

En polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit

Anmälan

I en anmälan till JO, som kom in den 22 oktober 2002, framförde AA, i egenskap av ombud för BB, kritik mot Polismyndigheten i Skåne.

Av anmälan framgick bl.a. följande. I en skrivelse den 4 maj 1998 ställd till polisen anmälde BB en före detta anställd för misstanke om bedrägeri och trolöshet mot huvudman – – – . Förundersökning inleddes. Under år 1999 kontaktades den ansvarige utredaren hos polisen i Ystad ett flertal gånger om hur utredningen fortskred. I mars 2000 skrev utredningsmannen ett brev till bolaget där han uppgav att han hoppades att han snart skulle kunna påbörja utredningen i ärendet. Under tiden april–oktober 2000 togs förnyad kontakt med utredningsmannen, dock utan resultat. Den 9 november 2000 hölls ett målsägandeförhör. Därefter återkom utredningsmannen i januari 2001 med kompletterande frågor, vilka omedelbart besvarades av bolaget. Den 24 april 2001 beslutade kammaråklagaren CC att lägga ned förundersökningen.

BB begärde i september 2001 överprövning av nedläggningsbeslutet. Vice överåklagaren DD vid Åklagarmyndigheten i Malmö beslutade den 26 februari 2002 att förundersökningen skulle återupptas och överlämnade åt chefsåklagaren EE vid 3:e åklagarkammaren i Malmö att föranstalta om erforderliga åtgärder i anledning av beslutet. I beslutet upplystes att polismyndighetens ärende inte kunnat återfinnas varför DD inte ansett sig kunna göra en materiell prövning av ärendet. Han uppgav att förundersökningen skulle återupptas för att man i första hand skulle söka rekonstruera det utredningsmaterial som utgjort åklagarens beslutsunderlag. En knapp månad senare fick BB en förfrågan från kammaråklagaren FF i vilken bolaget ombads att på nytt skicka in visst utredningsmaterial. Ett omfattande material skickades till åklagarmyndigheten. Den 7 maj 2002 gav åklagaren utredningsdirektiv till polisen i vilka bl.a. påtalades att eventuella brott skulle komma att preskriberas undan för undan under sommaren 2002. Polisen vidtog inte några ytterligare utredningsåtgärder med hänvisning till bristande

utredningsresurser. Förundersökningen lades den 2 september 2002 ned med motiveringen att brotten hade preskriberats.

Slutligen anförde AA att BB hade förorsakats merarbete och merkostnader på grund av att man tvingats att på nytt komma in med utredningsmaterial till åklagaren.

Utredning

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande om vad som anförts i anmälan. Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren GG) kom in med ett yttrande.

Därefter infordrades ett diarieblad från åklagarkammaren i Kristianstad i ärendet –
--.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Malmö för upplysningar och yttrande om handläggningen av ärendet samt vilka överväganden som föregick beslutet den 26 februari 2002 att återuppta förundersökningen.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren HH) kom in med ett yttrande till vilket var fogat yttranden från vice överåklagaren DD och chefsåklagaren EE.

I ett beslut den 8 december 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Handläggningstiden

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

Undersökningsledaren har enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet.

När förundersökningen leds av en åklagare, får denne vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § andra stycket RB).

En anmälan om misstänkt bedrägeri och trolöshet mot huvudman i vilken en person utpekades som gärningsman kom in till polismyndigheten den 5 maj 1998. Två dagar senare översändes anmälan till åklagarmyndigheten för inlottning på åklagare. Sedan åklagare samma dag utfärdat direktiv till polisen kom det att dröja cirka 2 år och 6 månader innan några faktiska utredningsåtgärder vidtogs från polisens sida. Ett sådant dröjsmål måste, även om man tar hänsyn till vad som sagts

i polismyndighetens yttrande om att arbetssituationen var mycket ansträngd, anses som helt oacceptabelt.

Vissa utredningsåtgärder vidtogs sedan från november 2000 fram till den 24 april 2001 då förundersökningen lades ned genom beslut av kammaråklagaren CC.

Det övergripande ansvaret för förundersökningen har vilat på åklagare. Av utredningen framgår att ärendet inledningsvis handlades av kammaråklagaren JJ men att CC i varje fall i juni 1999 gjordes uppmärksam på att ärendet var lottat på honom. Det är upplyst att CC vid två tillfällen under år 1999, i juni och oktober, samt i juni 2000 hemställde om besked om utredningsläget i ärendet. Vidare framgår av akten i ärendet att han i januari 2001 skickade en påminnelse till polisen. Det framgår emellertid inte vilka svar han erhöll vid dessa tillfällen. Det har inte heller framkommit om han vidtagit några andra åtgärder för att driva förundersökningen framåt.

Jag har i flera tidigare ärenden haft anledning att redogöra för vad som åligger åklagaren i de fall då polisen inte vidtar några utredningsåtgärder i förundersökningar i vilka åklagare är förundersökningsledare (se t.ex. JO 2003/04 s. 82). Om en åklagare har sänt ett par påminnelser i ett sådant ärende som inte fått önskad effekt, bör han inte nöja sig med att på nytt skriftligen påminna polisen utan i stället exempelvis personligen ta kontakt med utredaren eller dennes chef för att höra efter vilka utredningsåtgärder som vidtagits i ärendet. I det aktuella fallet dröjde det dessutom drygt ett år innan den första förfrågan i ärendet gjordes vilket är alltför lång tid. Om en åklagare inte genom egna kontakter med utredaren och gruppchefen lyckas driva ärendet framåt i enlighet med lagstiftningens krav bör han eller hon vända sig till sin kammarchef. Det ankommer sedan på denne att genom kontakter med befattningshavare vid polismyndigheten på motsvarande nivå försöka utverka att ärendet förs framåt på ett godtagbart sätt. Om inte heller detta ger något resultat kan frågan i vissa fall föras upp till överåklagaren som sedan får ta upp den på hög nivå inom polismyndigheten, ytterst med länspolismästaren.

Den 24 september 2001 inkom en begäran om överprövning till åklagarmyndigheten och samma dag begärdes akten i ärendet in. Det tog sedan cirka fem månader innan polismyndigheten lämnade besked om att utredningsakten saknades. En sådan handläggningstid för att konstatera att handlingarna i ett ärende inte går att återfinna kan självfallet inte godtas. DD har upplyst att det under denna tid skickades flera påminnelser från överåklagarens kansli. Av åklagarmyndighetens akt framgår att en kammaråklagare hos överåklagaren skrev till utredningsmannen den 29 november 2001 och den 7 januari 2002 och att hon den 24 januari 2002 skrev till en intendent vid polismyndigheten som uppgavs vara arkivansvarig. Det kan ifrågasättas om man inte från överåklagarens sida borde ha agerat på ett mer kraftfullt sätt i syfte att i ett betydligt tidigare skede få fram ett besked från polisen om akten gick att hitta eller ej.

Den 26 februari 2002 återupptog DD förundersökningen, och ärendet överlämnades till EE som i sin tur lämnade över handläggningen till FF. Material begärdes in från målsäganden och kom in till åklagarkammaren den 11 april 2002. Den 7 maj 2002 gavs utredningsdirektiv till polisen. I utredningsdirektiven påtalades särskilt att eventuella brott preskriberades undan för undan under sommaren 2002. Polismyndigheten vidtog därefter inte någon utredningsåtgärd i ärendet. Den 2 september 2002 lade FF ned förundersökningen då brotten var preskriberade.

HH har anfört att det – i efterhand betraktat – kunnat övervägas om den nära förstående tidpunkten för preskription och den tidigare tidsutdräkten hos polisen borde ha medfört att ärendet slutbehandlades inom överåklagarens kansli. Jag anser att det funnits fog för sådana överväganden. Vid den överprövning som görs i en situation av det här aktuella slaget måste självfallet också tidsaspekten vägas in.

Nu kom emellertid beslutet att bli ett annat, och det ålåg därför såväl åklagare som polis att verka för att utredningen verkställdes i så god tid att beslut i åtalsfrågan kunde fattas i sådan tid att det hade funnits utrymme att väcka åtal och få den misstänkte delgiven stämning innan eventuella brott preskriberades. Jag kan konstatera att så inte skedde. HH har uppgett att ärendet inom åklagarmyndigheten borde ha handlagts med särskild förtur efter beslutet att återuppta förundersökningen. Han har även uppgett att det hade kunnat övervägas att redan i överprövningsbeslutet anmärka att särskild förtur gällde med hänsyn till preskriptionsrisken. Jag delar hans uppfattning i båda dessa hänseenden och konstaterar att handläggningen efter beslutet om återupptagande av förundersökningen inte skedde med den skyndsamhet som omständigheterna påkallade.

Polismyndigheten har anfört att chefen för brottsroteln, tf. kriminalkommissarien KK, när direktiven kom den 7 maj 2002 beslutade att inte överlämna ärendet till utredningsman med anledning av att andra ärenden prioriterades före det nu aktuella. Enligt myndigheten skulle FF ha informerats om situationen på brottsroteln. Av upplysningarna från åklagarmyndigheten framgår inte vilken information FF kan ha fått och vad hans reaktion på denna i så fall blev. Allmänt kan emellertid konstateras att det inte är godtagbart att polismyndigheten på detta sätt i realiteten ”överprövar” ett beslut fattat av åklagare. Alternativet hade, som polismyndigheten anfört, varit att begära förstärkning från en annan enhet inom polisområdet.

Jag noterar att polismyndigheten har upplyst att utredningsverksamheten förändrats inom polisområde Södra Skåne i syfte att förbättra överblicken över de totala utredningsresurserna. Polismyndigheten har också uppgett att man med anledning av den saknade utredningsakten kommer att vidta en grundlig genomgång av gällande rutiner för hantering av arkivering av avslutade ärenden.

Överprövningen

En överprövning innebär att ett beslut som har fattats av en lägre åklagare blir föremål för en granskning i materiellt hänseende av en högre åklagare. Alla åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan bli föremål för överprövning. Som exempel kan nämnas beslut i åtalsfrågor och beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Också beslut i tvångsmedelsfrågor, t.ex. ett anhållningsbeslut, kan överprövas.

Överprövningsförfarandet är inte reglerat i lag. Förfarandet grundas på bestämmelsen i 7 kap. 5 § RB att riksåklagaren, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet och vice överåklagare till dessa överåklagare får överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare. Principerna för förfarandet bygger i huvudsak på de uttalanden som gjordes av departementschefen i budgetpropositionen 1984/85 (se prop. 1984/85:100, bil. 4 s. 69 f. och bet. JuU 1984/85:30 s. 3 f.). Dessa riktlinjer innebär i korthet följande.

Ett beslut som skall prövas av domstol, t.ex. ett åtalsbeslut, tas normalt inte upp till överprövning. Det görs inte heller någon överprövning om saken efter framställning kan prövas av domstol, t.ex. ett beslut om beslag. Vidare överprövas ett åklagarbeslut i princip bara en gång. En begäran om överprövning som görs av någon annan än den misstänkte, den tilltalade eller målsäganden bör normalt inte föranleda överprövning om det inte finns särskilda skäl för att ta upp saken.

Som sagts i det föregående begärde målsäganden överprövning i september 2001 av beslutet i april 2001 att lägga ned förundersökningen. Åklagarmyndigheten har anfört att det inte var möjligt att göra en fullständig rekonstruktion av den tidigare förundersökningsdokumentationen eftersom polisens akt saknades och det nya materialet därför inte kunde förutsättas vara identiskt med det som utgjorde grund för det tidigare beslutet. DD ansåg sig av detta skäl sakna möjlighet att genomföra en materiell prövning i ärendet. Beslutet att återuppta förundersökningen innebar därför i sak inte någonting annat än att ärendet skulle överlämnas till en chefsåklagare som skulle ombesörja att det saknade utredningsmaterialet inhämtades på nytt och att det på grundval av det därefter föreliggande materialet fattades ett nytt beslut i förundersökningsfrågan.

Ett beslut av en högre åklagare att inom ramen för ett överprövningsförfarande återuppta en förundersökning som lagts ned av en lägre åklagare innebär att den högre åklagaren i det hänseendet har övertagit ärendet från den lägre åklagaren. Det ligger i sakens natur att ett sådant beslut måste grundas på en sedvanlig materiell prövning av förundersökningsfrågan. Rättegångsbalken ger inte något rättsligt stöd för ett beslut att återuppta en förundersökning i det enda syftet att få till stånd en rekonstruktion av polisens akt i ärendet.

Enligt min mening borde försöket att rekonstruera akten i stället ha skett inom ramen för överprövningsförfarandet, varvid ställningstagandet i frågan om förundersökning skulle återupptas eller inte hade fått anstå under den tid som

krävdes för rekonstruktionen. Målsäganden hade då fått veta att akten var försvunnen och att det erfordrades ytterligare material för prövningen av frågan om det förelåg förutsättningar att återuppta förundersökningen. På detta sätt hade man kunnat eliminera risken för att målsäganden skulle få en felaktig uppfattning i frågan om det förelåg materiell grund för att återuppta förundersökningen, och denne hade därmed kunnat göra en realistisk bedömning av om det var mödan värt att ådra sig den merkostnad och det merarbete som krävdes för att komplettera materialet. Om man sedan hos överåklagaren hade kommit fram till att det fanns anledning att anta att ärendet genom det nya materialet hade tillförts omständigheter som inte varit föremål för den lägre åklagarens prövning, skulle ärendet då ha kunnat lämnas tillbaka till denne för omprövning.

Mot bakgrund av den relativt korta tid som återstod innan gärningarna skulle preskriberas och den tidigare tidsutdräkten hos polismyndigheten var, som har anförts i det föregående, ett annat alternativ som stod till buds att man slutbehandlade ärendet vid överåklagarens kansli genom att fatta beslut i förundersökningsfrågan på det föreliggande materialet.

Avslutande synpunkter

HH har i sitt yttrande anförts att det på grund av bristande utredningsresurser allmänt har varit svårt att få polisen att verkställa utredningsdirektiv vid utredningar av brott av det slag som här är fråga om. Han har vidare upplyst att dessa frågor ofta har diskuterats på en allmän nivå mellan polisledningen och åklagarmyndighetens ledning utan att detta har lett till någon positiv förändring vad gäller bedrägeriutredningarna. Jag har också själv, bl.a. vid inspektioner vid olika polismyndigheter, kunnat konstatera att denna brottskategori prioriteras lågt. Den omständigheten att riksdagen och regeringen inte har uttalat något om att sådana brott skall prioriteras i den brottsutredande verksamheten innebär emellertid självfallet inte att de över huvud taget inte skall utredas.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten såväl med anledning av den oacceptabelt utdragna handläggningstiden under olika skeden av handläggningen som på grund av den bristande vården av handlingarna i ärendet. Jag har vidare funnit skäl dels att framhålla att åklagarna borde ha varit mer aktiva i sina försök att skynda på handläggningen hos polisen, dels att ifrågasätta det sätt som överprövningsinstitutet kommit att användas på i det aktuella fallet.