

Långsam handläggning av en förundersökning där målsäganden inte har fyllt 18 år

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 11 mars 2004, framförde AA kritik bl.a. mot Polismyndigheten i Skåne med anledning av att handläggningen av en polisanmälan om barnmisshandel som gjordes den 16 juli 2003 ännu inte var avslutad.

Utredning

Handlingar i polismyndighetens och i Åklagarmyndighetens i Malmö, åklagarkammaren i Kristianstad, ärenden infordrades. Av dessa framkom bl.a. följande. Den 22 juli 2003 kom en anmälan om misshandel av ett barn, fött 1991, in till polismyndigheten från socialförvaltningen i Hässleholms kommun. Enligt polisanmälan hade barnet berättat bl.a. att hon var rädd för sin pappa och att hon blir slagen och inlåst hemma. Pappan hade också sagt att han skulle döda henne. Den 30 juli 2003 inledde polismyndigheten förundersökning och samma dag antecknades en person som skäligen misstänkt i det s.k. RAR-systemet. Förundersökningen övertogs därefter av kammaråklagaren BB, åklagarkammaren i Kristianstad. Den 11 november 2003 hölls ett videobandsförhör med målsäganden och i december 2003 hölls två vittnesförhör.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet. Polismyndigheten (länspolismästaren CC) anförde följande.

Upplysningar

Ärendet handläggs vid brottsroteln, enheten för familjerelaterat våld, i Polisområde Nordöstra Skåne. Ärendet är initierat av socialförvaltningen i Hässleholms kommun, som den 22 juli 2003 anmälde en misstanke om barnmisshandel i en familj i Tyringe, Hässleholms kommun. Det framgår av skrivelsen att det berörda barnet har omhändertagits för tillfällig placering i fosterhem. Anmälan blev upprättad i RAR-systemet den 29 juli 2003. Förundersökning inleddes påföljande dag efter beslut av polismyndigheten. Som målsägande angavs DD och som misstänkt hennes far EE.

Förundersökningsledare är sedan den 25 augusti 2003 kammaråklagaren

BB, åklagarkammaren i Kristianstad. Kriminalinspektören FF har sedan den 22 augusti 2003 fungerat som handläggande utredningsman.

FF och hennes medarbetare var till mitten av september 2003 upptagna av en mycket omfattande utredning rörande misstänkta våldtäkter. Omedelbart därefter fick enheten ta sig an ett ärende med två frihetsberövade misstänkta, varav den ene inte fyllt 18 år. Utredningsarbetet rörande DD påbörjades i praktiken i början av oktober 2003.

För att bedöma handläggningen av ärendet har polismyndigheten med anledning av JO:s utredning haft kontakt med förundersökningsledaren. Denne bedömer ärendet som mycket komplicerat. Det bör framhållas att såväl åklagare som polis sedan oktober 2003 har arbetat aktivt med ärendet. Polismyndigheten vill i det sammanhanget hänvisa till det underlag i form av en ärendehistorik som JO redan har inhämtat i ärendet.

Det bör också nämnas att det den 9 februari 2004 upprättades en anmälan även beträffande DD:s yngre syster som alltså även hon är målsägande. Även systemen är omhändertagen för tillfällig fosterhemsplacering. De två anmälningarna handläggs givetvis gemensamt.

Tillämpliga bestämmelser

Förundersökningen skall enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken bedrivas så skyndsamt omständigheterna medger.

Förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år skall enligt 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) 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 i åtalsfrågan fattat så snart det kan ske och inom tre månader från den tidpunkt någon är skäpligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får endast överskridas om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Förhör med någon som är under 18 år bör enligt 18 § förundersökningskungörelsen hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften.

Yttrande

Den aktuella typen av ärenden fordrar erfarenhetsmässigt, av andra skäl än resursmässiga, en relativt lång handläggningstid. Aktörerna är många och handläggning i form av förhör med barn bör enligt förundersökningskungörelsen ske med användande av särskilt kompetent personal.

Den tidsgräns som följer av 2 a § förundersökningskungörelsen har inte kunnat uppfyllas. Den längre utredningstiden kan enligt polismyndigheten dock, i enlighet med bestämmelserna i förundersökningskungörelsen, motiveras med utredningens beskaffenhet. Det förhållandet att även DD:s yngre syster numer är målsägande i ärendet gör naturligtvis handläggningen än mer komplicerad.

Det bör därtill framhållas att förundersökningen inte leds av polismyndigheten. I det aktuella fallet har utredningsåtgärder vidtagits i enlighet med förundersökningsledarens direktiv. Enligt dennes uppfattning har polismyndigheten genomfört utredningsåtgärderna på ett tillfredsställande sätt med hänsyn till omständigheterna, och han har själv ingen kritik att anföra mot polismyndighetens handläggning.

För en närmare bedömning av de vidare åtgärder som skall vidtas i ärendet och när eventuellt beslut i åtalsfrågan kan fattas får hänvisas till förundersökningsledaren.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Malmö för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet och därvid skulle särskilt anges av

vilken anledning tidsfristen i 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK) överskridits.

Åklagarmyndigheten (vice överåklagaren GG) kom in med ett yttrande jämte upplysningar från kammaråklagaren BB och yttrande från chefsåklagaren HH (här utelämnade). Åklagarmyndigheten anförde bl.a. följande.

Upplysningar

Av handlingarna framgår att anmälan avseende misstänkt barnmisshandel upprättades av polisen den 29 juli 2003 och att kammaråklagaren BB inträdde som förundersökningsledare den 11 september 2003. Av polisens handläggningsanteckningar synes vidare framgå att förundersökningsåtgärder i praktiken aktivt inleddes under senare delen av oktober 2004. I början av november 2003 ansökte åklagaren vid domstol om förordnande av särskild företrädare för målsäganden, varom beslut inkom den 10 november 2003.

Målsäganden hördes den 10 november 2003 i ett omfattande videoförhör. Under slutet av november bestämdes tidpunkt för förhör med två vittnen, vilka förhör därefter ägde rum den 5 och 8 december.

Nya anmälningar avseende den misstänkte med såväl samma som annan målsägande inkom den 13 januari resp. den 10 februari 2004. Därefter har vad gäller anmälan – – – hållits ytterligare förhör med ytterligare fyra vittnen den 22 april, 6 maj och 13 maj 2004. I de senare tillkommande anmälningarna har såvitt handlingarna utvisar målsägandeförhör hållits den 22 april 2004, ett vittnesförhör samma dag samt ett den 13 maj 2004.

Ärendet har hittills inte avslutats med beslut.

Yttrande

Inledningsvis kan noteras att den misstänkte angivits som skäligen misstänkt i den av polisen upprättade anmälan liksom i åklagarkammarens diarium. De föreliggande handlingarna ger dock anledning till en reflexion om skälig misstanke förelegat mot den utpekade gärningsmannen då åklagaren inträdde som förundersökningsledare eller om tidpunkten möjligen varit en annan. Det förhållandet att den misstänkte inte delgivits misstanke eller hörts skulle kunna tyda på att förundersökningsledaren inte ansett att skälig misstanke förelåg och de lämnade upplysningarna avseende utredningsläget i februari 2004 skulle kunna tala i samma riktning. Då anmodan till åklagarmyndigheten om yttrande emellertid uttryckligen anger att fristen överskridits utgår jag från denna bedömning.

Som framgår såväl av brottmålsakten som av BB:s upplysningar är det aktuella ärendet av svårbedömd beskaffenhet även med beaktande av att utredningar om misshandel av barn generellt ofta innefattar svårigheter av skilda slag. Det är åklagarmyndighetens uppfattning att tre huvudsakliga faktorer medverkat till den tidsutdräkt som nu sätts i fråga mot bakgrunden av reglerna i 2 a § förundersökningskungörelsen.

Som framgår av Polismyndighetens i Skåne yttrande 2004-05-03 har kompetent utredningspersonal med hänsyn till andra högprioriterade uppgifter inte kunnat ställas till förfogande förrän i oktober 2003. Detta bekräftas av polisens handläggningsanteckningar av vilka framgår att det aktiva arbetet i utredningen kunnat ta sin början i slutet av oktober. Det första förhöret har kommit till stånd den 10 november 2003.

Av BB:s upplysningar framgår vidare att betydande svårigheter förelåg i utredningen genom att barnets anhöriga ställt sig negativa till utredningen. Den språk- och kulturmiljö i vilken det misstänkta brottet skett torde ha medfört ytterligare svårigheter att bedriva en snabb utredning.

Slutligen har det förhållandet att flera nya anmälningar tillkommit för förundersökningsledaren medfört att den ursprungliga utredningen kommit i ett nytt ljus, som han själv uttalat, ”man kan något tillspetsat säga, att utredningen fick börja om från början”.

Den i 2 a § förundersökningskungörelsen angivna tidsfristen får endast överskridas om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Det förhållandet att kvalificerad utredningspersonal inte omedelbart kunnat ställas till förfogande torde i normalfallet inte ensamt utgöra ett förhållande som kan godtas som skäl för överskridande av tidsfristen, även om det ofta kan bidra till att så sker. Utredningssituationen har emellertid, som angivits ovan, varit påtagligt komplicerad och bevismässigt svårbedömd, dels i viss mån på grund av svårigheterna att nå en objektiv och rättvisande bild av vad som kan ha skett, dels därefter på grund av de nya anmälningarna. Förundersökningsledaren har redan dessförinnan kunnat välja – dock sannolikt inte utan att ådra sig kritik från anmälaren – att lägga ned förundersökningen i den första delen, men har i stället valt att fortsätta förundersökningen i dess helhet.

Sammanfattande synpunkter

Myndigheten delar BB:s i dennes yttrande redovisade uppfattning att ansvarsfrågan i ärendet är synnerligen svårbedömd. Förundersökningsledarens arbete har enligt honom själv – vilket myndigheten saknar varje skäl att ifrågasätta – motiverats av hans ambition att uttömma alla rimliga möjligheter att få utredningen till en sådan punkt att ett objektivt riktigt beslut kunnat grundas. Med de förhållanden som föreligger anser myndigheten att utredningens beskaffenhet men främst andra särskilda omständigheter ger utrymme för ett överskridande av tidsfristen. Jag vill slutligen särskilt framhålla att när det gäller misstanke om brott mot barn det – särskilt vid inhämtande och värdering av bevisning – bör finnas utrymme för olika bedömningar från en förundersökningsledares sida. I det föreliggande fallet är det således myndighetens uppfattning att förhållandena varit sådana att de särskilt angivna undantagen i 2 a § förundersökningskungörelsen kan anses vara för handen.

I ett beslut den 26 november 2004 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Ett beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagare, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken, RB).

I Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret (FAP 403-5), nämns som ett exempel på sådana särskilda omständigheter som gör det motiverat att åklagaren leder förundersökningen att det är fråga om ett brott där barn skall höras under förundersökningen. Med hänvisning till de allmänna råden har Åklagarmyndigheten i Malmö och Polismyndigheten i Skåne träffat en lokal överenskommelse avseende ledning av förundersökning i brottmål. Av denna följer bl.a. att polismyndigheten i de i FAP 403-5 särskilt angivna fallen snarast bör överlämna ärendet till åklagare.

Av 23 kap. 4 § andra stycket RB framgår att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger.

När det, som i förevarande fall, är fråga om en förundersökning i vilken målsäganden är under 18 år ställs det i 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK) upp ett särskilt krav på skyndsamhet. Enligt bestämmelsen skall en förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse 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.

Bestämmelsen ger således utrymme för att i undantagsfall överskrida den föreskrivna tremånadersfristen. I fråga om när ett sådant överskridande får ske kan sägas följande. Regeln i 2 a § FUK kom till efter ett ursprungligt förslag från Kommittén mot barnmisshandel som i sitt delbetänkande Barnmisshandel (SOU 2000:42) föreslog att det skulle införas en sådan bestämmelse i rättegångsbalken. Den efterföljande beredningen i Justitiedepartementet ledde emellertid till att regeln i stället togs in i förundersökningskungörelsen. I det nämnda betänkandet redovisades skälen för att införa tidsfristen, och som exempel på när denna fick överskridas anfördes att utredningen är omfattande eller att många barnförhör behöver hållas; särskilt när mindre barn skall förhöras kan det ta lång tid och krävas många förhör innan barnet känner sig tillräckligt tryggt för att börja berätta. Personalbrist eller förekomsten av ett stort antal ärenden av förturskaraktär utgör inte skäl för att överskrida tidsfristen (se s. 85 f. och s. 91).

Jag kan för min del instämma i vad Kommittén mot barnmisshandel anför i fråga om möjligheterna att överskrida tremånadersfristen. Undantag från en i författning given föreskrift om att ett ärende av visst slag skall handläggas inom viss tid bör principiellt endast kunna göras av skäl som är hänförliga till omständigheterna i det enskilda ärendet. Det innebär att t.ex. organisatoriska svårigheter eller bristande resurser inte utgör godtagbara skäl för att överskrida den tid inom vilken förundersökningen skall vara avslutad och beslut i åtalsfrågan fattat.

Enligt 1 a § andra stycket FUK har undersökningsledaren ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara.

I det nu aktuella fallet inledde polismyndigheten förundersökning om misshandel den 30 juli 2003 och samma dag antecknades en person som skäligen misstänkt. Målsäganden var vid denna tidpunkt 12 år. Enligt polismyndigheten inträdde kammaråklagaren BB som förundersökningsledare den 25 augusti 2003; av polismyndighetens register framgår att ärendet överfördes till åklagare den 22 augusti 2003 och att BB övertog förundersökningen tre dagar senare.

Åklagarmyndigheten har emellertid uppgett att så skedde först den 11 september 2003 men såvitt framgår av myndighetens diarieblad lottades ärendet på åklagare redan den 22 augusti 2003. BB har under utredningen hos JO beretts tillfälle att undersöka hur det rätteligen förhåller sig i denna fråga men han har inte lyckats sprida något ytterligare ljus över saken; hans uppfattning är dock att den 11 september 2003 är den dag då anmälan inkomststämplades hos åklagarkammaren. Det är givetvis otillfredsställande att det i efterhand förekommer så skilda uppgifter i frågan. Det mesta talar dock enligt min uppfattning för att BB inträdde som förundersökningsledare redan i slutet av augusti 2003. Polismyndigheten borde i vart fall – i enlighet med vad som sägs i fördelningscirkuläret och den därtill anknytande lokala överenskommelsen – omedelbart ha överlämnat ärendet till åklagaren.

Förundersökningar om barnmisshandel skall, som framgått, bedrivas särskilt skyndsamt. Utredningsarbetet i ärendet inleddes emellertid i praktiken inte förrän i oktober 2003 och det första förhöret hölls först den 11 november 2003, dvs. nästan tre och en halv månad efter det att en person antecknades som skäligen misstänkt för brottet. Förundersökningen var ännu i maj 2004 inte avslutad.

Som förklaring till den långa handläggningstiden har polismyndigheten hänvisat till att ärendet varit mycket komplicerat och att denna typ av ärenden erfarenhetsmässigt fordrar, av andra skäl än resursmässiga, en relativt lång handläggningstid. Polismyndigheten har därvid bl.a. framhållit att enligt 18 § FUK förhör med barn bör hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften. Enligt myndighetens remissvar var handläggaren, kriminalinspektören FF, som tilldelades ärendet den 22 augusti 2003, fram till i mitten av september 2003 upptagen av en annan utredning. Vidare har framhållits att ärendet blivit mer komplicerat sedan det i februari 2004 upprättats en anmälan beträffande målsägandens yngre syster och att dessa ärenden nu handläggs gemensamt. Enligt polismyndigheten kan den längre handläggningstiden således motiveras med hänsyn till utredningens beskaffenhet.

Åklagarmyndigheten har å sin sida angett att utredningssituationen varit påtagligt komplicerad och bevismässigt svårbedömd och att det av den anledningen funnits skäl att överskrida tidsgränsen på tre månader.

Mot bakgrund av att åklagarmyndigheten i sitt yttrande också behandlat frågan om huruvida den utpekade gärningsmannen verkligen var att anse som skäligen misstänkt då åklagaren inträdde som förundersökningsledare, vill jag endast framhålla att för det fall åklagaren ansåg att så inte var fallet borde han givetvis ha sett till att personen avfördes som skäligen misstänkt i utredningen.

Under senare år har JO 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. Som sagts ovan innebär emellertid det förhållandet att det vid ett visst tillfälle råder brist på

utredningspersonal eller att andra uppgifter anses böra ges företräde inte att tidsfristen får överskridas. Jag kan däremot ha förståelse för att fristen överskrids om utredningssituationen är mycket komplicerad och svårbedömd samt om ärendet bör handläggas gemensamt med andra senare inkomna ärenden. Det är emellertid enligt min mening helt oacceptabelt att det dröjde drygt två månader innan utredningen i praktiken påbörjades och nästan tre och en halv månad innan det första förhöret hölls. Inte heller därefter synes utredningen ha bedrivits med erforderlig skyndsamhet. Jag vill också betona att i de fall som en i lag eller annan författning fastlagd tidsfrist gäller för handläggningen av ett ärende måste man ställa särskilt stora krav på aktivitet från förundersökningsledarens sida. Både polismyndigheten och BB förtjänar alltså kritik för handläggningen av ärendet.