

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

Anmälan mot åklagare vid Åklagarmyndigheten och mot Polismyndigheten i Norrbotten för långsam handläggning av en förundersökning

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte Metalls Verkstadsklubb Luleåverken åklagares vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Luleå, och Polismyndighetens i Norrbotten handläggningstid i en förundersökning.

Utredning

Handlingar i polismyndighetens ärende K13554-02, åklagarkammarens ärende 702A-765-02 och i dåvarande Åklagarmyndighetens i Umeå ärende 700 2003/0583 fordrades in och granskades. Av anmälan och infordrade handlingar framgick bl.a. följande.

Den 16 november 2001 upptäcktes halter av det hälsofarliga ämnet bensen i ett kontrollrum vid koksverket vid SSAB i Luleå. Den 12 april 2002 inkom en åtalsanmälan från Arbetsmiljöverket till åklagarkammaren i Luleå.

Kammaråklagaren AA beslutade den 11 juli 2002 att inleda förundersökning rörande framkallande av fara för annan och arbetsmiljöbrott. En polisanmälan upprättades den 22 juli 2002. Den 7 oktober 2002 framförde åklagaren synpunkter till polisen om var utredningen borde handläggas. Den 19 februari 2003 inkom till åklagarkammaren kompletterande uppgifter från skyddsombudet och den 19 juni 2003 inkom LO-TCO Rättsskydd AB med ytterligare material.

AA skickade påminnelser till polisen den 7 april 2003 och den 28 augusti 2003, i den senare påtalade han att ärendet närmade sig preskription. Under perioden den 8 september 2003 till den 6 november 2003 hölls fyra polisförhör och under denna tid gavs även teknisk utredning som SSAB genomfört in.

Den 15 november 2003 beslutade AA att lägga ned förundersökningen avseende misstankar om framkallande av fara för annan och arbetsmiljöbrott med motivering att brott inte kunde styrkas. LO-TCO Rättsskydd AB begärde överprövning av beslutet och överåklagaren BB vid dåvarande Åklagarmyndigheten i Luleå beslutade den 27 januari 2004 att det inte fanns skäl att ändra AA:s beslut. BB kon-

staterade också att ett eventuellt brott mot arbetsmiljölagen skulle ha preskriberats vid samma tid som begäran om överprövning inkom.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet.

Polismyndigheten kom in med ett remissvar i vilket anfördes bl.a. följande.

Upplýsningar

Polismyndigheten i Norrbotten består av fyra polisområden – Luleå, Piteå älvadal, Norra Lappland och Östra Norrbotten – en länsoperativ avdelning (eko-, narkotika-, utrednings- och teknisk rotel) en trafikavdelning och en övergripande stab.

Åtalsanmälan från Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöinspektionen i Luleå, inkom till Åklagarkammaren i Luleå den 12 april 2002. Beslut om inledande av förundersökning fattades av kammaråklagare AA den 11 juli. Grundanmälan upprättades hos polismyndigheten den 22 juli och godkändes samma dag. Efter skriftlig begäran från åklagaren den 7 oktober överfördes ärendet från Polisområde Luleås lokala utredningsenhet till Länskriminalpolisens Ekorotel. Ärendet fördelades ut den 12 augusti 2003 till en utredningsman och slutredovisades den 15 november. Samma dag, d.v.s. 15 november 2003, beslutade kammaråklagare AA att lägga ned förundersökningen avseende misstanke om framkallande av fara för annan och arbetsmiljöbrott med motiveringen att brott inte kunde styrkas eftersom eventuell oaktsamhet inte uppkommit i graden grov.

Svenska Metallarbetarförbundet begärde överprövning av beslutet och Överåklagaren i Umeå anförde i beslut den 27 januari 2004 att kammaråklagare AA har haft fog för sin bedömning utifrån de brottsrubriceringar han gjort. Skulle det alternativt varit fråga om brott mot arbetsmiljölagen, konstaterade överåklagaren vidare, preskriberades sådant brott i samband med att begäran om överprövning kommit in till myndigheten.

Yttrande

Vid Polismyndigheten i Norrbotten handläggs miljöbrott dels lokalt vid de olika polisområdena och dels på Ekoroteln. Fördelningen däremellan är i huvudsak att brott mot den yttre miljön skall handläggas på Ekorotel och att utredningar gällande skador som drabbat person skall handläggas lokalt. Givetvis kan gränsdragningsfrågor uppkomma och åklagaren kan, såsom i detta ärende, begära att ett ärende överförs från den ena enheten till den andra.

Det aktuella ärendet fördelades således initialt till Polisområde Luleå och först den 7 oktober 2002 kom det till Ekoroteln för utredning. Även om detta får tillskrivas myndighetens egna handläggningsrutiner innebar det för Ekoroteln att ett antal månader förflutit utan att några utredningsinsatser kunnat vidtas. Den 7 april 2003 skickade kammaråklagare AA en påminnelse om att han ännu inte fått någon polisanmälan eller besked om vem som var handläggare i ärendet och den 28 augusti en påminnelse om att ärendet närmade sig preskription.

I efterhand kan konstateras att rotelchefen, i vart fall efter åklagarens påminnelse i april månad, borde ha påskyndat utredningsinsatsen. För det fall att möjligheterna till omprioriteringar inom roteln var uttömda borde frågan om tillfällig resursförstärkning ha diskuterats med chefen för länskriminalavdelningen. Att någon resursförstärkning till roteln inte uttryckligen begärdes sammanhänger sannolikt med att roteln kräver specialistkompetens och att det därför inte beaktades att även en kvalificerad utredare utan sådan kompetens ändå kunde ha varit roteln behjälplig i den uppkomna situationen. Polismyndigheten hade vetskap om läget i stort beträffande både arbetsbelastning och personalläge men anser att myndighetens ledning borde ha uppmärksammat på att ärenden som närmade sig preskription inte kunde utredas.

Anledning till att handläggningen i ärendet drog ut på tiden orsakades således av att personalläget vid Ekoroteln var synnerligen ansträngt på grund av sjukdom och pensioneringar samtidigt som arbetsbelastningen var oförändrat hög. Det kan t.ex. nämnas att roteln under den aktuella tidsperioden arbetade intensivt med bl.a. ett ärende gällande grova bedrägerier, grova skattebrott och grova bokföringsbrott i ett 25-tal bolag, ca 500 K-anmälningar. I ärendet förekom både anhållanden och häktningar.

Polismyndigheten kan sammanfattningsvis inte annat än beklaga utredningstidens längd. Det är självklart inte acceptabelt att en anmälare kan komma att lida rättsförlust på grund av att ett ärende preskriberas. Vid polismyndigheten pågår sedan en tid tillbaka, under länskriminalchefens ledning, en översyn av arbetsrutiner, kompetens och ärendebevakning i syfte att effektivisera och kvalitetssäkra utredningsverksamheten. Arbetsgruppen har som målsättning att presentera sitt arbete under 2004. Polismyndigheten har emellertid redan utökat Ekoroteln med ytterligare en miljöutredare.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Umeå för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet varvid särskilt skulle anges vilka åtgärder som åklagaren i egenskap av förundersökningsledare vidtagit för att driva förundersökningen framåt.

Åklagarmyndigheten kom in med ett remissvar och anförde följande.

Upplysningar

Kammaråklagaren AA handlägger som miljöåklagare ärenden avseende den yttre miljön för Norrbottens och Västerbottens län. Han handlade i april 2002, då den nu aktuella anmälan kom in till Åklagarkammaren i Luleå, även arbetsmiljöärenden från Norrbottens län. Arbetsbelastningen för honom blev orimligt stor och arbetsmiljöärendena lades på annan åklagare någon gång vid halvårsskiftet 2002.

Förundersökningar som bedrivs inom Norrbottens län skall enligt överenskommelse mellan Polismyndigheten i Norrbottens län och Åklagarkammaren i Luleå alltid ledas av åklagare om misstanken gäller brottsbalksbrotten framkallande av fara för annan eller arbetsmiljöbrott. Samma gäller om misstanken hänför sig till specialstraffrätten och påföljden är strängare än fängelse sex månader.

Ärendets gång kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

Den 16 november 2001 upptäcktes halter av bensen i ett kontrollrum vid gasbehandlingen på koksverket vid SSAB Tunnpå AB i Luleå. En åtalsanmälan, som var upprättad av Arbetsmiljöinspektionen i Luleå, med bilagor inkom till Åklagarkammaren i Luleå den 12 april 2002, där den diariefördes som ärende 702A-765-02. AA beslutade sig den 11 juli 2002 för att inleda förundersökning avseende misstanke om framkallande av fara för annan och arbetsmiljöbrott. Anmälan skrevs den 22 juli 2002 in i polisens register, dnr K13554-02. AA tillskrev den 7 oktober 2002 polismyndigheten sedan han fått veta att utredningsuppdraget lagts på polisområde Luleås lokala utredningsenhet och inte på länskriminalpolisens eko-rotel. Han förordade i skrivelsen att det borde flyttas över till eko-roteln, vilket också skedde.

En komplettering inkom den 19 februari 2003 från Metall, verkstadsklubben vid Luleåverken, till åklagarkammaren. Från LO-TCO Rättsskydd AB inkom den 19 juni 2003 ytterligare material.

AA tillskrev den 7 april 2003 polismyndigheten och påtalade att han inte fått del av att anmälan registrerats eller vem som var polisens handläggare. Den 28 augusti 2003 skrev han återigen en påminnelse till polismyndigheten och anmärkte att ärendet närmade sig preskription. Därefter inleddes utredningen. Under perioden 8 september - 6 november 2003 hölls förhör med fyra personer. Under den perioden inkom även en teknisk utredning från SSAB.

AA beslutade den 15 november 2003 att nedlägga förundersökningen. Som skäl för beslutet angav han att brott inte kunde styrkas eftersom "en eventuell oaktsamhet inte kommer upp i graden grov".

LO-TCO Rättsskydd AB begärde överprövning av beslutet, åklagarmyndighetens ärende 700 2003/0583. Jag fastställde den 27 januari 2004 AA:s beslut.

Yttrande

Jag har haft tillgång till Polismyndighetens i Norrbottens län yttrande den 28 maj 2004 och kan av det konstatera att polismyndigheten i stort sett tar på sig ansvaret för dröjsmålet med handläggningen av utredningen. Krav på skyndsamhet med att vidta förundersökningsåtgärder är bl. a. betingat av preskriptionstidens längd. Detta gäller inte minst miljöbrottslighet och arbetsmiljöbrottslighet, där preskriptionstiderna ofta är korta samtidigt som utredningsförfarandet är komplicerat och tidsödande. Detta var också en gång ett av skälen till att Riksåklagaren inrättade speciella miljö-åklagarbefattningar, där arbetsuppgiften så långt det var möjligt skulle hållas fredad i förhållande till andra arbetsuppgifter.

En grundförutsättning för att snabbt komma igång med en effektiv utredning är då att anmälaren – målsäganden, tillsynsmyndighet etc. – så snart det överhuvudtaget är möjligt kommer in med en anmälan som är så fullständig att den kan läggas till grund för utredningsarbetet. Den åtalsanmälan som arbetsmiljöinspektionen upprättat i detta ärende är välskriven och grundlig. Emellertid kan konstateras att det gått nästan fem månader från det att brottsmisstanken uppstod till dess anmälan kom in till åklagarkammaren. Samtidigt skall sägas att det var under dessa fem månader som det omfattande underlaget för anmälan togs fram.

Det tog sedan AA tre månader att komma fram till beslut om inledande av förundersökning, en tidsåtgång som givetvis kan sättas ifråga. Som sagts hade han emellertid vid denna tid en så stor arbetsbörda att han befriades från ansvaret för arbetsmiljöbrotten i Norrbotten. I beslutet om att inleda förundersökningen anger han tydliga direktiv och begär återkoppling för nya direktiv så snart den inledande utredningsåtgärden var vidtagen. Jag kan inte finna någon grund för kritik av AA så här långt.

Av polisens registrering K13554-02 den 22 juli 2002 framgår att anmälan med beslut om förundersökning och direktiv kom in till polisen den 18 juli 2002. Från denna sistnämnda dag bär polisen ansvaret för att det finns utredningsmän med tillräcklig kompetens som kan gripa sig an förundersökningen. Åklagaren förfogar i egenskap förundersökningsledare inte över de polisiära resurserna. Den första åtgärden som vidtogs sedan polisen tagit emot anmälan med direktiv var att den 8 september 2003 hålla ett förhör med CC. Då hade det gått nästan fjorton månader sedan ärendet kom på polisens bord. Polismyndigheten har yttrat sig över vad polisen gjort och inte gjort under denna tid. Frågan är då om AA i sin roll gjort tillräckligt för att driva på utredningen. Han skrev en gång till polisen för att försöka styra över utredningen till en lämpligare enhet än den där den först placerades. Därefter skrev han vid två tillfällen till polisen och påminde om ärendet. Enligt min mening har han gjort vad som ankommit på honom.

När utredningen väl kom i gång hösten 2003 handlades den snabbt och avslutades med nedläggningsbeslutet den 15 november 2003. Jag har i överprövningsbeslutet den 27 januari 2004 tagit ställning till förundersökningsresultatet i rent materiellt hänseende, varför den frågan inte berörs här.

Detta ärende illustrerar en fråga som varit föremål för återkommande diskussioner under mycket lång tid, detta att åklagarnas förundersökningsledning inte är förenad med att de förfogar över utredningsresurserna. AA har själv deltagit i denna diskussion och både för mig och polisledningen i olika sammanhang pekat på problemet att bristande polisiära resurser påverkar åklagarens arbetsresultat.

Metalls Verkstadsklubb Luleåverken yttrade sig över remissvaren.

Bedömning

Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Det ankommer alltid på förundersökningsledaren att omgående ta ställning till om uppgifterna i en brottanmälan utgör tillräcklig grund för ett beslut i förundersökningsfrågan samt att – om detta inte skulle vara fallet – föranstalta om de förutredningsåtgärder som krävs för att så snabbt som möjligt få fram det erforderliga beslutsunderlaget.

Anmälan kom in till åklagarkammaren i mitten av april 2001 och först tre månader senare beslutade AA att inleda förundersökning avseende framkallande av fara och arbetsmiljöbrott. Det har inte framkommit att några förutredningsåtgärder vidtogs under den tiden. Av åklagarmyndighetens yttrande framgår att AA:s arbetsbelastning var för stor vilket medförde att arbetsmiljöärendena från Norrbottens län vid halvårsskiftet 2002 överflyttades till annan åklagare. Även om AA:s arbetsbelastning varit hög vid tillfället borde beslut i förundersökningsfrågan ha fattats tidigare än som skedde. Om det inte fanns utrymme för honom att göra det ställningstagandet hade han bort påtala detta särskilt för kammarchefen.

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 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 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.

I samband med att AA i juli 2002 inledde förundersökning gav han också direktiv vilka polisen erhöll den 18 juli 2002. Av utredningen framgår att polisen inte vidtog några åtgärder med anledning av direktiven. Efter det att AA i oktober 2002 framfört önskemål om att ärendet skulle handläggas vid en viss enhet inom polisen överflyttades ärendet dit, dock utan att några utredningsåtgärder initierades. Inte heller AA:s påminnelse i april 2003 fick någon effekt. Först efter det att AA i augusti 2003 påpekade att ärendet närmade sig preskription vidtogs åtgärder. AA:s påpekande måste innebära att han även övervägt att ansvar för brott mot arbetsmiljölagen kunde komma i fråga.

Under september till början av november 2003 hölls fyra förhör. Den 15 november 2003, samma dag som ärendet slutredovisades, beslutade AA att förundersökningen skulle läggas ned då brott inte kunde styrkas eftersom en eventuell oaktsamhet inte kunde bedömas ha varit grov. BB fann, med anledning av en begäran om

överprövning, att AA haft fog för sin bedömning utifrån de brottsrubriceringar som var aktuella. Han konstaterade vidare att, om det alternativt skulle vara fråga om brott mot arbetsmiljölagen, hade ett sådant brott preskriberats i samband med att begäran om överprövning kom in till myndigheten.

JO har under de senaste åren i ett stort antal ärenden kunnat konstatera att den brottsutredande verksamheten uppvisar allvarliga brister och att handläggnings-tiderna 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. När det som i detta fall kan bli aktuellt att rubricera en gärning som ett brott med kort preskriptionstid är det angeläget att såväl åklagare som polis vidtar åtgärder för att driva ärendet framåt så att inte en utdragen hand-läggningstid gör att preskription inträder innan saken prövas.

Såvitt avser polisen ankommer det på rotelchefen eller motsvarande befattnings-havare och ytterst på avdelningschefen att som en del av sitt ledningsansvar bevaka att handläggningen av ärendena påbörjas. Det är inte acceptabelt att en handläggare utses först ett drygt år efter det att förundersökning inletts och åklagare begärt biträde från polisen med att verkställa denna. Polismyndigheten förtjänar kritik för sin passivitet.

När det gäller AA så har han, som sagts tidigare, i egenskap av förundersöknings-ledare det övergripande ansvaret för förundersökningen. För det fall att en påmin-nelse inte får den effekt som önskas måste förundersökningsledaren överväga om det finns skäl att på nytt påminna i ärendet eller om andra åtgärder i syfte att driva utredningen framåt behöver vidtas. Vilka åtgärder som i så fall kommer i fråga beror självfallet på vad saken gäller. I vissa fall kan personliga kontakter med ut-redningsmannen eller – om någon sådan ännu inte utsetts – med rotelchefen bli aktuella. I andra fall bör problemet föras upp på en högre nivå inom åklagar-väsendet.

AA har enligt min mening inte på ett tillräckligt aktivt sätt drivit utredningen framåt. Han borde tidigare ha påtalat den preskriptionsrisk som förelåg samt vidtagit någon av nyss nämnda åtgärder. AA kan inte undgå kritik för att han brustit i denna del.

Ärendet avslutas.