

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott

Beslutet i korthet: I en förundersökning om förmögenhetsbrott vidtog Polismyndigheten under nästan fyra års tid i princip inte någon utredningsåtgärd alls. I beslutet konstaterar JO att en sådan passivitet naturligtvis är helt oacceptabel och i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. JO tar upp frågan om den passiva handläggningen också skulle kunna innebära en kränkning av Europakonventionens egendomsskydd, men konstaterar att det inte finns tillräckligt underlag i ärendet för att göra uttalanden om det.

JO har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot Polismyndigheten för de långa handläggningstider som på många håll förekommer inom utredningsverksamheten, särskilt när det gäller förundersökningar om bedrägerier och andra typer av förmögenhetsbrott. Den passiva handläggningen av den aktuella förundersökningen är därmed inte en isolerad händelse. Bilden som framträder av Polismyndighetens utredningsverksamhet är mycket bekymmersam och ger intrycket att vissa typer av förmögenhetsbrott i praktiken inte längre utreds av myndigheten. Enligt JO är det mycket angeläget att Polismyndigheten snarast kommer till rätta med ärendebalanserna.

Sammantaget är JO mycket kritisk till hur Polismyndigheten har hanterat den aktuella förundersökningen. Polismyndigheten får därför allvarlig kritik av JO. Det finns enligt JO anledning att uppmärksamma regeringen på de förhållanden som kommit fram. Beslutet skickas därför till Regeringskansliet för kännedom. Det skickas även till riksdagen för kännedom.

Bakgrund och anmälan

Vid Polismyndigheten handläggs sedan augusti 2018 en förundersökning om förskingring, sedan en boutredningsman polisanmält en person för att ha utnyttjat sin roll som god man och fört över stora belopp till sitt eget konto.

I en anmälan som kom in till JO i juni 2021 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten för långsam handläggning av förundersökningen (dnr 5154-2021). Av handlingar som JO hämtade in från Polismyndigheten framgick att det i princip inte hade vidtagits någon utredningsåtgärd i förundersökningen på nästan tre år och att det berodde på resursbrist hos

sektionen för utredning av bedrägeribrott vid polisregion Stockholm, där förundersökningen handlades.

Jag fattade beslut i ärendet den 3 september 2021. I beslutet redogjorde jag för att Polismyndighetens internrevision nyligen hade gjort en uppföljande granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden och konstaterat bl.a. att ärendeinflödet är så stort att Polismyndigheten inte kommer att kunna avsätta tillräckliga resurser för att hantera ärendena i enlighet med det rättsliga uppdraget.

I internrevisionens rapport lämnades vissa rekommendationer om vad som bör göras för att det stora inflödet av ärenden ska kunna hanteras på ett sätt som svarar mot polisens brottsutredande uppdrag och de krav på rättssäkerhet som följer av rättegångsbalken. Av en bilaga till rapporten framgick att rikspolischefen beslutat att Nationella operativa avdelningen (Noa) senast den 1 december 2021 skulle ta fram en handlingsplan för det fortsatta arbetet med att hantera det stora inflödet av bedrägerianmälningar.

Mot den beskrivna bakgrunden bedömde jag att det inte fanns tillräcklig anledning för mig att ytterligare utreda AA:s anmälan. Jag erinrade dock Polismyndigheten om rättegångsbalkens bestämmelse om att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger.

I en anmälan till JO den 4 januari 2022 förde AA återigen fram klagomål mot Polismyndigheten för handläggningen av förundersökningen. JO hämtade på nytt in handlingar från Polismyndigheten och begärde även muntliga upplysningar från myndigheten. Det kom då fram att Polismyndigheten inte hade vidtagit några utredningsåtgärder i förundersökningen sedan mitt beslut i september 2021.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över handläggningen av förundersökningen. Yttrandet skulle avse bl.a. hur myndighetens handläggning förhåller sig till egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och rätten till ett effektivt rättsmedel i konventionens artikel 13.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 28 oktober 2022 efter att berörda befattningshavare hade beretts tillfälle att lämna upplysningar.

Av yttrandet och handlingarna framgår bl.a. följande.

Den 6 augusti 2018 polisanmälde en boutredningsman, som företrädare för ett dödsbo, dödsboets gode man för förskingring. Anmälan avsåg att den gode mannen hade utnyttjat sin roll som ställföreträdare för en senare avliden person och fört över pengar till sitt konto både före och efter personens död. De anmälda transaktionerna gällde sammantaget ett belopp om drygt 2,3 miljoner

kronor, varav knappt hälften sedermera återbetalades från den gode mannen till dödsboet. Kopior av bl.a. kontoutdrag lämnades in till Polismyndigheten i samband med att polisanmälan upprättades. Förundersökning inleddes samma dag av en polisiär undersökningsledare.

Den 17 juni 2020 lades ärendet över på en åklagare, som därmed blev undersökningsledare. Någon vecka senare lämnade åklagaren direktiv till Polismyndigheten om att begära in uppgifter om godmanskapet för att se under vilken tidsperiod som den utpekade personen hade varit god man. Under sommaren 2020 försökte en handläggare vid Polismyndigheten att få in dessa uppgifter från Överförmyndarnämnden, men utan resultat.

Från och med hösten 2020 har Åklagarmyndigheten kontinuerligt skickat påminnelser till Polismyndigheten och önskat besked om när utredningsåtgärder kan vidtas. Det generella svaret från Polismyndighetens sida har varit att det saknas resurser för att handlägga ärendet och att handläggningen kommer att påbörjas när ärenden med högre prioritet har avslutats.

I oktober 2021 gav åklagaren direktiv om att göra ytterligare försök att få in uppgifter om godmanskapet. Sådana utredningsåtgärder vidtogs under sommaren 2022. Det som kom fram visade att någon bankfullmakt eller något godmansförordnande aldrig funnits.

Ärendet har över tid handlagts av olika handläggare vid polisregion Stockholm. En av dessa började vid bedrägerisektionen i augusti 2021 och fick då ansvar för mellan 1 700 och 1 800 ärenden samt därutöver ett delat bevakningsansvar för ytterligare ca 1 500 ärenden. Handläggarens främsta prioritet var förundersökningar med pågående tvångsmedel i form av beslag och penningbeslag.

I maj 2022 inledde polisregion Stockholm en ny insats för ärenden där det fanns många påminnelser från Åklagarmyndigheten i kombination med en nära förestående preskription. Det aktuella ärendet ingick i insatsen men utreddes inte eftersom det hela tiden fanns ärenden med högre prioritet.

Den nuvarande handläggaren har uppgett att han under oktober 2022 vidtagit ett antal utredningsåtgärder. Handläggaren har även redogjort för dessa åtgärder.

I bilagor till Polismyndighetens yttrande har Noa och polisregion Stockholm redogjort för bl.a. arbetet med bedrägeriärenden.

Av uppgifterna från Noa framgår bl.a. följande. Chefen för Noa har sedan den 1 april 2020 processansvaret för bl.a. bedrägeribrott. Nationellt bedrägericentrum (NBC) vid Noa har fått i uppdrag att ta fram den handlingsplan som rikspolischefen beslutade om under 2021. En formell och beslutad handlingsplan har ännu inte tagits fram. NBC har under 2021 omorganiserats och rekrytering av medarbetare har pågått under 2021 och 2022. Det har inneburit att NBC tvingats göra kraftiga prioriteringar mellan en mängd

olika arbetsuppgifter. NBC har dock vidtagit ett antal åtgärder med anledning av rikspolischefens beslut, men det är ännu för tidigt att uttala sig om resultatet av dessa. Handlingsplanen beräknas vara färdigställd under hösten 2022.

Av uppgifterna från polisregion Stockholm framgår bl.a. följande. Sedan våren 2022 har revisioner inletts som rör ärendebalansen. En dialog pågår med Åklagarmyndigheten för hantering av de ärenden som riskerar preskription. En första intern uppföljning av aktiviteter och effekter har genomförts. Det är dock ännu för tidigt för att kunna bedöma hur stor effekt den inledda insatsen kommer att få.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Utredningen har inte bedrivits tillräckligt skyndsamt

Utredningen visar att det inte har vidtagits några åtgärder i den nu aktuella brottsutredningen sedan anmälan gjordes i augusti 2018 fram till våren 2022, med undantag av sommaren 2020 då försök gjordes att få in uppgifter om ställföreträdarskapet. Det står således klart att utredningen inte har bedrivits enligt lagstadgade krav på skyndsamhet (23 kap. 4 § andra stycket RB, *rättegångsbalken; JO:s anm.*).

Att åtgärder inte har vidtagits i utredningen förefaller huvudsakligen vara ett resultat av belastningen och situationen i polisregion Stockholm som under den aktuella tidsperioden har varit hårt drabbad av dödligt våld, skjutningar, sprängningar och stort inflöde av ärenden som härrör från den organiserade brottsligheten. Polisregionen tvingas dagligen göra hårda prioriteringar av tillgängliga resurser. Även de enskilda handläggarnas höga arbetsbelastning och resursbristen vid den aktuella enheten är en del av problemet. Den uppkomna situationen är naturligtvis inget som handläggarna i de enskilda ärendena ska eller kan lastas för.

Hur förhåller sig handläggningen till i remissen angivna bestämmelser i Europakonventionen?

Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen innebär bl.a. ett skydd mot egendomsberövande och att staten har en skyldighet att utreda och vid behov åtala brott mot egendom. En kränkning av artikeln kan exempelvis uppkomma om myndigheter inte effektivt söker utreda hur en person gått miste om sin egendom [...]. Konventionen gäller som lag i Sverige och enligt artikel 13 har den som på rimliga grunder påstår sig ha utsatts för ett konventionsbrott rätt till ett rättsmedel för att få sitt påstående prövat och för att, om det finns skäl därtill, erhålla rättelse eller gottgörelse [i] någon form.

Med beaktande av den långa handläggningstiden i det nu aktuella ärendet gör Polismyndigheten bedömningen att myndighetens hantering av ärendet kan ha inneburit ett ingrepp i det skydd mot kränkningar av egendomsberövande som artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen garanterar.

Det bör dock framhållas att det slutliga ställningstagandet i denna fråga inte kan ske inom ramen för detta remissvar.

Avslutande synpunkter

För att komma till rätta med bristerna har i bilagorna redogjorts för ett antal åtgärder som Polismyndigheten har vidtagit och kommer att vidta för att komma till rätta med problemet. Förhoppningen är att utredningstiderna genom åtgärderna ska stabiliseras på en nivå som uppfyller gällande skyndsamhetskrav.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Polismyndighetens handläggningstid har blivit utdragen, vilket givetvis är beklagligt.

I kompletterande upplysningar som lämnades till JO i december 2022 har Polismyndigheten uppgett att handlingsplanen nu är framtagen och färdigberedd hos NBC och kommer att beredas vidare inom myndigheten.

Vidare framgår av upplysningar från en handläggare vid Polismyndigheten till JO i februari 2023 att den aktuella förundersökningen nu har redovisats till åklagare.

Bedömning

Handläggningen har varit passiv och tagit oacceptabelt lång tid

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Det är undersökningsledaren som har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska bl.a. se till att utredningen bedrivs effektivt. (Se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen.)

När förundersökningen leds av en åklagare styr han eller hon arbetet genom direktiv till Polismyndigheten (jfr 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken). Polismyndigheten ska se till att de utredningsdirektiv som åklagaren ger leder till adekvata åtgärder (se t.ex. JO 2012/13 s. 94, dnr 4217-2010).

I den aktuella förundersökningen har det, trots direktiv och påminnelser från åklagare, under nästan fyra års tid i princip inte vidtagits någon utredningsåtgärd alls. En sådan passivitet är naturligtvis helt oacceptabel och i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. Ansvaret för detta ligger hos Polismyndigheten.

Har Europakonventionens egendomsskydd kränkts?

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Av artikel 13 i konventionen framgår att var och en, vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts, ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.

Genom artikel 1 i tilläggsprotokollet anses staten ha en positiv förpliktelse att se till att äganderätten skyddas mot kränkningar utförda av andra privata rättssubjekt. Detta sker framför allt genom att lagen skyddar mot tillgrepp av egendom och ger möjlighet att återfå egendom som frånhänts ägaren olovligen. I statens skyldigheter ingår att sörja för att det finns lämpliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten och att utreda och vid behov åtala brott mot egendom. Hänsyn ska också tas till möjligheterna för den enskilde att väcka en skadeståndstalan.

Skyldigheten är dock begränsad till vad som framstår som rimligt med hänsyn till omständigheterna, och brott mot artikeln föreligger endast vid mer flagranta

och allvarliga brister i en brottsutredning. Vid bedömningen av om en kränkning föreligger har det betydelse om bristerna medfört att utsikterna till framgång i ett skadeståndsmål begränsats. (Se t.ex. Europadomstolens domar *Blumberga v. Latvia*, no. 70930/01, §§ 67 och 68, 14 October 2008, och *Abukauskai v. Lithuania*, no. 72065/17, § 61, 25 February 2020, samt Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 578.)

Egendomsskyddet omfattar alltså en förpliktelse för staten att utreda ingrepp i äganderätten utförda av privata rättssubjekt. Att i princip helt underlåta att vidta utredningsåtgärder i en förundersökning om allvarliga förmögenhetsbrott kan medföra en kränkning av egendomsskyddet, vilket Polismyndigheten också har varit inne på i sitt remissvar.

Som jag konstaterat har Polismyndighetens handläggning stått i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. Frågan om huruvida handläggningen också har inneburit en konventionskränkning kräver överväganden som inte låter sig fullt ut göras på det underlag som finns i ärendet. Jag har därför inte ett tillräckligt underlag för att göra några uttalanden i den frågan. Mot den bakgrunden har jag inte anledning att gå in på frågan om rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13.

Kritik och avslutande synpunkter

Polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för hur den aktuella förundersökningen har hanterats.

Den passiva handläggningen är emellertid dessvärre inte en isolerad händelse utan tvärtom något som jag återkommande ser exempel på i min tillsyn över Polismyndigheten. JO har också vid upprepade tillfällen riktat kritik mot Polismyndigheten för de långa handläggningstider som på många håll förekommer inom utredningsverksamheten, särskilt när det gäller förundersökningar om bedrägerier och andra typer av förmögenhetsbrott (se t.ex. JO 2010/11 s. 146, dnr 2576-2009, samt JO:s beslut den 15 augusti 2014, dnr 6019-2013, och den 16 mars 2022, dnr 883-2021 och 2116-2021).

Riksrevisionen har nyligen i en granskningsrapport konstaterat att Polismyndigheten inte hanterar mängdbrotten, bl.a. bedrägerier, på ett effektivt sätt och bedömt läget som allvarligt (se RiR 2023:2). Även den inledningsvis nämnda rapporten från Polismyndighetens internrevision visar att myndigheten har svårt att hantera bedrägeriärenden enligt rättegångsbalkens krav.

Den bild som sålunda framträder av Polismyndighetens utredningsverksamhet är mycket bekymmersam och ger intrycket att vissa typer av förmögenhetsbrott i praktiken inte längre utreds av myndigheten. Det riskerar att allvarligt skada allmänhetens förtroende för Polismyndigheten och kan i förlängningen leda till att den som blir utsatt för brott upplever att man inte kan räkna med någon hjälp från de brottsutredande myndigheternas sida. Detta är naturligtvis djupt problematiskt.

Avslutningsvis vill jag säga att jag ställer mig mycket frågande till att arbetet med att ta fram den handlingsplan som rikspolischefen beslutat om inte getts högre prioritet inom Polismyndigheten. Det är mycket angeläget att myndigheten snarast kommer till rätta med ärendebalanserna.

Det finns anledning att uppmärksamma regeringen på de förhållanden som kommit fram. Jag skickar därför en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom. Det finns också skäl att skicka en kopia av beslutet till riksdagen för kännedom.

Ärendet avslutas.