polisens kontaktcenter är ofta ofullständiga och leder till merarbete för gruppen, även om viss förbättring skett på senare tid.

Avgränsning och tillgängligt material

Inför inspektionen hade Justitiekanslern begärt att få granska samtliga handlingar i

- de 50 senast slutredovisade ungdomsärendena (misstänkt under 18 år) där utredningen varit polisledd och misstankarna rört brott enligt 3 kap., 4 kap., 6 kap., 8 kap. (dock ej snatteri), 9 kap. eller 12 kap. brottsbalken, varav minst 20 av ärendena skulle avse misstanke om brott med enbart fängelse i straffskalan,
- de 50 senast nedlagda polisledda förundersökningarna i ungdomsärenden angående brott enligt 3 kap., 4 kap., 6 kap., 8 kap. (dock ej snatteri), 9 kap. eller 12 kap. brottsbalken där någon under 18 år varit misstänkt, samt
- de 50 äldsta öppna ungdomsärendena, varav minst 30 av ärendena skulle vara sådana där utredningen är polisledd.

Efter hand under inspektionen framkom att de akter som fanns tillgängliga för granskning inte fullt ut motsvarade vad Justitiekanslern begärt att få granska. Det visade sig således att även ärenden där den misstänkte inte varit under 18 år ingick i urvalet, att många förundersökningar avsåg sådan lindrig brottslighet som Justitiekanslern haft för avsikt att utesluta ur urvalet samt att ett större antal ärenden än som varit avsikten avsåg nedlagda förundersökningar medan i stället ett mindre antal utgjorde slutredovisade förundersökningar. Det visade sig vidare att endast handlingar ur ärendehanteringssystemet DurTvå tagits fram, medan vissa underrättelser som Justitiekanslern avsett att granska endast dokumenterats i ärendehanteringssystemet

RAR. Såvitt framkom berodde avvikelserna på att Justitiekanslerns begäran hade missförstått.

Det fanns inte möjlighet att fullt ut under det att inspektionen pågick rätta till dessa avvikelser, varför granskningen i inte obetydlig utsträckning kom att avse en annan typ av ärenden än som varit avsikten. Justitiekanslern anser sig visserligen ha fått ett tillräckligt underlag för de slutsatser avseende ungdomsärenden som redogörs för nedan. Det granskade materialet utgör dock inte tillräckligt underlag för att dra några mer generella slutsatser om handläggningen vid lokalpolisområdet och kan inte heller sägas ge en full överblick över handläggningen av ungdomsärenden.

Iakttagelser vid inspektionen

I det följande redovisar Justitiekanslern de iakttagelser som gjordes vid inspektionen och de synpunkter som dessa föranleder.

Handläggningstider

Enligt 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) ska en förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa alltid bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken (RB). Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till att den misstänkte ska delta i s.k. medling med anledning av brott, utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

De granskade ärendena avsåg genomgående relativt lindrig brottslighet med inte alltför omfattande utredningar. Flertalet av ärendena slutredovisades till åklagare inom den i 4 § LUL angivna fristen. I många fall hade slutredovisning dock skett samma dag eller i nära anslutning till att fristen löpte ut. Åklagaren gavs därmed inte något egentligt rådrum för att fatta beslut i åtalsfrågan innan fristen hade löpt ut.

I ett antal ärenden konstaterades det att tidsfristen enligt 4 § LUL hade överskridits. Det rörde sig ofta om kortare tid (1–2 veckor), men i två ärenden hade tidsfristen överskridits med en månad (K328710-17 och K23137-17; i sistnämnda ärende pågick dock eventuellt medling) och i ett med två månader (K1436855-16). Det framgick, utöver vad som sägs om eventuell medling, inte några godtagbara skäl till att fristen hade överskridits. I de ärenden där tidsfristen överskridits fanns i de allra flesta fall en anledning noterad i en tjänsteanteckning i akten. De skäl som angavs var dock regelmässigt sådana som inte kan anses utgöra särskilda omständigheter i den mening som avses i 4 § LUL. Exempel på skäl som angetts var "personal utlånad till grova brott", "hög arbetsbelastning" och "handläggaren har gått i pension". De skäl som angetts vittnar om att ett avgörande skäl till att fristerna inte hållits varit personalbrist.

I ett antal ärenden noterade Justitiekanslern att det hade gått relativt lång tid från det att en person blivit skäligen misstänkt till dess att han eller hon delgetts brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Detta har medfört att den totala handläggningstiden blivit lång även om tidsfristen i 4 § LUL inte alltid överskridits. Brister av det angivna slaget påträffades i bl.a. följande ärenden; K643344-16, K714601-16, K609226-16, K91668-17/K167028-17, K292704-17 och K877001-16. Det sistnämnda ärendet gällde en butiksstöld. I anmälan hade två personer (16 respektive 17 år) antecknats som skäligen misstänkta för stöld sedan de ertappats och gripits av väktare på ett varuhus. De hade förhörts och delgetts misstanke först drygt tre respektive fyra månader efter händelsen. När ärendet slutredovisades hade sexveckorsfristen i LUL överskridits med en dryg vecka. Också i K376191-17 respektive K290106-17 hade en person gripits och antecknats som skäligen misstänkt, men vid inspektionstillfället två månader senare hade personerna fortfarande inte hörts eller delgetts misstanke. I tre fall (K1436855-16, K341360-17 och K341356-17) hade ett beslut om kroppsbesiktning fattats eftersom misstankar om att den unge brukat narkotika funnits, men delgivningen av misstanke hade skett först efter att analysresultaten hade kommit. Justitiekanslern återkommer till denna problematik i protokollets avslutande avsnitt.

Som exempel på ärenden där både tidsfristen enligt 4 § LUL överskridits och det särskilda skyndsamhetskravet eftersatts kan nämnas ärende K818778-16, där en person blivit skäligen misstänkt den 7 oktober 2016 men inte delgetts misstanke förrän den 5 april 2017, dvs. ungefär ett halvår senare. I ärende K818348-16 (som rör samma misstänkt och likartad brottslighet) hade den misstänkte blivit skäligen misstänkt den 12 juli 2016, misstanke delgavs dock inte förrän den 5 april 2017, dvs. nästan nio månader senare. Inte i något av ärendena hade det, såvitt framgått av de handlingar som funnits tillgängliga vid inspektionen, angetts något skäl för överskridandet av tidsfristen eller den allmänna tidsutdräkten i ärendet. Även om den långa handläggningstiden delvis skulle kunna förklaras med att man velat handlägga de likartade utredningarna avseende samma misstänkt gemensamt (tillsammans med ytterligare ett ärende med samma misstänkt, K7699-17, där tidsfristen också överskridits) och att målsäganden i det ena fallet varit svår att få tag på är det inte acceptabelt att delgivning av misstanke i ett ungdomsärende dröjer i sex respektive nio månader från det att personen blivit skäligen misstänkt.

I ett flertal ärenden fanns det uppgifter i anmälan som tydligt pekade mot en viss person som misstänkt för brottet men utredningen hade trots detta inte fortskridit. Ärendena hade legat öppna under förhållandevis lång tid utan att någon delgetts misstanke eller att utredningen i övrigt fortskridit (se t.ex. K43775-17, K259302-17, K340760-17 och K129920-17). I det sistnämnda ärendet innehåller akten ett belastningsregisterutdrag avseende en person utan synbar koppling till ärendet, vilken naturligtvis är oacceptabelt.

Ett ärende som sticker ut i sammanhanget är K1115066-16 som vid tidpunkten för inspektionen hade varit öppet i drygt åtta månader utan att någon vidare åtgärd har vidtagits.

Vid inspektionen kunde således konstateras att de lagstadgade fristerna i ungdomsärenden i många fall inte hålls. Det framkom dock inte annat än att personalen på lokal nivå arbetar både ambitiöst och effektivt. Lokalpolisområdet bör därför inte lastas för bristerna. Men dröjsmålen är självfallet inte acceptabla. Att se till att dessa angelägna ärenden ges den prioritering och hanteras så skyndsamt som lagen kräver är en ledningsfråga. Justitiekanslern är kritisk till att Polismyndigheten inte förmått hålla de lagstadgade fristerna. Ansvar för detta bär ytterst polisledningen.

Underrättelser och kallelser till vårdnadshavare och socialnämnden

Justitiekanslern har granskat om regleringen i 5–7 §§ LUL följts. Enligt dessa bestämmelser ska vårdnadshavaren som huvudregel omedelbart underrättas om den som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott. Vårdnadshavaren ska också kallas till förhör som hålls med den underårige. Kan brottet leda till fängelse ska även socialnämnden genast underrättas. Av underrättelsen ska det framgå huruvida den misstänkte har tillfrågats om han eller hon vill delta i medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott och hur den misstänkte ställt sig till ett deltagande. Företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör om det är möjligt och om det kan ske utan men för utredningen.

Justitiekanslern kan konstatera att den unges vårdnadshavare har kallats till de förhör som hållits med unga misstänkta. Detta har kunnat utläsas av anteckningar intagna i förhørsprotokoll där det framgått att vårdnadshavare varit närvarande tillsammans med den underårige vid förhöret. När och på vilket sätt kallelse till förhöret skett framgår inte av handlingarna i akten.

Vårdnadshavarna har generellt sett underrättats i nära anslutning till brottsmisstanken. I något fall har dock polisen underrättat socialnämnden men valt att inte alls underrätta vårdnadshavarna (K962396-16 och K961699-16 med samma person som misstänkt). Justitiekanslern vill med anledning av detta erinra om att underrättelse till vårdnadshavare enligt 5 § LUL endast får underlåtas om en underrättelse är till men för utredningen eller om det annars finns särskilda skäl mot en sådan. Det framgick inte vilka sådana skäl som ansågs föreligga för att underlåta underrättelse i de aktuella ärendena, vilket borde ha framgått av handlingarna.

I de granskade ärendena har socialnämnden underrättats och i de flesta fall, såvitt kan utläsas, har företrädare för socialtjänsten kallats till förhör. I ett par ärenden (de ovan under Handläggningstider nämnda ärendena K818778-16 och K818348-16) verkar vårdnadshavaren och socialnämnden ha underrättats först den 2 november 2017, trots att personen blev skäligen misstänkt den 12 juli 2017 respektive den 7 oktober 2016. Det saknas någon förklaring till varför vårdnadshavaren inte underrättades omedelbart, vilket, om sådana skäl fanns, borde ha framgått av handlingarna.

Justitiekanslern konstaterar sammanfattningsvis att vårdnadshavare och socialnämnd i de flesta fall har underrättats och kallats på ett sätt som i allt väsentligt överensstämmer med regleringen i LUL.

Som ovan beskrivits har dock underrättelserna och kallelserna inte dokumenterats på ett konsekvent sätt. I vissa fall har det dokumenterats i enskilda tjänsteanteckningar att underrättelse skett, medan det i de flesta fall har antecknats i polisens interna ärendelogg. I något fall har det inte framgått av handlingarna att underrättelse skett omedelbart. Bristande enhetlighet i rutinerna har vid tidigare inspektioner uppmärksammats både av Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän (JO) (se t.ex. JK:s protokoll 2014-05-21 i dnr 7251-13-28 och JO:s protokoll 2015-12-22, dnr 5474-2015). Polismyndigheten bör uppmärksamma denna fråga och överväga om det finns skäl att ta fram enhetliga rutiner för dokumentation av underrättelser och kallelser.

Medling vid ungdomsbrott

Det verkar finnas en god medvetenhet vad gäller frågan om medling vid ungdomsbrott och de som arbetar med ungdomsmål uppger att de är noga med att den misstänkte ska få frågan om han eller hon kan tänka sig att bli kontaktad av medlingsverksamheten. Av den dokumentation som Justitiekanslern tagit del av framgår i och för sig inte om och i vad mån det säkerställs att det av underrättelsen till socialnämnden enligt 6 § LUL framgår om den misstänkte har tillfrågats om att delta i medling och sin inställning härtill. Det formulär som ska användas i detta sammanhang, enligt 5 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens rutiner för medling med anledning av brott (FAP 483-1), används t.ex. inte. Företrädare för lokalpolisområdet har dock uppgett att de, men ofta i ett något senare skede av utredningen, tar upp medlingsfrågan. Om den misstänkte förklarar sig villig att delta i medling, underrättas socialnämnden eller Stödcentrum Nordväst via e-post och de avgör om det kan vara lämpligt med medling. Att sådan underrättelse har skett framgår i några fall av den s.k. ärendelogg. Ur dokumentationssynpunkt, bl.a. med tanke på möjligheterna att följa handläggningen av ärendet, och för att åstadkomma enhetliga rutiner vore det dock bra om det i FAP 483-1 angivna formuläret används.

Tillgång till försvarare

I de flesta av de granskade ärendena var försvarare närvarande när den misstänkte hördes och underrättades om brottsmisstanke. I några fall hade misstanke delgetts utan att försvarare varit närvarande, medan sådan funnits på plats när ett förhör senare hållits. I de fall där försvararen inte var närvarande när misstanke delgavs hade den unge – enligt vad som antecknats i förundersökningsprotokollet – underrättats om sin rätt att anlita biträde av försvarare m.m. enligt 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK. Hanteringen av försvararfrågan i ungdomsärenden framstår mot denna bakgrund som tillfredsställande vid lokalpolisområdet.

Nedlagda förundersökningar

I dessa ärenden granskades skälen för att lägga ned förundersökningarna och hur nedläggningsbesluten hade motiverats.

Skälen för att lägga ned förundersökningen

I de flesta ärenden Justitiekanslern granskade framstår besluten om att lägga ned förundersökningen som rimliga. Några av nedläggningsbesluten föranleder dock Justitiekanslern att komma med följande synpunkter.

Ett nedläggningsbeslut motiverades med att den misstänkte inte hade fyllt 15 år vid tiden för gärningen (K962396-16). Den misstänkta i det aktuella ärendet, som aldrig delgavs misstanke eller förhördes, fyllde 15 år den 22 juli 2016. I den ursprungliga anmälan angavs att brottsligheten hade ägt rum mellan den 15 juni 2016 och den 8 augusti 2016. Några dagar efter förhöret uppgav dock anmälaren att brottsligheten hade fortsatt efter den 8 augusti 2016. Anmälaren nämnde hot som skulle ha kommit per sms om att den misstänkta skulle komma till målsäganden med kniv. Viss dokumentation skickades av anmälaren till polisen följande dag, den 15 augusti 2016, men inte de sms som nämnts. Nedläggningsbeslutet fattades nio dagar senare utan att någon annan åtgärd vidtagits än att polisen till tingsrätten gav in en begäran om förordnande av målsägandebiträde för målsäganden.

Enligt Justitiekanslern framstår detta nedläggningsbeslut, utifrån det material som granskats, som tveksamt. Såvitt kan bedömas utifrån tillgängliga handlingar låg viss del av brottsligheten i tiden efter det att den misstänkte fyllt 15 år och ytterligare utredningsåtgärder borde ha kunnat vidtas, t.ex. att utreda om det fanns kvar någon dokumentation av de påstådda hotelserna per sms, att hålla ett nytt förhör med målsäganden samt att förhöra den misstänkta om misstanken alltjämt kvarstod.

I ett ärende (K689818-16) som gällde misshandel hade förundersökningen lagts ned trots att det utöver målsägandens uppgifter fanns två relativt samstämmiga vittnesmål. Även den misstänkte hade i förhör vidgått att han sparkat och slagit målsäganden. Som skäl för beslutet att lägga ned förundersökningen angavs bl.a. att det på föreliggande utredningsmaterial inte gick att bevisa att den misstänkte gjort sig skyldig till brott.

De skäl som angavs för att lägga ned förundersökningen var enligt Justitiekanslern svåra att förena med det som framgick av utredningen i ärendet.

Beslut om nedläggning hade i en stor andel av de granskade ärendena fattats innan något förhör hållits med den misstänkte. I många av dessa finns det inte skäl att ifrågasätta besluten att lägga ned förundersökningarna i ett så tidigt skede. Justitiekanslern instämmer dock med JO:s synpunkt att försiktighet generellt bör iakttas med att bedöma huruvida brott kan styrkas eller inte innan förhör hållits med namngivna misstänkta och vittnen (se t.ex. JO:s protokoll 2016-12-22, dnr 6136-2016). Sådan försiktighet hade enligt Justitiekanslern varit påkallad i bl.a. ärendena K1012583-16 och K1012619-16, som lagts ned med hänvisning till att en motanmälan gjorts, innan något förhör hållits och utan att någon annan åtgärd vidtagits.

I vissa ärenden noterades att polisiära förundersökningsledare gett direktiv om vissa utredningsåtgärder som aldrig utförts, varefter en annan förundersökningsledare beslutat om att lägga ned förundersökningen (K1086868-16 och K841593-16). I tre ärenden med samband hade förundersökningsledningen under en tid varit hos åklagaren, som sedan lämnade den åter till polisiär förundersökningsledare "för fortsatt handläggning". Polisen vidtog därefter ingen ytterligare utredningsåtgärd, utan lade efter några dagar ned förundersökningarna (K851778-16/K851783-16/K851818-16). Dagen innan nedläggningsbesluten hade en utredare i en ärendelogg antecknat "Att göra: Hålla fler vittnesförhör-kalla!". Ett av de namngivna vittnena som ännu inte hörts nämndes därefter.

Även om det naturligtvis kan förekomma att en ny förundersökningsledare gör en annan bedömning än den som tidigare lett förundersökningen, bör frågan om förundersökningen ska läggas ned enligt Justitiekanslerns mening prövas med särskild försiktighet om en tidigare förundersökningsledare bedömt att ytterligare utredningsåtgärder bör vidtas. Besluten om nedläggning i den tidigare åklagarledda utredningen motiverades i två av ärendena med hänvisning till att en motanmälan gjorts. Det förhållandet att en motanmälan fanns och att uppgifterna om vad som hänt delvis gick i sär stod dock klart redan när förundersökningen leddes av åklagare. Dokumenterade skador fanns efter våld med ett tillhygge. Vissa namngivna vittnen hade inte hörts. Mot bakgrund av tillgängliga handlingar framstår nedläggningsbesluten enligt Justitiekanslern som tveksamma.

Motivering av nedläggningsbeslut

Polisens nedläggningsbeslut har överlag varit välmotiverade och grunden för nedläggningen har svarat mot vad som framkommit av förundersökningen. Justitiekanslern har dock funnit anledning att särskilt kommentera några ärenden där motiveringarna varit tveksamma.

I ett ärende som nämnts i föregående avsnitt var motiveringen oriktig, eftersom det angavs att den misstänkta inte fyllt 15 år vid tidpunkten för gärningen trots att detta bara stämde för en del av den anmälda brottsligheten (K962396-16).

I flera ärenden hade förundersökningen lagts ned med hänvisning till att målsäganden och/eller dennes föräldrar inte fortsatt ville medverka i utredningen. Att målsäganden, eller än mindre att dennes föräldrar, inte vill delta i en förundersökning är i sig inte något skäl för nedläggning. Däremot kan det naturligtvis innebära att det i förlängningen inte går att bevisa brott. Vissa anteckningar som gjorts vid samtal med föräldrar till målsägande eller målsägandena själva ger intryck av att polisen mycket snabbt dragit slutsatsen att brottet inte går att bevisa utan målsägandens medverkan (se t.ex. K961699-16 och K967003-16). Justitiekanslern erinrar om betydelsen av att det utreds vilka möjligheter som finns att inhämta stödbevisning och att ett eventuellt nedläggningsbeslut motiveras så att det framgår att polisen inte enbart konstaterat att målsäganden inte vill medverka i utredningen, utan också gjort en bedömning av bevisläget.

I flera ärenden som gällde misshandel (och i något fall viss annan brottslighet) hade förundersökningen som redan nämnts lagts ned med motiveringen "Anmälan motanmälan", ibland med tillägget "Uppsåt går ej att styrka". Skäl för nedläggningen angavs i några fall vara att det inte längre fanns anledning att fullfölja förundersökningen, i andra fall att det inte gick att bevisa att den som varit misstänkt begått brott och att ytterligare utredning inte kunde antas komma att förändra detta.

En motanmälan kan inte i sig vara en tillräcklig motivering för nedläggning. Om vittnen eller annan stark stödbevisning saknas kan en motanmälan av naturliga skäl i förlängningen innebära bevissvårigheter och frågor om nödvärn och bristande uppsåt kan aktualiseras. I likhet med vad som angetts ovan – om nedläggning pga. att målsäganden inte vill medverka – måste dock en bedömning göras i det enskilda fallet utifrån det samlade bevisläget. Det måste framgå av polisens beslut att en sådan bedömning har gjorts. I flera av de nedläggningsbeslut som motiverats med "anmälan motanmälan" har det funnits dokumenterade skador och vittnesbevisning; se t.ex. förutom de ärenden som nämnts i föregående avsnitt K1074079-16/K1074080-16.

I ett mål som gällde flera fall av bedrägeri var motiveringen för nedläggningsbeslutet en hänvisning till en viss dom avseende samma person (K124866-16). Det framgick dock inte varför aktuell dom var relevant för ärendets nedläggning.

Sammantaget ger de granskade motiveringarna anledning för Justitiekanslern att betona betydelsen av att nedläggningsbeslut motiveras med omsorg. När det är fråga om att bevisningen inte väntas kunna bli tillräcklig, bör detta framgå. Formuleringar som bara hänvisar till att det finns en motanmälan eller att målsäganden inte vill medverka är i regel inte godtagbara.

Kontakt med målsägande för att fråga om de vill driva ärenden vidare

Justitiekanslern konstaterar att målsäganden har kontaktats av polisen i flera ärenden i syfte att få veta om de vill driva ärendena vidare. I flera av dessa fall har målsägandena varit underåriga; se t.ex. K689818-16 och K1608482-16.

Det finns i och för sig inga rättsliga hinder mot att polisen under en förundersökning har direktkontakt med en målsägande i åldern 15–18 år. De aktuella kontakterna togs dock för att fråga målsägandena om de ville driva ärendena vidare. En sådan fråga står principiellt i strid med skyldigheten att åtala brott som hör under allmänt åtal och den därtill kopplade förundersökningsplikten. Det finns en stor risk för att målsäganden uppfattar en kontakt av detta slag som en påtryckning och att den ger intryck av att det inte finns anledning att utreda ärendet vidare. Enligt Justitiekanslerns uppfattning är det särskilt olämpligt att en sådan kontakt tas med en underårig person.

Expediering av nedläggningsbeslut till vårdnadshavare och socialnämnden

Vid granskningen framkom att beslut om att lägga ned förundersökningen

inte expedierats till vårdnadshavare och socialnämnd även om dessa under handläggningen av förundersökningen underrättats om misstanken mot den underårige. Företrädare för lokalpolisområdet har uppgett att informationen om att en viss förundersökning lagts ned ofta når den berörda socialnämnden genom underhandskontakter. Någon dokumentation av sådana kontakter fanns dock inte i någon av akterna som granskades.

I de allra flesta av de ärenden som granskades hade förundersökningen lagts ned redan innan något förhör hållits med den misstänkte. Nedläggningsbeslutet hade bara expedierats till målsäganden.

Om vårdnadshavare och socialnämnd underrättats om att förundersökning pågår mot en underårig finns det, såvitt framkommit, ingen regel om att dessa också ska underrättas om förundersökningen sedan läggs ned. Det framstår emellertid för Justitiekanslern närmast som en självklarhet att en sådan underrättelse ska ske. Justitiekanslern har efter inspektionen haft kontakter med socialnämnderna i lokalpolisområdet och fått bekräftat att dessa inte på något enhetligt sätt får besked om att förundersökningar lagts ned och att de hade önskat att sådant besked getts. Det kan enligt Justitiekanslern finnas skäl för Polismyndigheten att ta fram rutiner rörande underrättelser till socialnämnder och vårdnadshavare om nedläggningsbeslut. En utgångspunkt bör vara att sådana underrättelser ska ske och dokumenteras i de fall underrättelser enligt 5 och 6 §§ LUL förekommit.

När det gäller underrättelser om nedläggning till vårdnadshavare framkom vid inspektionen att polisen i något fall skickat en sådan skriftlig underrättelse och i den uttryckt något med innebörden att förundersökningsledaren i fråga varit övertygad om att den unge varit inblandad i den anmälda händelsen på något sätt, men att förundersökningen lagts ned då det inte gått att bevisa brott. Avsikten med en sådan underrättelse skulle vara att få föräldrarna att inse allvaret i att deras barn varit på en plats där brott begåtts och blivit föremål för en förundersökning.

Även om det inte kan sägas vara fråga om något direkt uttalande i skuldfrågan, kan det uppfattas som att Polismyndigheten menar att den unge är skyldig även om det inte går att bevisa. Det är med beaktande av oskuldspresumtionen olämpligt att företrädare för Polismyndigheten uttalar sig på ett sätt som kan uppfattas som en bedömning i skuldfrågan. Att polisen däremot på ett sätt som inte står i strid med oskuldspresumtionen informerar föräldrar om att deras barn befunnit sig på en farlig och olämplig plats kan emellertid aldrig vara fel utan är tvärtom viktigt.

Allmänt om de polisleda förundersökningarna

Som nämnts ovan avsåg de av Justitiekanslern granskade ärendena genomgående relativt lindrig brottslighet med inte alltför omfattande utredningar. Det förhållandet stämmer väl överens med att ärendena varit polisleda.

Även om det inte funnits anledning att ifrågasätta valet av polisiär förundersökningsledning som sådant vill Justitiekanslern föra fram följande synpunkter.

I två ärenden (K173297-17 och K250782-17) som båda gällde misshandel framgick det av en tjänsteanteckning att den person som skäligen kunde misstänkas för brott underrättats om misstanken vid ett visst angivet tillfälle. Det sätt på vilket uppgiften lämnades angavs dock inte. Något förhör med den misstänkte hölls inte i samband med att anteckningen upprättades. Polisen hade därefter, flera veckor senare, hållit förhör med respektive misstänkt och vid detta tillfälle delgett dem misstanke om brott samt även i övrigt informerat de båda misstänkta om sina rättigheter enligt 12 § FUK. Som JO angett (beslut 1997-02-14, dnr 2568-1996 och 2569-1996) bör den misstänkte av rättssäkerhetsskäl normalt delges misstanke om brott vid ett muntligt förhör.

Utformningen av direktiv

Justitiekanslern vill erinra om vikten av att de åtgärder som vidtas i ett ärende uppfyller kravet på saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen och objektivitetskravet enligt 23 kap. 4 § RB.

I tre ärenden som gällde ofredande respektive misshandel har det upprättats direktiv vars utformning det finns anledning att ifrågasätta. I det ena ärendet (K1296449-16) framgick det bl.a. att författaren till direktivet "ser fram emot en avskrivning" och vidare att den person som enligt direktivet ska ta kontakt med anmälaren ska "se till att det tydligt framgår av texten att han inte vill att ärendet ska leda till åtal". I det andra ärendet (K1238079-16) framgick det av direktivet att den fortsatta utredningen var beroende av innehållet i en övervakningsfilm. Någon anledning att ifrågasätta en sådan åtgärd finns givetvis inte, däremot ordvalet som sådant där bl.a. en av två möjliga misstänkta angetts som "slagskämpe". I det tredje ärendet (K345628-17) hade författaren av direktivet uttalat sig nedsättande om målsägandens familj och även angett bl.a. att "Min största intention är att nedlägga ärendet." Sådana ordval och formuleringar, som gör att direktivgivarens saklighet, opartiskhet och objektivitet kan ifrågasättas, är naturligtvis aldrig acceptabla.

Avslutande synpunkter angående skyndsamhetskraven i ungdomsärenden

Justitiekanslern har i det föregående nämnt skyndsamhetskravet i 4 § LUL. I många av de ärenden som granskats har även det skyndsamhetskrav som finns i 2 a § FUK aktualiserats. Enligt denna paragraf ska en förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år bedrivs särskilt skyndsamt om brottet är av viss svårhetsgrad och riktar sig mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid. Förundersökningen ska i sådana fall vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan senast inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Fristen får

överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Som framgått ovan har sexveckorsfristen i 4 § LUL överskridits i ett flertal ärenden. Det har även framkommit att ärenden läggs i balans och att det kan ta flera månader innan ärendena ens delas ut till en handläggare. Detta är oroväckande och ger anledning att befara att de frister som gäller enligt 2 a § FUK och 4 § LUL inte heller framöver kommer att kunna efterlevas.

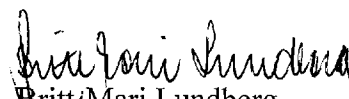
Det kan i detta sammanhang uppmärksammas att i de ärenden där det finns en skäligen misstänkt redan vid anmälningstillfället, så riskerar fristen i 2 a § FUK (där en sådan aktualiseras) att överskridas innan några egentliga utredningsåtgärder hunnit vidtas. När det gäller fristen i 4 § LUL så leder ett ärendes placering i den outdelade balansen, regelmässigt, till att sexveckorsfristen inte börjar löpa. Det finns inte underlag för att påstå att ärenden hanteras på detta sätt för att skjuta upp den tidpunkt då fristen enligt 4 § LUL inträder. Handläggningen är emellertid inte förenlig med det särskilda skyndsamhetskravet i bestämmelsen.

Såväl Justitiekanslern som JO har vid ett flertal tillfällen uppmärksammat att LUL-fristens utformning – dvs. att tidsfristen börjar löpa först vid delgivning av misstanke om brott – får till följd att fristen inte börjar löpa om ärenden läggs i balans istället för att utredas, men även att tidsfristens utformning ger polis och åklagare olyckliga incitament att skjuta upp formell delgivning av brottsmisstanke i syfte att fördröja att tidsfristen börjar löpa (se t.ex. JO:s beslut 2008-09-08, dnr 2935-2007, JO 2013/14 s. 239, JO:s protokoll 2015-12-22, dnr 5474-2015 och JK:s beslut 2014-05-21, dnr 7251-13-28). Som Justitiekanslern tidigare har uttryckt, i remissyttrande över promemorian Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande (Ds 2013:30; JK:s dnr 4751-13-80), vore det önskvärt om fristerna i 2 a § FUK och 4 § LUL samordnas på det sätt som föreslås i den nämnda departementspromemorian.

Justitiekanslern, som har blivit informerad om att departementspromemorian för närvarande bereds inom regeringskansliet, ser det som angeläget att reformen kommer till stånd.

I inspektionen deltog byråchefen Britt-Mari Lundberg, föredragandena Nina Forsgren, Mikael Ruotsi, Patricia Barrefelt, Claes Lewenhaupt, Emilia Carlsten, Héléne Dalhammar Axlund och Andreas Leander, beredningsjuristen Eleni Stavropoulou och notarien Anna Nyström.


Anna Skarhed


Britt-Mari Lundberg

Exp. till

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli

Polismyndigheten, Rättsavdelningen (*för kännedom*)

Polismyndigheten, polisregion Stockholm

Polismyndigheten, lokalpolisområde Sollentuna

Justitiedepartementet (*för kännedom*)