

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

Polismyndighetens i Stockholms län och en åklagares vid Åklagar- myndigheten i Stockholm handläggning av en förundersökning

Anmälan

AA kom den 23 oktober 2003 in med en JO-anmälan mot Polismyndigheten i Stockholms län. Av hennes anmälan och en tidigare gjord anmälan i JO:s ärende dnr 4084-2003 framgick att polismyndigheten ännu inte hade påbörjat utredningen av en polisanmälan om misshandel och olaga diskriminering som hade gjorts i början av augusti 2002 (K193146-02).

Utredning

Polismyndighetens handlingar i det aktuella ärendet granskades. Vidare infordrades diarielblad från Åklagarmyndigheten i Stockholm i ärendet C03-9-4797-02-1. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 2 augusti 2002 upprättades en anmälan om misshandel och olaga diskriminering. Samma dag inledde polismyndigheten en förundersökning. Den aktuella händelsen hade inträffat vid Vikingterminalen. Den 6 december 2002 övertog åklagare förundersökningen. Den 11 december 2002 upprättade chefs-åklagaren BB utredningsdirektiv och begärde att någon/några av målsägandena skulle höras. Därefter syntes inga utredningsåtgärder ha vidtagits i ärendet.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande om handläggningen av ärendet. Polismyndigheten kom in med ett remissvar jämte upplysningar från polismästaren CC, City polismästardistrikt.

Polismästaren CC anförde bl.a. följande.

Av uppgifter från rotelchefen vid utredningsroteln, kommissarie DD, har framkommit att det aktuella ärendet lades i balans den 8 augusti 2002 eftersom den höga arbetsbelastningen var sådan att inkomna våldsärenden måste prioriteras. I dessa fall har ärenden med frihetsberövade personer tagits först och därefter ärenden avseende grov misshandel och våld mot kvinnor och barn.

Därtill kommer att ca 400 bedrägeriärenden ur balansen, som fått ett slutdatum när de ska redovisas, lagts ut på handläggare. F.n. handläggs på roteln även 3 andra diskrimineringsärenden, varav ett gått till åtal, som bedömts som mer angeläget än det nu aktuella ärendet. Det nu aktuella ärendet är dock utlagt på en handläggare och bör om inget oförutsett inträffar snart kunna bearbetas.

City polismästardistrikt kan i likhet med rotelchefen kommissarie DD bara beklaga att antalet utredningsärenden är så många att personalen tvingas prioritera bland de ärenden som alla känns angelägna. Någon möjlighet till omprioriteringar bedöms f.n. inte vara möjlig att göra utan att det får allvarliga konsekvenser för den övriga polisiära verksamheten.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Bakgrund

Den 2 augusti 2002 kallades polis till Vikingsterminalen med anledning av att tumult uppstått mellan vakter och en grupp på den aktuella färjan påstigande passagerare. Anmälan mot vakterna avseende misshandel och olaga diskriminering togs upp på plats. Bakgrunden till tumultet var inledningsvis att EE och hans bror FF nekades stiga på färjan med hänvisning till att de var för unga i förhållande till åldersgränsen. Vakterna uppgav enligt anmälan olika gällande åldersgränser. I samband med avvisningen blev EE knuffad och nedbrottad på golvet av vakterna. Enligt EE gjorde han ingenting. Såväl de som stod runt den liggande EE som de som ifrågasatte avvisningen av honom blev avvisade.

Inhämtade upplysningar

City polismästardistrikt har i en skrivelse redogjort för den ansträngda arbets-situationen i distriktet. I det aktuella ärendet inleddes förundersökning samma dag som anmälan togs upp. Ärendet lades därefter i balans eftersom arbetsbelastningen var sådan att andra inkomna våldsärenden måste prioriteras. Av dessa har ärenden avseende frihetsberövade personer utretts först och därefter ärenden rörande grov misshandel och våld mot kvinnor och barn. Därtill har ett antal bedrägeriärenden tagits ur balansen för utredning. Vid dags dato har dock handläggare utsetts i det aktuella ärendet och utredning bör om inget oförutsett inträffar företas inom kort.

Rättslig reglering

I 23 kap. rättegångsbalken (RB) finns grundläggande bestämmelser om förundersökning. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att en förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats, om det inte är uppenbart att brottet inte går att utreda (1 §).

Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger och finns det inte längre skäl att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned (4 § andra stycket).

Av kommentaren till rättegångsbalken (Gullnäs m.fl. s. 23:27) framgår att motivet till att förundersökningen skall bedrivas skyndsamt är utredningens effektivitet och att straffet följer snarast efter brottet.

Av förundersökningskungörelsen (1947:948, FuK) framgår att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon skall se till att förundersökningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall även ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket).

Bedömning

Av City polismästardistrikts skrivelse framgår att den utdragna handläggningen av förundersökningen beror på den allmänt kända höga arbetsbelastningen inom myndigheten och att ärenden nödgas prioriteras. Även med beaktande av dessa skäl anser dock polismyndigheten att det aktuella ärendet borde ha kunnat handläggas med större skyndsamhet. Den långsamma handläggningen är särskilt olycklig med hänsyn till att det är polismyndighetens målsättning att få fler att våga anmäla brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag. Det aktuella ärendet hör således till den typ av ärenden som skall prioriteras i myndighetens verksamhet. Polis-myndigheten beklagar att handläggningen av ärendet har dragit ut på tiden såsom

gjort i detta fall. Som polismästardistriktet redovisat kan dock ärendet förväntas handläggas med större drivkraft fortsättningsvis.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande, varvid särskilt skulle anges vilka eventuella åtgärder som vidtagits för att påskynda handläggningen av ärendet. Åklagarmyndigheten kom in med ett remissvar jämte yttranden från chefsåklagarna GG och BB.

Chefsåklagaren BB

Sedan aktuell polisanmälan jämte skrivelse daterad den 5 december 2002 från kriminalinspektör HH den 10 december 2002 inkommit till åklagarmyndigheten och då lottats på mig skrev jag direktiv den 11 december 2002.

Då polisen sedan inte hörde av sig skickade jag den 30 oktober 2003 en påminnelse och önskade besked om utredningsläget. Enligt en anteckning på nämnda påminnelse – – – har så inspektör JJ, utredningsroteln, den 17 november ringt mig och meddelat att polisens akt då var hos JO och att utredning skulle ske sedan akten kommit tillbaka. Som jag minns detta korta samtal var vi överens om att detta ärende rörande bl.a. olaga diskriminering var ett förtursärende.

Chefsåklagaren GG

Ifrågavarande ärende inkom till dåvarande 3:e åklagarkammaren den 6 december 2002 och tilldelades chefsåklagaren BB som den 11 december 2002 utfärdade utredningsdirektiv till polisen. Några utredningsåtgärder synes inte ha vidtagits. Den 30 oktober 2003 expedierades en påminnelse till polisen.

I dåvarande 3:e åklagarkammarens rutiner ingick att med vissa mellanrum, cirka 2 gånger per år, dela ut s.k. balanslistor till åklagarna som underlag för bl.a. påminnelser till polisen.

Som kammarchef hade jag fortlöpande kontakt med ledningen för utredningsroteln i City och långtgående diskussioner om hur situationen kunde förbättras. För att få bättre genomströmning av ärenden som inte var prioriterade p.g.a. frihetsberövanden avdelades några åklagare för att stötta verksamheten. Den höga arbetsbelastningen, omorganisationer av utredningsroteln och därmed sammanhängande problem får ses som en förklaring till att det trots satsningar från åklagarmyndigheten inte skedde några förbättringar. Dessa förhållanden var väl kända för åklagarna på kammaren och kan ha bidragit till att inte någon påminnelse skickats tidigare.

Det är givetvis mycket beklagligt att ärendet, som rör ett prioriterat område, inte utretts under första halvåret 2003, men det är inte troligt att en påminnelse från åklagaren hade påskyndat utredningen något nämnvärt.

Åklagarmyndigheten

En anmälan avseende misshandel och olaga diskriminering, 0201-K193146-02, upprättades den 2 augusti 2002 vid Polismyndigheten i Stockholms län. Polismyndigheten inledde förundersökning samma dag. Ärendet lottades den 6 december 2002 på chefsåklagaren vid dåvarande 3:e åklagarkammaren i Stockholm, BB. BB utfärdade utredningsdirektiv i ärendet den 11 december 2002. Den 30 oktober 2003 skickade BB en påminnelse i ärendet till polisen. BB har också haft en telefonkontakt i ärendet den 17 november 2003 med företrädare för polismyndigheten. Anmälan hade då redan ingivits till Justitieombudsmannen.

3:e och 4:e åklagarkammarna sammanslogs den 1 april 2003 till City åklagarkammare i Stockholm med chefsåklagaren KK som kammarchef.

Den 27 januari 2004 inkom från polisen handlingar i ärendet till citykammaren med begäran om ytterligare direktiv.

Den anmälda brottsligheten är av prioriterat slag. Riksåklagaren har utfärdat riktlinjer för bekämpning av s k hatbrott (Rå 2002/025). Åklagarmyndigheten har utsett särskilda specialiståklagare vid kamrarna för bekämpning av hatbrotten. En särskild samordningsåklagare har utsetts att samla in information om hatbrottsligheten och redovisa denna till myndigheten och till Riksåklagaren.

Det har gått över 10 månader från det att BB meddelade direktiv i ärendet till dess han skickade en påminnelse till polisen. Det är inte tillfredsställande att åklagaren inte gör mer för att söka driva fram ett ärende.

Kammarens chef måste förvissa sig om att kammarens ärenden handläggs inom rimlig tid. Detta gäller naturligtvis särskilt de ärenden som ska prioriteras. Varje kammare måste ha bevakningsrutiner som möjliggör sådan kontroll.

Åklagarmyndigheten har under 2003 genomfört omfattande tillsynsbesök vid samtliga myndighetens åklagarkammare. Balanssituationen har genomgått med inriktning på äldre ärenden. Även frågan om bekämpning av hatbrotten har tagits upp vid tillsynsbesöken. Av protokollet (100 2003/0456) från tillsynsbesöket den 19-20 november 2003 vid City åklagarkammare framgår bland annat följande.

Hatbrotten handläggs i huvudsak av vice chefsåklagaren vid kammaren, som också är samordnare såvitt avser hets mot folkgrupp. Den mest frekventa brottstypen är anmälningar om olaga diskriminering vid restaurangbesök...

...Kammarledningen och åklagarna har god kontroll på gamla ärenden. Det är bra att kammaren numera följer upp ärendena efter genomgång av balanslistor uttagna från det elektroniska systemet. Det finns behov av att påminna några åklagare att de bör vara aktivare med att driva fram äldre ärenden och att skicka påminnelser och direktiv till polisen.

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 får frågan föras upp till överåklagaren som sedan får ta upp den på hög nivå inom polismyndigheten, ytterst länspolismästaren (se t ex JO dnr 704-2002). Detta har under 2003 framhållits bland annat vid myndighetens tillsynsbesök vid kamrarna, vid myndighetens ledningsgruppsmöten och i myndighetens yttrande till Riksåklagaren den 28 januari 2004 med anledning av en särskild inspektion av gamla ärenden (100 2001-1494).

Av GG:s yttrande framgår att hon vidtagit åtgärder för att medverka till att komma till rätta med det ansträngda utredningsläget hos polisen.

Myndigheten kommer under innevarande år att vid tillsynsbesök vid samtliga åklagarkammare följa upp bland annat vilka åtgärder som vidtagits vid kamrarna för att ärendena ska handläggas inom rimlig tid.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren.

Polismyndighetens historikblad i ärendet infordrades och granskades.

Bedömning

En förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja en förundersökning 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 de enskildas rättssäkerhetsintressen tas tillvara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom de direktiv som behövs för arbetet (1 a § förundersökningskungörelsen, 1947:948).

När en förundersökning leds av en åklagare får denne enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB anlita biträde av polismyndighet 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 det aktuella ärendet lades i balans den 8 augusti 2002 och att någon utredningsåtgärd ännu inte hade vidtagits i december 2003 då polismyndigheten kom in med sitt remissvar till JO; enligt myndigheten hade emellertid vid det tillfället en handläggare utsetts. Som förklaring till den långa handläggningstiden har polismyndigheten hänvisat till den allmänt kända höga arbetsbelastningen inom myndigheten och till att vissa ärenden måste prioriteras.

JO har under de senaste åren i ett stort antal ärenden kunnat konstatera att den brottsutredande verksamheten uppvisar allvarliga brister och att handläggningstiderna i åtskilliga fall inte står i överensstämmelse med det skyndsamhetskrav som uttalas i rättegångsbalken. Jag är således väl medveten om att arbetssituationen inom polis- och åklagarväsendena är ansträngd och att man därför måste prioritera vissa ärenden framför andra. I det nu aktuella fallet var ärendet emellertid, som både polis- och åklagarmyndigheten också påpekat, av den karaktären att det borde ha getts betydligt högre prioritet. Det är självfallet oacceptabelt att ett prioriterat ärende förblir oåtgärdat under så lång tid som det här har varit fråga om. Jag delar således polis- och åklagarmyndighetens bedömning att handläggningstiden i det aktuella ärendet varit alltför lång.

Utredningen ger vidare vid handen att BB efter det att han gav direktiv till polisen i december 2002 inte vidtog någon åtgärd förrän i oktober 2003 då han skickade en påminnelse och önskade besked om utredningsläget.

Som sagts i det föregående är det förundersökningsledaren som har det övergripande ansvaret för förundersökningen. Jag delar därför åklagarmyndighetens uppfattning att det inte är tillfredsställande att en åklagare inte gör mer än som skett i det nu aktuella fallet för att driva fram ett ärende. Det är inte tillräckligt att förundersökningsledaren utfärdar direktiv. Denne måste också följa upp och bevaka att direktiven följs. Jag vill med anledning av GG:s ifrågasättande av en påminnelser reella effekt understryka att undersökningsledaren har ansvar för att utredningen bedrivs effektivt. Om en eller ett par påminnelser inte får önskad effekt måste förundersökningsledaren vidta andra åtgärder i syfte att driva utredningen framåt. Vilka åtgärder som i så fall blir aktuella beror självfallet på vad saken gäller. I vissa fall kan det vara tillräckligt med en personlig hänvändelse till utredningsmannen eller dennes chef medan problemet i andra fall bör föras upp på en högre nivå inom åklagarväsendet. Se vidare JO 2003/04 s. 82 om hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns anledning att rikta kritik mot såväl polismyndigheten som mot BB för handläggningen av den aktuella förundersökningen.

Ärendet avslutas.