

Kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten

Anmälan

I en anmälan till JO, som kom in den 16 december 2002, framförde AA kritik mot Polismyndigheten i Uppsala län med anledning av handläggningen av en polisanmälan om våldtäkt. Av anmälan framgick att polisanmälan först hade gjorts till Polismyndigheten i Gävleborgs län den 11 december 2001 och att den därefter överlämnats till Polismyndigheten i Uppsala län den 27 december 2001. Enligt AA hade polismyndigheten vid tidpunkten för anmälan till JO ännu inte vidtagit någon åtgärd med anledning av polisanmälningen.

Utredning

Handlingar i Polismyndighetens i Uppsala län ärende – – – infordrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande. Ärendet kom in till polismyndigheten den 27 december 2001 och förundersökning inleddes samma dag. Enligt anmälan hade en då 17-årig flicka blivit våldtagen av en utpekad gärningsman. Polisen i Gävle hade i december 2001 hållit ett förhör med flickan och med en sjuksköterska. Den 8 januari 2002 övertog åklagare ledningen av förundersökningen – – – . Kammaråklagaren BB (Åklagarmyndigheten i Västerås, åklagarkammaren i Uppsala) gav den 14 januari 2002 utredningsdirektiv innebärande bl.a. att två personer skulle höras. I maj och december 2002 skickade hon påminnelser till polisen och frågade vad som hade hänt i ärendet. Enligt två tjänsteanteckningar upprättade av polisen i Gävle daterade den 18 december 2001 och den 7 januari 2002 önskade målsäganden att ett målsägandebiträde skulle förordnas för henne.

Åklagarkammarens diarieblad i ärendet granskades. Vidare inhämtades BB:s påminnelser till polisen i mars, maj, augusti och december 2002 samt i januari 2003.

Muntliga upplysningar inhämtades från båda de nämnda polismyndigheterna.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Uppsala län för upplysningar och yttrande om handläggningen av ärendet. Polismyndigheten (länspolismästaren CC) kom in med ett remissvar av följande lydelse jämte ett yttrande från chefen för kriminalavdelningen DD (här utelämnat).

Av polismyndighetens kriminaldiarium (RAR) framgår att anmälan diariefördes vid myndigheten den 27 december 2001. Förundersökning inleddes samma dag med polismyndigheten som förundersökningsledare. Den 8 januari 2002 antecknades EE som handläggare av ärendet och åklagare övertog förundersökningen. Den 10 januari 2002 inträdde kammaråklagare BB som förundersökningsledare. Därefter har ingen åtgärd i ärendet antecknats i diariet förrän den 3 januari 2003 då FF övertog handläggningen. Handlingar från förundersökningsledaren, JO:s aktbilagor nr 12 till 17, har inte antecknats i diariet då detta inte varit rutin i RAR.

Polismyndigheten har inhämtat yttrande av chefen för kriminalavdelningen, DD. Av det yttrandet och yttrande av dåvarande chefen för våldshoteln GG och utredningsansvarig för familjevåld HH framgår att orsaken till den bristande handläggningen varit dels EE:s sjukdom, dels hög arbetsbelastning på familjevåldsenheten. Av chefen kriminalavdelningens yttrande framgår att åtgärder vidtagits för att framöver förhindra bristande handläggning som i aktuellt ärende.

Polismyndigheten konstaterar att handläggningen av ärendet – – – varit bristfällig och att myndigheten saknat effektiva rutiner för att bevaka att åtgärder vidtas i ett prioriterat ärende då handläggaren av skilda orsaker inte kunnat fullfölja sitt uppdrag. Chefen för kriminalavdelningen har på eget initiativ vidtagit ett flertal åtgärder för att förhindra en upprepning. Förundersökningsledarens direktiv skall numera antecknas i ärendehanteringsregistret DurTvå. Vid de resultatdialoger som länspolismästaren för två gånger per år med avdelningar och enheter kommer handläggningstider i prioriterade ärenden att särskilt uppmärksammas. Polismyndigheten kommer att med chefen för Åklagarkammaren i Uppsala upprätta rutiner så att åklagare som förundersökningsledare tidigt uppmärksammar myndigheten på ärenden där handläggningen är bristfällig.

Ärendet remitterades också till Åklagarmyndigheten i Västerås för upplysningar och yttrande om handläggningen av det aktuella ärendet, varvid myndigheten särskilt skulle ange om åklagaren erhållit målsägandens begäran om målsägandebiträde och i så fall vilka åtgärder som vidtagits med anledning av denna.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren JJ) kom in med ett remissvar jämte ett yttrande från BB.

BB anförde bl.a. följande.

Den 14 januari 2002 skrev jag utredningsdirektiv som samma dag expedierades till polisen. Tre dagar därefter alltså den 17 januari 2002 fick jag muntligt besked av EE att hon skulle handlägga ärendet hos polisen. Vid samtalet diskuterade vi även vad som skulle göras i ärendet och vi var överens om att hon skulle följa de skriftliga direktiven.

Den 19 mars 2002 skickade jag en förfrågan till EE där jag undrade om hon hunnit med att höra någon av de två som skulle höras. Som svar meddelade hon per telefon den 3 april 2002 att hon hade hört en av personerna och att hon nu skulle höra den andra. Hon upplyste mig också om att en annan polis skulle hålla förhör med den misstänkte.

Den 14 maj 2002 översände jag en förfrågan till EE. Jag undrade då om den andra personen eller den misstänkte hade hörts samtidigt som jag bad henne översända utskrift av förhöret med den först hörda personen.

Den 9 augusti 2002 skickade jag en förfrågan till EE där jag undrade om ytterligare förhör hade hållits.

Den 4 december 2002 skrev jag till EE och undrade vad som händer i ärendet.

Jag har inte antecknat att jag skulle ha erhållit något svar på de tre senaste påminnelserna till EE.

Någon gång i januari 2003 fick jag besked från våldsrörelsen att kriminalinspektören FF var ny handläggare av ärendet. Den 20 januari 2003 skrev jag till honom och undrade om han hade tittat på ärendet. Därefter har han och jag haft telefonkontakt och varit överens om att han skall följa de tidigare givna direktiven.

Jag har noterat att målsäganden begärt att målsägandebiträde skall förordnas för henne. När ärendet lottades på min rotel gjorde jag den bedömningen att det skulle bli svårt att styrka brott, men att vissa förundersökningsåtgärder borde vidtas innan jag kunde fatta något beslut. Min uppfattning var att jag därefter omedelbart skulle kunna fatta beslut i åtalsfrågan eller ge vidare direktiv och i samband med detta ha ett bättre underlag för att kunna ge tingsrätten information i frågan om förordnande av målsägandebiträde. Dessa överväganden är skälet till att jag inte inledningsvis vidarebefordrade målsägandens begäran om biträde till tingsrätten.

De utredningsdirektiv som jag lämnade har ännu inte följts. Den 7 mars 2003 lämnade jag in en framställan om förordnande av målsägandebiträde till tingsrätten. Den 12 mars 2003 förordnade tingsrätten biträde för målsäganden.

JJ anförde bl.a. följande.

Enligt 7 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde är det rätten som beslutar om förordnande av målsägandebiträde. Åklagare är således inte behöriga att pröva frågan. Av 23 kap. 5 § rättegångsbalken följer att undersökningsledaren skall göra anmälan hos rätten om målsäganden begär att få ett målsägandebiträde. Någon frist inom vilken tid detta skall ske har inte angivits i lagen. Inte heller i förarbetena anges inom vilken tid åklagaren skall inge framställan till rätten. (Se prop. 1987/88:107 s. 30 och 44.) Även i det nu upphävda allmänna rådet från Riksåklagaren om målsägandefrågor (RÅC I:122) saknas rekommendationer inom vilken tid en framställan om målsägandebiträde bör ges in. Inte heller i doktrinen synes det ges någon vägledning om vilket skyndsamhetskrav som bör gälla i dessa fall. Det framstår därför som oklart med vilken grad av skyndsamhet åklagaren bör hantera en framställan om förordnande av målsägandebiträde.

När det gäller en begäran från en misstänkt om att offentlig försvarare skall förordnas bör åklagaren omedelbart överlämna framställan till domstolen. (Se Fitger, Rättegångsbalken, s. 23:34 och JO 1964 s. 97.) I fall den misstänkte inte är frihetsberövad kan det emellertid, med hänsyn till hur arbetet är organiserat vid åklagarkamrarna, i praktiken dröja flera dagar innan ansvarig åklagare har möjlighet att tillse att framställan överlämnas till rätten. Att så kan bli fallet måste accepteras. En mycket snabb handläggning av frågan är givetvis påkallad när den misstänkte är frihetsberövad. När det gäller dessa ärenden finns också en organisation vid åklagarkamrarna för att tillgodose detta krav på skyndsamhet. När det gäller framställan om offentlig försvarare synes således kravet på skyndsamhet hanteras olika beroende på omständigheterna.

Även om rutinerna varierar när det gäller att inge en framställan om offentlig försvarare bör detta, som nämnts, ske förhållandevis snabbt. Det är emellertid inget givet att samma höga skyndsamhetskrav generellt bör gälla vid hanteringen av framställan om målsägandebiträde. Detta eftersom rättssäkerhetsaspekterna inte är desamma i de båda fallen. Å andra sidan kan en målsägande vara i stort behov av att snabbt få det stöd och den hjälp som ett målsägandebiträde kan utgöra, varför en mycket skyndsamt handläggning ibland kan vara påkallad. Det torde således även finnas anledning till olika grad av skyndsamhet när det gäller att till rätten inge en begäran om att målsägandebiträde skall förordnas. Sammanfattningsvis förefaller det

således vara svårt att generellt uttala sig om inom vilken tid en framställan om målsägandebiträde bör ges in till rätten. Trots detta gör jag bedömningen att det inte i något fall finns skäl för att under längre tid dröja med att inge framställan.

Den handläggande åklagaren har i det aktuella fallet förklarat att hon avvaktat med att ge in framställan för att domstolen skulle få ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Jag delar hennes uppfattning att detta kan motivera att en framställan inte vidarebefordras till rätten så snart åklagaren har praktiska möjligheter att ombesörja detta. Enligt min mening kan man emellertid av sådana skäl endast en kort tid avvakta med att vidarebefordra begäran till domstolen. Med utgångspunkt från det tidigare anförda anser jag att framställan borde ha överlämnats till tingsrätten betydligt tidigare än vad som kom att ske i det aktuella fallet.

Det är naturligtvis beklagligt att den aktuella framställan om målsägandebiträde inte ingavs till rätten med önskvärd skyndsamhet. För att förhindra en upprepning av det inträffade har jag inlett en diskussion inom åklagarregionen om hur man bör förfara när det gäller framställningar om att målsägandebiträde skall förordnas.

Åklagarmyndigheten (vice överåklagaren KK) kom därefter in med ett kompletterande yttrande rörande handläggningstiden i ärendet jämte ett yttrande från chefsåklagaren LL, åklagarkammaren i Uppsala.

LL

Vid åklagarkammaren i Uppsala tas kvartalsvis fram s.k. rotellistor på samtliga rotlar varefter åklagarna går igenom respektive rotel. I samband med denna genomgång skall enligt direktiv polisen kontaktas i samtliga ärenden där det framkommer att någon åtgärd inte vidtagits under de senaste tre månaderna. Detta förfarande sker huvudsakligen skriftligt och tidigare har påminnelse skett till handläggande utredningsman. Efter samråd med polisledningen har vi numera ändrat denna rutin och har gemensamt beslutat att samtliga påminnelser skall gå till ansvarig rotelchef för att på så sätt tydligare göra denne uppmärksam på eventuella arbetsanhopningar eller andra problem vid handläggningen av ett ärende. På samtliga åklagarrotlar redovisas också kvartalsvis till kammarledningen statusen på roteln varav det bl.a. framkommer när äldsta inlottade åklagarledda förundersökningen inkom. Från kammarledningens håll granskas denna information och om något anmärkningsvärt framkommer granskas detta särskilt. Genom ovan nämnda åtgärder har åklagaren och kammarledningen en aktiv och noggrann kontroll över samtliga inlottade ärenden.

Överläggningar sker kontinuerligt mellan företrädare för polisledningen och åklagarkammarens ledning där gemensamma problem avhandlas. Sådana överläggningar har bl.a. lett till att särskild granskning av gamla anmälningar skett vid flera tillfällen för att på så sätt söka komma till rätta med eventuella problem och påskynda handläggningen och till de ändrade rutiner som beskrivits ovan. Den organisation och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare som gäller i dag ger åklagaren en mycket begränsad möjlighet att styra över polisens utredningsresurser, och det är inte alltid möjligt för polisen att omprioritera på det sätt som kanske vore önskvärt ur åklagarsynpunkt. Enligt min bedömning har en ökad arbetsbelastning hos både polis och åklagare lett till en minskad möjlighet att driva ärenden i den takt och på det sätt som vore önskvärt. Den ökade specialiseringen har också medfört större svårigheter att omprioritera. Tillsammans med polisen försöker vi dock att kontinuerligt samråda för att gemensamt söka lösningar då problem uppkommer och för att hela tiden försöka finna de effektivaste handläggningsrutinerna.

Vad gäller det aktuella ärendet har detta inte avhandlats särskilt med överåklagaren då vi från åklagarkammarens sida inte funnit anledning till detta. Handläggande åklagare har aktivt och kontinuerligt bevakat ärendet och har vid flera tillfällen agerat för att påminna polisen enligt de rutiner som tidigare var gällande på åklagarkammaren. På grund av bl.a. sjukdom och hög arbetsbelastning hos polisen

kom handläggningen av ärendet olyckligtvis att dra ut på tiden. Handläggande åklagare har lämnat upplysningar i ärendet. Jag bedömer att åklagaren agerat på ett sätt som med hänsyn till de rutiner som vid den tiden gällde på åklagarkammaren varit helt korrekt och att hon vidtagit rimliga åtgärder för att försöka få de utredningsåtgärder hon beslutat om utförda. Förhoppningsvis kan dock de förändrade rutiner som vi tillsammans med polisen beslutat om leda till att liknande situationer fortsättningsvis inte uppkommer.

Skälen till att framställan om målsägandebiträde inte ingavs omedelbart till tingsrätten har utvecklats av handläggande åklagare i de upplysningar hon lämnat. De skäl hon angivit för att hon inte ingav framställan tidigare är enligt min uppfattning välmotiverade och rimliga. Denna fråga har efter att detta ärende aktualiserades diskuterats såväl i åklagarmyndighetens ledningsgrupp som på åklagarkammaren och vi har enats om vilka rutiner som skall gälla fortsättningsvis.

Slutligen kan jag dock konstatera att handläggningstiden i det aktuella ärendet, av skäl som ovan anges, blivit oacceptabelt lång, vilket är ytterst beklagligt. Förundersökningen i ärendet är numera nedlagd.

KK

Förundersökning skall enligt 23 kap. 4 § RB bedrivas så skyndsamt omständigheterna medger. Finns ej längre anledning till dess fullföljande skall den nedläggas. Vikten av att en förundersökning bedrivs så skyndsamt som möjligt framhålls från myndighetens sida i samband med vår tillsynsverksamhet och tas också upp i andra sammanhang inom åklagarväsendet.

I aktuellt fall delar jag kammarchefens uppfattning att den handläggande åklagaren aktivt och kontinuerligt har bevakat ärendet och därvid vid ett flertal tillfällen påmint polisen i ärendet. Att handläggningstiden blivit oacceptabelt lång synes bero på omständigheter som åklagaren inte kunnat påverka.

Det framgår även av kammarchefens yttrande att kammaren har inarbetade rutiner för bevakning av mål samt att det sker en kontinuerlig dialog med polisledningen avseende handläggningen av ärenden.

Myndigheten har med kammarcheferna diskuterat vikten av att de problem som inte kan lösas på lokal nivå med respektive polisledning lyfts upp på myndighetsnivå så att även vi kan föra nödvändiga dialoger med polisledningarna eller i förekommande fall föra frågan vidare till Riksåklagaren för fortsatt dialog med Rikspolisstyrelsen.

Jag anser sammanfattningsvis att handläggningen i aktuellt ärende varit oacceptabelt lång vilket är beklagligt. Jag kan dock konstatera att kammaren har rutiner för att undvika att sådana fel sker fortsättningsvis. För att ytterligare söka förhindra upprepningar av dylika situationer kommer myndigheten fortsätta med att ta upp frågan om vikten av skyndsamt handläggning samt vikten av att problem lyfts upp på myndighetsnivå. Jag förutsätter att kammarchefen också fortsättningsvis bevakar att rutinerna sköts på kammaren.

Avslutningsvis vill jag nämna att myndigheten, för att undvika att mål blir för gamla, under 2002 ordnade en särskild tillsyn inom myndigheten rörande äldre ärenden vid åklagarkamrarna.

I ett beslut den 15 oktober 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Handläggningstiden

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

Undersökningsledaren har 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 (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948] FUK).

En förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år skall 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. En sådan förundersökning 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 (2 a § FUK).

När en förundersökning leds av en åklagare får denne enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB anlita biträde av polismyndigheten för att verkställa förundersökningen. 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.

Av utredningen framgår att den i ärendet aktuella förundersökningen inleddes i december 2001. Målsäganden var då 17 år gammal. Förundersökningsledaren BB gav i mitten av januari 2002 utredningsdirektiv till polisen om att två personer skulle höras. Enligt vad BB upplyst i sitt yttrande hade polismyndigheten emellertid ännu i mitten av mars 2003 inte följt hennes direktiv. Ärendet hade då således legat obearbetat under drygt ett års tid. I LL:s yttrande, som avgavs i maj 2003, upplystes att förundersökningen då var nedlagd. Som förklaring till den långa handläggningstiden har polismyndigheten hänvisat till sjukdom och hög arbetsbelastning.

Under senare år har jag i ett stort antal ärenden haft anledning att kritisera både polis och åklagare för långsam handläggning av brottsutredningar. Jag är därför väl medveten om att arbetssituationen inom polis- och åklagarväsendena av olika skäl är ansträngd och att man måste prioritera vissa ärenden framför andra.

I det nu aktuella fallet avsåg förundersökningen en påstådd våldtäkt där målsäganden var en flicka under 18 år. Det angelägna i att allvarliga brott mot en underårigs person ges hög prioritet i den brottsutredande verksamheten kommer sedan den 1 januari 2002 till uttryck i den bestämmelse i 2 a § FUK som har redovisats i det föregående. Även om denna bestämmelse inte var tillämplig när polisanmälan gjordes i december 2001, borde förundersökningen givetvis ändå ha bedrivits skyndsamt. Det är helt oacceptabelt att en utredning avseende våldtäkt av en flicka under 18 år läggs åt sidan under så lång tid som det här varit fråga om. Om den ordinarie handläggaren på grund av sjukdom inte kan utreda ett ärende av detta slag skall ärendet självfallet tilldelas någon annan.

Polismyndigheten förtjänar således allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet. Jag noterar emellertid att den har vidtagit åtgärder för att förhindra en upprepning av händelsen.

BB hade som förundersökningsledare ansvar för förundersökningen i dess helhet, och det ankom därför på henne att se till att utredningen bedrevs effektivt. Hon har anfört att hon vid ett flertal tillfällen skickat påminnelser till utredningsmannen. Detta är emellertid inte tillräckligt. Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande framhållit vikten av att de frågor av det här aktuella slaget som inte kan lösas på lokal nivå förs upp till högre nivåer inom myndighetshierarkierna. Jag delar denna uppfattning. Jag har i ett tidigare ärende (beslut den 18 september 2002 i JO:s ärende dnr 704-2002) uttalat att en åklagare, om han eller hon inte genom egna kontakter med utredaren och gruppchefen lyckas driva ärendet framåt, bör 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 får frågan föras upp till överåklagaren som sedan får ta upp den på hög nivå inom polismyndigheten, ytterst med länspolismästaren.

Det finns således anledning att rikta kritik också mot BB.

Jag konstaterar att polis- och åklagarmyndigheterna numera arbetar med att upprätta rutiner så att erforderliga dialoger mellan myndigheterna kan föras om exempelvis handläggningen av prioriterade ärenden.

Målsägandebitråde

Av 1 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde följer att sådant biträde skall förordnas för målsäganden, om förundersökning har inletts i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken – dvs. bl.a. våldtäkt – om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde. Av 7 § samma lag framgår att målsägandebitråde förordnas av rätten. I 23 kap. 5 § RB föreskrivs att undersökningsledaren skall göra anmälan hos rätten, om målsäganden begär att få ett målsägandebitråde eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde. Om ett brott är sådant att det kan komma i fråga att förordna målsägandebitråde, skall målsäganden enligt 13 a § FUK så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för förordnande av sådant biträde.

I det nu aktuella fallet framställde målsäganden vid två tillfällen omkring årsskiftet 2001/2002 önskemål om målsägandebitråde. Trots detta anmälde BB inte detta önskemål till rätten förrän i mars 2003. Som förklaring härtill har hon anfört att hon ville att vissa utredningsåtgärder först skulle vidtas och att hon därmed skulle ha ett bättre underlag för att ge tingsrätten information i frågan. Enligt åklagarmyndigheten är det oklart med vilken grad av skyndsamhet en åklagare bör hantera en framställan om målsägandebitråde; den har emellertid uttalat att det inte i något fall finns skäl att dröja i saken under en längre tid.

Som framgår av redogörelsen i det föregående råder det en stark presumtion för att målsägandebiträde skall förordnas i en förundersökning om våldtäkt. Vidare är den skyldighet för undersökningsledaren som föreskrivs i 23 kap. 5 § RB att till rätten anmäla ett framställt önskemål om målsägandebiträde undantagslös. Det ankommer således inte på åklagaren att pröva om behov av biträde finns (jfr JO 2002/03 s. 76 om önskemål om offentlig försvarare). Det är i stället rätten som skall pröva om och när ett sådant behov föreligger. Av det sagda följer att åklagaren inte kan avvakta med att till rätten vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde av det skälet att utredningen är i ett initialt skede. Det står däremot åklagaren fritt att i ett missivbrev till rätten ange sin ståndpunkt i frågan om målsägandebiträde bör förordnas. BB borde följaktligen omgående ha vidarebefordrat målsägandens begäran till rätten.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.