

Initiativärenden mot åklagare vid Åklagarmyndigheten i Västerås och Polismyndigheten i Uppsala län med anledning av långsam handläggning av förundersökningar

Initiativen

Vid en inspektion den 12–13 februari 2003 av Åklagarmyndigheten i Västerås, åklagarkammaren i Uppsala, granskades bl.a. de tio äldsta ärendena på varje åklagarrotel. Det konstaterades därvid att handläggningstiden kunde ifrågasättas i 14 ärenden gällande förundersökningar i vilka målsäganden inte hade fyllt 18 år (punkten 4.1 i inspektionsprotokollet) och i 28 andra ärenden (punkten 4.2 i inspektionsprotokollet). Dessa delar av protokollet bifogas beslutet. (Här utelämnat.)

Dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh beslutade att ta upp såväl åklagarkammarens som Polismyndighetens i Uppsala län handläggning av ärendena till utredning.

Utredning

Ärendena remitterades till åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande beträffande dels anledningen till att förundersökningarna i ärendena upptagna under punkterna 4.1 (dnr 1418-2003) och 4.2 (dnr 1420-2003) i inspektionsprotokollet inte var avslutade, dels vilka åtgärder som hade vidtagits för att påskynda handläggningen av ärendena.

Åklagarmyndigheten kom in med ett remissvar till vilket var fogat upplysningar från chefsåklagaren AA.

AA upplyste bl.a. följande.

Personalsituationen vid åklagarkammaren i Uppsala var under hösten 2002 och våren 2003 periodvis, av olika skäl, mycket ansträngd. Flera åklagare var tjänstlediga och utbildningsverksamheten var mycket intensiv. Den ansträngda situationen fick konsekvenser vad gäller hela verksamheten.

Åklagarna vid kammaren är i stor utsträckning specialiserade efter olika brottstyper. Den ökade specialiseringen har huvudsakligen haft positiva effekter på verksamheten, men en av de negativa konsekvenserna som visat sig har varit en ökad sårbarhet vid bortavaro för de åklagare som hanterar just den aktuella måltypen.

Detta problem aktualiserades på kammaren vid flera tillfällen under hösten och våren.

Vad gäller målhanteringen på kammaren så tas en gång i kvartalet rotellistor ut på samtliga rotlar och rotelinnehavaren skall därefter gå igenom alla öppna ärenden på respektive rotel för att kontrollera statusen på samtliga ärenden. I normalfallet påminner åklagaren sedan polisen i samtliga ärenden där det inte framkommer att någon förundersökningsåtgärd vidtagits under det senaste kvartalet. Denna kontinuerliga genomgång har medfört att samtliga åklagare enligt min uppfattning har mycket god kontroll över samtliga åklagarledda förundersökningar. Tyvärr var det dock ännu vid tidpunkten för Justitieombudsmannens inspektion på det viset att polisen inte alltid hade möjlighet att inom tid som var önskvärd hantera de ärenden där påminnelse skett och det var inte alltid så att den enskilde utredningsmannen hos polisen hade möjlighet att omprioritera sina arbetsuppgifter efter önskemål om en förundersökningsåtgärd från någon enskild åklagare. Detta är problem som vi gemensamt med polismyndigheten söker komma till rätta med. Numera har vi tillsammans med polisledningen en överenskommelse om att påminnelse från åklagare alltid ska ske via respektive rotelchef för att denne vid behov lättare ska kunna vidta åtgärder som till exempel att omfördela ärenden. Även om åklagaren som förundersökningsledare är aktiv så leder det inte alltid omedelbart till önskat resultat hos polisen och åklagaren styr i praktiken inte över utredningsresursen.

Vad gäller handläggningen av ärenden där målsäganden inte fyllt 18 år medförde den ändrade lagstiftningen initialt en del övergångsproblem och en arbetsanhopning hos polisen. Konsekvenserna av detta blev att tidsfristen i några fall kom att överskridas under år 2002. Vid upprepade tillfällen under året har jag diskuterat detta problem med både företrädare för polisledningen och företrädare för polisens våldsrotel. Hos polisen har personalförstärkning på våldsroteln skett för att försöka klara den ökade belastningen som inte minst uppkommit på grund av denna ärendetyp. På åklagarkammaren överväger vi att fortsättningsvis lotta dessa ärenden på ett fåtal åklagare för att på så sätt öka möjligheten att hantera dessa ärenden på ett effektivt och enhetligt sätt. Redan idag är huvuddelen av dessa ärenden lottade på de åklagare som hanterar familjerelaterade brott och dessa åklagare har numera särskilda rutiner för att effektivare kunna bevaka dessa ärenden. Beträffande de aktuella ärendena som granskats av Justitieombudsmannen, är förundersökningarna i samtliga av dessa utom ett, numera avslutade genom att förundersökningen lagts ned eller åtal väckts.

Vad beträffar övriga aktuella ärenden så är enligt min uppfattning skälen till att tidsfristerna överskridits de samma som ovan angivits. En stundtals mycket ansträngd personalsituation hos såväl polis som åklagare har gjort det svårt att t ex omfördela arbetsuppgifter vid en arbetsanhopning. Även beträffande dessa ärenden har det dock, enligt min uppfattning, i samtliga fall varit så att respektive rotelinnehavare haft full kontroll på vilka mål som funnits på roteln och också regelbundet gått igenom dessa och påmint polisen. I denna grupp ingår även miljömålen. Kammarens miljöspecialist slutade sin anställning på kammaren i mitten av december 2002 vilket gjorde läget beträffande dessa mål mycket bekymmersamt. Den kvalificerade specialisering som skett, inte minst vad gäller miljöbrott, har medfört att dessa ärenden är svåra att hantera för en som inte har utbildning på området och gör dem därför svåra att lägga ut på någon annan åklagare. För kammarens del medförde det stora problem att stå utan kompetens på området men lyckligtvis hade vi förmånen av att kunna låna in en åklagare från en annan kammare, dock endast i mindre omfattning vilket inte alls täckte upp det faktiska behovet. Numera är dock miljöåklagartjänsten tillsatt och den aktuella åklagaren har påbörjat sin utbildning, varför jag utgår från att dessa problem snart är lösta.

Även beträffande de aktuella ärendena i denna del är förundersökningen beträffande huvuddelen av dessa ärenden (18 av 28) idag avslutad, antingen genom att förundersökningen lagts ned eller åtal väckts.

Slutligen kan jag konstatera att åklagarna enligt min bedömning i huvudsak i samtliga granskade ärenden varit aktiva och vidtagit adekvata åtgärder i stort sett

direkt efter att åklagaren fått besked om att någon förundersökningsåtgärd vidtagits. Även om åklagaren som förundersökningsledare är aktiv så leder det dock inte alltid omedelbart till önskat resultat hos polisen. Åklagaren styr inte över utredningsresursen och har ju inte någon faktisk möjlighet att till exempel omprioritera arbetsfördelningen hos polisen, vilket ibland upplevs som ett problem för den enskilda åklagaren. Samarbetet mellan åklagarkammaren och polisen i Uppsala är dock mycket gott och vi har kontinuerliga diskussioner för att bland annat komma till rätta med ovan nämnda problem. Som jag nämnt tidigare har också gemensamma åtgärder vidtagits efter Justitieombudsmannens inspektion.

Efter att inledningsvis ha redogjort för bl.a. relevanta lagbestämmelser anförde Åklagarmyndigheten följande.

De förundersökningar som avser brott mot målsäganden under 18 år tillhör en typ av ärenden som är prioriterade. Det är inte acceptabelt när dessa förundersökningar inte handläggs med sådan skyndsamhet att åtal kan väckas inom tre månader från den tidpunkt någon skäligen kan misstänkas för brottet. Det är inte heller acceptabelt när handläggningstiderna inte står i överensstämmelse med det allmänna skyndsamhetskravet som följer av rättegångsbalken. Anledningen till de i vissa fall långa handläggningstiderna har uppgivits vara främst det periodvis mycket ansträngda personalläget vid kammaren, men även personalläget vid polismyndigheten.

Det ansträngda läget vid Åklagarkammaren i Uppsala har varit känt för oss. Problemen som utbildningsinsatserna under hösten 2002 medförde för kammaren i Uppsala har diskuterats med företrädare för Riksåklagaren. Det ekonomiska läget under 2002 och början på innevarande år begränsade möjligheterna till nyrekrytering av åklagare. Förhållandena var likartade på samtliga kamrar inom Västeråsregionen vilket medförde att omfördelning av åklagarresurser till Uppsala inte var möjliga. Det ekonomiska läget har dock förbättrats varefter åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med personalproblemet. Nyrekrytering har skett av en åklagaraspirant och två kammaråklagare. Med något enstaka undantag har nu alla åklagare avslutat den av Riksåklagaren anordnade obligatoriska grundutbildningen.

Det är naturligtvis beklagligt att de aktuella ärendena inte handlagts med önskvärd skyndsamhet. Det finns dock enligt min mening inte anledning att ifrågasätta att de i vissa fall långa handläggningstiderna främst har berott på det ansträngda personalläget vid åklagarkammaren och polismyndigheten i Uppsala. Kammarchefen och polismyndigheten har såväl innan som efter Justitieombudsmannens inspektion arbetat aktivt med att åtgärda problemen. Detta har lett till bland annat organisationsförändringar, ändrade rutiner för påminnelser till polisen samt personalförstärkningar vid polismyndighetens utredningsrotlar.

De åtgärder som vidtagits har också givit resultat. I princip har samtliga nu aktuella förundersökningar där målsäganden varit under 18 år avslutats och så är även fallet med den huvudsakliga delen av de övriga förundersökningarna. Jag har fullt förtroende för att ledningen vid åklagarkammaren skall komma till rätta med de problem avseende handläggningstiderna som funnits vid kammaren. Med anledning av det inträffade kommer jag dock att överväga huruvida ytterligare åtgärder är påkallade från min sida.

Därefter anmodades polismyndigheten att lämna upplysningar och yttrande över handläggningstiden i de ovan nämnda ärendena samt ange vilka åtgärder som vidtagits för att påskynda handläggningen av kriminalärenden och därvid särskilt notera de åtgärder som vidtagits i ärendena i vilka målsäganden inte fyllt 18 år.

Polismyndigheten kom in med ett remissvar och anförde bl.a. följande.

Ärenden under punkt 4.1 avser ungdomsmål där 3-månadersregeln ej kunnat hållas.

Uppllysning angående handläggningstiden.

Polismyndigheten i Uppsala län har sedan flera år prioriterat brott riktade mot kvinnor och ungdomar. En speciell familjevårdsenhet har inrättats och där handläggs huvuddelen av brotten som riktar sig mot ungdomar. Gällande tidsfrister är väl kända för såväl arbetsledare som handläggare vid enheten.

Anledningen till att en del ärenden ej kunnat redovisas inom gällande tidsfrist beror främst på personalomsättning vid enheten. Flera av de poliser som har kompetens för ärendetypen har tvingats till sjukskrivning eller begärt omplacering på grund av de mycket speciella problem som utredare av dessa brott ställs inför. Nyrekrytering av handläggare har genomförts till viss del och pågår fortfarande. Detta har inneburit att ett fåtal handläggare med erforderlig utbildning fått dra ett mycket tungt lass. Det är naturligtvis inte en godtagbar förklaring till att så pass många ärenden inte redovisats inom föreskriven tid men trots allt en realitet.

Vidtagna åtgärder.

Med anledning av resultatet av inspektionen vid åklagarkammaren i Uppsala vidtog polismyndigheten i samråd med chefsåklagare AA ett antal omedelbara åtgärder.

1. De enheter som berörs av aktuella ärendetyper erhöll kopia av inspektionsprotokollet för att omedelbart åtgärda brister i kontrollsystem av ärenden, särskilt de där lagstadgade tidsfrister finns.
2. Varje enhetschef/rotelchef skall omedelbart skaffa sig kontroll över enhetens samtliga ärenden där en lagstadgad tidsfrist föreligger.

Påminnelser från åklagarmyndigheten i alla typer av ärenden skall skickas från berörd åklagare till ärendefördelningsfunktionen. Handlingen skall innefatta rubriken: Till berörd enhetschef/rotelchef. Ärendefördelningsfunktionen skall omedelbart se till att den enhetschef/rotelchef som ansvarar för ärendet erhåller påminnelsen. Denne skall därefter personligen kontakta aktuell handläggare för förklaring av orsaken till påminnelsen. Minnesanteckningar över lämnad förklaring bör föras av enhetschef/rotelchef. Vid upprepad påminnelse (påminnelse nr 2) skall enhetschef/rotelchef kontakta avdelningschef för berörd enhet som har att besluta om vidare hantering.

Utöver de omedelbara åtgärderna fortsätter rekryteringen av personal till familjevårdsenheten så att denna uppnår den numerär som erfordras för att verksamheten skall kunna bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning.

Ärenden under punkt 4.2 avser övriga ärenden som granskats.

Uppllysning angående handläggningstider.

Under punkten finns totalt 28 ärenden där anmärkning riktas mot handläggningen. Av dessa berör 21 ärenden polismyndigheten i Uppsala län. Övriga ärenden handläggs av annan polismyndighet eller Skattebrottsenheten.

Nästan hälften av ärendena avser brott mot miljöbalken och arbetsmiljöbrott. Beträffande dessa ärenden gjordes gemensamt med miljöåklagaren en nedprioritering till förmån för andra mera angelägna brott mot Miljöbalken.

Övriga ärenden som berörs av anmärkning avser i huvudsak våldsbrott. Anledningen till att handläggningstiderna blivit för långa är hög arbetsbelastning i förening med personalomsättning. De flesta av dessa ärenden har handlagts vid familjevårdsenheten och orsaken till de långa handläggningstiderna är desamma som angivits ovan under punkt 4.1.

Vidtagna åtgärder.

Som angivits under samma rubrik i punkt 4.1 så har det skett en rekrytering till familjevårdsenheten. Denna rekrytering pågår alltjämt och nya tjänstetillsättningar är nära förestående.

Utbildningsinsatser pågår för att nya handläggare så snabbt som möjligt skall erhålla kompetens för att utreda dessa ärenden.

Miljöbrottsenheten, som inrättades 1999, har från den 1 januari 2003 utökats med en handläggare från 3 till 4 st. Detta bedöms medföra att handläggningstiderna blir kortare samtidigt som vi behåller en hög kvalitet på förundersökningarna.

Berörda enhets/rotelchefer skall förbättra bevakningen av ärenden som är prioriterade för att undvika att ärendenas handläggningstid blir alltför utdragen.

Sammanfattning

Polismyndigheten beklagar att handläggningstiderna blivit för långa i de angivna ärendena. Vi är medvetna om att resursbrist inte är en godtagbar förklaring men trots detta är det en realitet speciellt i de ärenden som kräver särskild kompetens, barnärenden och miljöbrott.

De åtgärder som vidtagits har resulterat i att nästan samtliga ärenden i förteckningen slutredovisats. De rutiner som införts bedöms ge bättre bevakning av prioriterade ärenden och kommer att förhindra långa handläggningstider.

Nyrekrytering av utredande personal till familjevårdsenheten och miljöbrottsenheten har skett. Polismyndigheten kommer därigenom att ha en högre beredskap och kapacitet för hantering av denna typ av prioriterade brott. Bedömningen är att vi inte framdeles skall behöva hamna i en liknande situation efter nu vidtagna åtgärder.

Bedömning

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

När det, som i ärendena noterade under punkten 4.1 i inspektionsprotokollet, är fråga om förundersökningar i vilka målsäganden vid tiden för anmälan är under 18 år finns det i 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) ett särskilt krav på skyndsamhet. Enligt bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 januari 2002, skall en sådan förundersökning bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Förundersökningen skall vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Enligt 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) skall en förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäller brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader bedrivas med särskild skyndsamhet. När en sådan person delgetts misstanke om brott gäller därutöver en särskild tidsfrist inom vilken beslut i åtalsfrågan skall fattas.

Av 1 a § andra stycket FUK framgår att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren 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.

I 13 av de ärenden i vilka målsäganden var under 18 år har den i 2 a § FUK angivna tidsfristen överskridits. I ärende C17-3560-02 gjordes anmälan gällande misstanke om våldtäkt i juli 2002. Målsägandena var under 18 år. En person, vars namn inte var känt, utpekades som gärningsman. Viss information beträffande den utpekade personen lämnades, bl.a. att denne skulle vara under 18 år. I augusti gav åklagare direktiv om att identiteten på den misstänkte skulle utredas. I november 2002 inkom till åklagarkammaren förhörsprotokoll avseende förhör som hållits med målsägandena. Därefter fanns inte antecknat att någon ytterligare åtgärd hade vidtagits.

Av ärendena noterade under punkten 4.2 var, vid tidpunkten för inspektionen, ett äldre än tre år, sex mellan två och tre år, nitton mellan ett och två år och två knappt ett år. I de flesta av dessa hade inga synbara utredningsåtgärder vidtagits under minst ett års tid.

Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande som förklaring till de långa handläggningstiderna pekat på den ansträngda personalsituationen såväl vid åklagarkammaren som inom polismyndigheten. I yttrandet har redogjorts för ett antal olika åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med långa handläggningstider. I flera fall har samråd skett med polismyndigheten.

Även i polismyndighetens yttrande har resursbrist anförts som orsak till de långa handläggningstiderna. I yttrandet har upplysts att flera olika åtgärder har vidtagits för att förbättra situationen, bl.a. när det gäller hanteringen inom polismyndigheten av påminnelser från åklagarmyndigheten samt beträffande kontrollen över sådana ärenden som skall handläggas i enlighet med föreskrivna tidsfrister. Vidare har påtalats att av de 28 ärenden som noterats under punkten 4.2 i inspektionsprotokollet är det sju som handläggs av annan polismyndighet eller av skattebrottsenheten.

Utredningen har inte visat att det i de förundersökningar i vilka målsäganden varit under 18 år har funnits godtagbara skäl att överskrida den i 2 a § FUK angivna tidsfristen. Vad särskilt gäller ärende C17-3560-02 framgår emellertid inte att det handlagts i strid med någon föreskriven tidsfrist. Det står likväl klart att handläggningen av ärendet, med hänsyn såväl till dess karaktär och omständigheterna i övrigt som till det krav på särskild skyndsamhet som föreskrivs i 4 § LUL, präglats av en brist på snabbhet och effektivitet som inte är acceptabel.

Som sagts ovan är det förundersökningsledaren som har helhetsansvaret för en förundersökning. Jag vill betona att i de fall som en i lag eller annan författning fastlagd tidsfrist gäller för handläggningen av ett ärende man måste ställa särskilt stora krav på aktivitet från förundersökningsledarens sida. Jag inser samtidigt att, som åklagarmyndigheten anför, ett aktivt förundersökningsledarskap från åklagarens sida emellertid inte alltid medför ett omedelbart önskat resultat hos polisen. Även om de rutiner som införts när det gäller polismyndighetens hantering av påminnelser från åklagare har lett till förbättringar vill jag i detta sammanhang erinra om vad Claes Eklundh uttalat i tidigare beslut beträffande åklagares

agerande för det fall att önskat biträde från polismyndighetens sida inte erhålls (se JO 2003/04 s. 82).

JO har under de senaste åren i ett stort antal ärenden kunnat konstatera att den brottsutredande verksamheten på flera platser i landet uppvisar allvarliga brister och att såväl det allmänna skyndsamhetskrav som föreskrivs i 23 kap. 4 § RB som de tidsfrister som gäller i vissa ärenden, bl.a. i ärenden där målsäganden är under 18 år, inte iakttas. Jag är således medveten om att arbetsituationen vid flera polis- och åklagarmyndigheter är ansträngd och att man därför måste prioritera vissa ärenden framför andra. Handläggningstiderna i de aktuella ärendena är emellertid, som också konstaterats i yttrandena, alltför långa och varken berörda åklagare eller polismyndigheten kan undgå kritik för detta.

Jag noterar slutligen med tillfredsställelse att olika åtgärder har vidtagits både inom åklagarmyndigheten och polismyndigheten för att säkerställa en effektiv förundersökningsverksamhet och att detta synes ha lett till att situationen har förbättrats.

Ärendet avslutas.