

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

Kritik mot Polismyndigheten i Stockholm län och åklagare vid Åklagar- myndigheten, Söderorts åklagarkammare, för långsam handläggning av en förundersökning

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 25 januari 2005, framförde föreningen Korpen Stockholm MIF kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län. Av anmälan framgick bl.a. följande. Under hösten 2003 upptäckte föreningen att en anställd hade förskingrat ett belopp överstigande 500 000 kr. Efter upptäckten gjordes en polisanmälan den 10 september 2003. Polismyndigheten har ännu inte slutfört förundersökningen trots att föreningen fått besked om att ärendet har hög prioritet. Den långa handläggningstiden har sannolikt bidragit till att föreningens möjlighet att få ekonomisk ersättning försämrats.

Utredning

Polismyndighetens handlingar i ärendet K232738-03 infordrades. Vissa handlingar fordrades in från Åklagarmyndigheten, Söderorts åklagarkammare i Stockholm, i ärende dnr 105-4052-03. Av handlingarna framgick bl.a. att ärendet lottades på åklagare redan den 11 september 2003.

Muntliga upplysningar inhämtades från tf. gruppchefen, kriminalinspektören AA, Polismyndigheten i Stockholms län, Söderorts polismästardistrikt, bedrägerigruppen, och därvid framkom följande. Den senaste egentliga utredningsåtgärden vidtogs i ärendet den 25 maj 2004. Ärendet har därefter legat i balans i avvaktan på att någon utredningsman skall kunna få tid att fortsätta utredningen i ärendet. Bedrägerigruppen består för närvarande av en gruppchef och tre utredningsmän. Gruppen har för närvarande 700 bedrägeriärenden som ligger i balans i avvaktan på att kunna läggas ut på en utredningsman.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över dels handläggningstiden i ärendet, dels arbetssituationen vid bedrägerigruppen på Söderorts polismästardistrikt.

Polismyndigheten kom i mars 2005 in med ett remissvar enligt följande.

Bakgrund

Korpen Stockholm Motionsidrottsförbund (MIF) har genom två anmälningar K232738-03 och K2320802-03, bågge ingivna till Polismyndigheten i Stockholms län den 10 september 2003, anmält en anställd för att ha förskingrat en större summa pengar från förbundet. Det misstänkt förskingrade beloppet uppgår enligt anmälaren till drygt en halv miljon svenska kronor. Av anmälan som ställts till JO framgår att föreningen MIF klagat på handläggningstiden i ärendet K232738-03.

Inhämtade upplysningar angående handläggning av ärende K232738-03

Av polismästare BB:s skrivelse framgår att aktuellt ärende tilldelades bedrägerigruppen vid Söderortspolisens distriktskriminal där gruppchefen, kriminalkommissarien CC, beslöt att ärendet skulle handläggas av kriminalinspektören AA. Med undantag för några månader i början av 2004 har AA varit ansvarig handläggare. Ärendet lottades på åklagare den 11 september 2003 och kammaråklagare DD förordnades som förundersökningsledare den 18 september. Hon ersattes den 7 april 2004 av kammaråklagare EE. Med början i december 2003 har olika utredningsåtgärder vidtagits. Flera förhör har hållits och skriftliga underlag har införskaffats. Den senaste utredningsåtgärden vidtogs den 25 maj 2004. Den 31 augusti fördes ärendet till kategorin "balans i förtur" i avvaktan på att en utredare skulle kunna frigöras för att slutföra det. Ärendet har vid flera tillfällen fått läggas åt sidan på grund av att man prioriterat att utreda andra ärenden exempelvis där misstänkta varit frihetsberövade.

Det som idag återstår i ärendet är, enligt polismästare BB, att skaffa in ytterligare verifikationer från målsäganden, slutförhör med den misstänkta samt protokollering. Ärendet kommer sannolikt, för polisens vidkommande, att kunna slutföras inom kort. Polismästare BB anser dock att det är otillfredsställande att ett ärende av detta slag inte blivit föremål för några utredningsåtgärder på över åtta månader.

Inhämtade upplysningar angående situationen på bedrägerigruppen

Då AA tilldelades ärendet var hon den enda utredaren vid gruppen som genomgått särskild utbildning för att utreda förskingringsbrott. Under en stor del av år 2004 var hon dessutom den enda utredaren vid gruppen, till största delen på halvtidstjänst. Under år 2004 har gruppen utrett ett par mycket omfattande ärenden som i praktiken tagit alla resurser i anspråk under lång tid.

Situationen på bedrägerigruppen har förbättrats något enligt polismästaren BB. Gruppen består nu av tre utredare och en gruppchef, men med över 700 öppna ärenden är det naturligtvis inte tillräckligt, varför andra åtgärder också har vidtagits och andra planeras. Drygt 130 av de öppna ärendena, mestadels enklare bedrägerier, har fördelats på annan utredningspersonal. Ytterligare ärenden kommer också löpande att omfördelas till annan personal. Inflödet av nya, enklare ärenden, kommer att styras från gruppen till andra utredare i avvaktan på att distriktskriminalen under hösten 2005 omorganiseras. Bedrägerigruppen kommer då att upphöra och ärendena fördelas därmed på flera utredare. Polismästare BB hänvisar i sin skrivelse även till den utredning som leds av biträdande länspolismästare FF som redovisat planer på att koncentrera bedrägeriutredningarna till färre enheter inom länet. Koncentrationen av resurserna kommer sannolikt leda till en ökad effektivitet.

Bedrägerigruppen vid Söderortspolisen har på grund av främst resursbrist, som avser såväl ekonomisk, personalmässig såsom brist på utbildning, tvingats göra stora prioriteringar bland utredningarna. Bland bedrägeribrotten utreds i första hand, förutom ärenden med frihetsberövade, de ärenden där enskilda blivit svårt drabbade, till exempel åldringsbrott, och andra ärenden som avser mycket stora belopp eller på annat sätt bedöms som särskilt angelägna.

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 §). Ett beslut om att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndigheten eller åklagare (3 § första stycket). När förundersökningen leds av åklagare, får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt polisman att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (3 § andra stycket).

Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (skyndsamhetsprincipen). Finns det inte längre skäl att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned (4 § 2 stycket). Den så kallade skyndsamhetsprincipen har tillkommit både i den enskildes och i det allmännas intresse. För den enskilde är det viktigt att slippa sväva i ovisshet om frågan kommer att prövas av domstol eller ej. En effektiv utredning ligger i det allmännas intresse eftersom möjligheterna att klara upp brottet i normalfallet är större i nära anslutning till brottstillfället. Exempelvis finns risk för att bevisningen försämrats ju längre tiden går. Vidare är det av vikt att det straff som eventuellt utdöms följer snarast efter brottet. Se bl.a. kommentaren till rättegångsbalken (Gullnäs m.fl. s. 23:27).

Av förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att förundersökningsledaren 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

Vad avser ärendets handläggning är det otillfredsställande att behöva konstatera att utredningen har legat nere under ett antal tidsperioder utan att någon utredningsåtgärd vidtagits. Enligt Söderorts polismästare BB är utredningen i det närmaste slutförd. Det enda som saknas, för polisens vidkommande, är att skaffa in ytterligare verifikationer från målsäganden, slutförhör med den misstänkta samt protokollering. Mot bakgrund av detta är det olyckligt och beklagligt att dessa kompletteringar inte har gjorts tidigare. Polismyndighetens uppfattning är att förevarande förundersökning inte har bedrivits med vederbörlig effektivitet och sådan skyndsamhet som föreskrivs i 23 kap. 4 § RB.

Polismyndigheten anser att ledningen för Söderorts polismästardistrikt inte kan undgå viss kritik. Polismyndigheten tar på sig en del av ansvaret för det ovan noterade men poängterar också vikten av en pådrivande förundersökningsledare för att utredningen skall drivas framåt. Åklagaren har som förundersökningsledare ansvar för utredningen i dess helhet och skall se till att förundersökningen bedrivs effektivt.

Polismyndigheten vill avslutningsvis framhålla att bedrägerigruppen vid Söderorts polismästardistrikt inom kort, såsom framgår av yttrandet, kommer att ha slutfört utredningen i aktuellt förskingringsärende. Rättsenheten vid Polismyndigheten i Stockholms län har för avsikt att följa upp ärendets vidare handläggning.

Arbetsituationen vid Söderortspolisens bedrägerigrupp har varit ansträngd men ser ut att komma att bli bättre i och med att gruppen tillförts fler utredare. Det har vidare utförts, samt kommer att utföras, omorganisatoriska åtgärder i syfte att öka effektiviteten och kvaliteten på de framtida utredningarna.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet och skulle därvid särskilt ange vilka åtgärder som vidtagits för att påskynda handläggningen.

Åklagarmyndigheten kom in med ett yttrande jämte yttrande från chefsåklagaren, Söderorts åklagarkammare (här utelämnat).

Åklagarmyndigheten

När en förundersökning leds av åklagare får åklagaren vid förundersökningens verkställande anlita biträde av polismyndighet. Detta framgår av bestämmelsen i 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken (RB). Enligt 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) har undersökningsledaren ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas tillvara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet.

En förundersökning skall enligt 23 kap. 4 § RB bedrivas så skyndsamt omständigheterna medger. Finns inte längre anledning till dess fullföljande skall den nedläggas.

Av handlingarna framgår att ärendet inkom till Söderorts åklagarkammare i september 2003 och att åklagare gav utredningsdirektiv till polis efter en vecka. Utredningsåtgärder vidtogs under följande månader 2003. I mars 2004 övertogs handläggningen av ärendet av annan åklagare. Denna skickade nya direktiv till polis i april 2004. Efter sommaren 2004 övertogs ärendet ånyo av en annan åklagare. Denna skickade påminnelse till polisen i slutet av september 2004. Enligt en tjänsteanteckning av åklagaren fick hon besked av kommissarie CC att ärendet låg i den balanshög som man snarast skulle komma att ta itu med. Då denna åklagare lämnade kammaren övertogs ärendet i november 2004 av ännu en annan åklagare. Hon påminde polisen om ärendet i mars 2005.

Av såväl kammarchefens yttrande som de yttranden som lämnats av Polismyndigheten framgår att utredningsresurserna vid den aktuella utredningsenheten inom polisen varit synnerligen ansträngda och begränsade. Åklagare disponerar inte över polisens utredningsresurser eller prioriteringar. Det ligger dock i rollen som aktiv förundersökningsledare att trycka på och verka för att en utredningsman tillsätts och att utredningsarbetet bedrivs effektivt.

JO har i ett tidigare yttrande (JO 2003/04 s. 82) framhållit vikten av att man inom åklagarväsendet är aktiva för att komma tillrätta med problem av det aktuella slaget. En åklagare som får besked att han inte inom rimlig tid kan påräkna det biträde med en brottsutredning som han bedömer som nödvändigt får inte slå sig till ro med det utan bör vända sig till sin kammarchef. Det ankommer sedan på kammarchefen att genom kontakter med befattningshavare vid polismyndigheten på motsvarande nivå försöka utverka att nödvändiga resurser ställs till åklagarens förfogande. Om detta inte visar sig vara möjligt får frågan föras upp till överåklagaren som i sin tur får ta upp frågan med länspolismästaren.

Såvitt jag kan förstå av yttrandet från kammarchefen har problemet med utredningsresurserna i det här aktuella ärendet inte lyfts upp till kammarchefen av de för ärendet ansvariga åklagarna. Det finns inte några tjänsteföreskrifter vid kammaren som reglerar den frågan. Kammarchefen liksom övriga åklagare vid kammaren har varit medvetna om den besvärliga arbetssituation som rått vid Söderortspolisen under den aktuella tiden. Kammarchefen har haft fortlöpande kontakter med dess ledning om saken på ett allmänt plan. Hon har inte under rådande omständigheter bedömt det vara meningsfullt att uppmana åklagarna att alltför ofta parallellt påtala bristande aktivitet i varje ärende som inte förts framåt tillräckligt snabbt. Kammarchefen har gett överåklagaren en allmän information om läget vid Söderortspolisen.

Jag kan konstatera att handläggningstiden i det aktuella ärendet varit oacceptabelt lång. Såvitt jag förstått är detta ärende i det avseendet inte unikt. Till största del torde detta bero på resursläget hos polisen. Det kan dock inte uteslutas att handläggningstiden även påverkats av att det varit många åklagarbyten i ärendet.

Inom Åklagarmyndigheten har under våren 2005 gjorts en genomgång av öppna äldre ärenden. Denna granskning har avsett ärenden inkomna år 2003 och dessförinnan. Av genomgången kan konstateras att många ärenden har en oacceptabelt lång handläggningstid. Rutinerna för påminnelse till polisen tycks också variera mellan de olika åklagarkammarna, Mot bakgrund av vad som framkommit vid granskningen och av vad som erfarits i bl.a. det nu aktuella ärendet kommer det att

under hösten 2005 utfärdas riktlinjer för hur åklagarorganisationen och enskilda åklagare skall agera i situationer av det nu aktuella slaget.

Korpen Stockholm MIF kommenterade inte remissvaren.

Bedömning

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

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas tillvara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom de direktiv som behövs för arbetet (1 a § andra stycket 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.

Som framgår av utredningen har handläggningen av det aktuella ärendet tagit lång tid och under vissa perioder har ärendet helt legat obearbetat, t.ex. från maj 2004 till mars 2005. Som förklaring har i huvudsak hänvisats till den mycket ansträngda arbetssituationen vid bedrägerigruppen vid Södertörns polismästardistrikt, till ett par åklagarbyten och till att åklagaren inte har påskyndat ärendet på ett tillfredsställande sätt.

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 – inte minst när det gäller handläggningen av bedrägeriärenden. Jag är således väl medveten om att arbetssituationen inom polis- och åklagarväsendena är ansträngd och att man därför måste prioritera vissa ärenden framför andra. Även med beaktande av detta förhållande anser jag emellertid att handläggningen av det aktuella ärendet är helt oacceptabel och att skyndsamhetskravet som läggs fast i 23 kap. 4 § andra stycket RB har åsidosatts.

Polismyndigheten har tagit på sig en del av ansvaret för handläggningen men har också poängterat vikten av en pådrivande förundersökningsledare. Det är i och för sig riktigt att åklagaren som förundersökningsledare har det övergripande ansvaret för utredningen och att denne skall se till att förundersökningen bedrivs effektivt. Jag är även av den uppfattningen att de inblandade åklagarna i det här fallet borde ha varit mer aktiva och försökt få polisen att handlägga ärendet mer skyndsamt än som blev fallet. Men mot bakgrund av den i ärendet beskrivna arbetssituationen vid bedrägerigruppen är polismyndighetens påpekande, trots allt, något anmärkningsvärt. Enligt min bedömning är det nämligen uppenbart att den utdragna handläggningstiden i ärendet till allra största del beror på den ansträngda arbetssituationen vid bedrägerigruppen. Jag vill även lägga till att jag finner situationen där alarmerande. Det pågår emellertid en översyn av utredningsverksamheten vid polismyndigheten, och det har bl.a. nyligen kommit till min kännedom att myndigheten i april 2005 beslutade att uppdra åt en särskild arbetsgrupp att

utarbete ett förslag för färre arbetsenheter inom vilka i huvudsak bedrägeribrott skall utredas. Jag utgår därför från att polismyndigheten vidtar kraftfulla åtgärder för att säkerställa att utredningsverksamheten framdeles kan bedrivas på ett effektivt och rättssäkert sätt. Jag noterar vidare att Åklagarmyndigheten under hösten 2005 har för avsikt att utfärda riktlinjer beträffande bl.a. rutinerna för påminnelser till polisen.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i vad jag nu har anfört.