

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

Långsam handläggning av en förundersökning vid Söderorts åklagarkammare i Stockholm och Polismyndigheten i Stockholms län

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade AA åklagare vid dåvarande Åklagarmyndigheten i Stockholm. Hon uppgav därvid att en god man polisanmäldes den 26 april 2002 för att ha tillgodogjort sig stora summor av huvudmannens medel, att en utredning hade verkställts samt att ärendet i juni 2003 lämnades till åklagare men i februari 2004 hade ingen ytterligare åtgärd vidtagits i ärendet.

Utredning

Handlingar fordrades in från Polismyndigheten i Stockholms län, Söderorts polismästardistrikt, i ärende K104685-02. Vidare inhämtades ett diarieblad från Söderorts åklagarkammare i Stockholm i ärende 105-2081-02. Av handlingarna framgick att en anmälan som rubricerades som bedrägeri och urkundsförfalskning gjordes den 26 april 2002. Ärendet inkom till åklagarkammaren den 16 maj 2002 och den 17 juli 2002 inledde kammaråklagaren BB förundersökning gällande misstanke om förskingring och urkundsförfalskning. Ett förundersökningsprotokoll skickades för delgivning med den misstänkte den 4 juni 2003. Dåvarande kammaråklagaren CC beslutade den 11 september 2003 att förundersökningen skulle kompletteras. Den 13 januari 2004 gav åklagare nya skriftliga utredningsdirektiv till polisen. Av dessa framgick även att chefsåklagaren DD hade tagit över ärendet.

Muntliga upplysningar inhämtades den 20 april 2004 från kommissarien EE vid Söderorts polismästardistrikt som uppgav följande. På bedrägerigruppen tjänstgör tre utredningsmän. Av dessa var två på utbildning vid City polismästardistrikt från början av februari 2004. Den kvarvarande utredningsmannen arbetade endast 50 % av normal arbetstid. Den tidigare handläggaren av ärendet, kriminalinspektören FF, påbörjade tjänstgöring vid Ekobrottsmyndigheten den 1 september 2003. Det fanns därefter inte någon möjlighet att utse en ny handläggare på grund av den stora arbetsbelastningen på bedrägerigruppen. Inga utredningsåtgärder hade därför vidtagits i ärendet efter den 1 september 2003. EE visste inte när det fanns möjlighet att tillsätta en ny utredningsman. Bedrägerigruppen hade ett större ärende som tagit alla utredningsresurser i anspråk från hösten 2003.

Från polismyndigheten inforades upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet efter den 10 september 2003.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Polismyndigheten har i ärendet inhämtat synpunkter från chefen för Söderorts polismästardistrikt, polismästaren GG.

Bakgrund

AA gjorde 26 april 2002 en polisanmälan gällande misstänkt bedrägeri och urkundsförfalskning. Den 17 juli 2002 beslutade åklagaren att inleda en förundersökning. Ärendet kom att handläggas av inspektör FF på bedrägerigruppen i Söderorts polismästardistrikt. Ett förundersökningsprotokoll redovisades till åklagaren den 4 juni 2003. Samma dag underrättades den misstänkte och hennes ombud om utredningen. Den 23 juni påkallade de vissa kompletterande utredningsåtgärder. Kompletteringsförhör hölls den 25 juni och redovisades till åklagaren samma dag. Ytterligare material inkom till åklagaren den 4 juli.

Av dagboksanteckningar från Söderorts åklagarkammare i Stockholm framgår att åklagare därefter vid två tillfällen, dels den 11 september 2003 och dels den 13 januari 2004, beslutat om att förundersökningen skulle kompletteras.

Bedömning

Handläggningen av ärendet efter den 10 september 2003

Som ovan framgått har ett förundersökningsprotokoll redovisats till åklagare under sommaren 2003. Åklagare har därefter vid två tillfällen, den 11 september 2003 och den 13 januari 2004, beslutat om att förundersökningen skulle kompletteras i vissa avseenden.

Vad avser det första kompletteringsbeslutet synes något skriftligt direktiv inte ha lämnats till bedrägerigruppen. Däremot finns det bland materialet i ärendet en kopia av en handskriven notering med innebörden – såvitt myndigheten kan förstå – att åklagaren den 10 september 2003 ringt och begärt att ett tjänsteutlåtande från Hudinge kommuns revisionsutredning skall delges försvararen. Av noteringen framgår vidare att detta material redovisats i förundersökningsprotokollet på sidan 12-13. Försvararen torde således redan ha delgetts materialet.

Den 13 januari 2004 inträdde chefsåklagaren DD som ny förundersökningsledare i ärendet. Samma dag beslutade hon om att komplettera förundersökningen i vissa delar. Ett skriftligt direktiv med de åtgärder som behövde vidtas skickades till bedrägerigruppen. Någon ytterligare åklagarkontakt utöver detta direktiv har inte förekommit.

Polismyndighetens grundinställning är självfallet att brottsutredningar skall genomföras snabbt, effektivt och med hög kvalitet. I det fall förundersökningsledaren lämnar direktiv i utredningen till dem som biträder honom/henne skall naturligtvis dessa åtgärder genomföras så snart som möjligt. Det följer också av förundersökningens skyndsamhetsprincip som kommer till uttryck i 23 kap. 4 § andra stycket RB. Dessvärre har det i det nu aktuella fallet ännu inte varit möjligt att utföra de begärda kompletteringarna, vilket naturligtvis polismyndigheten beklagar. Den främsta anledningen till det är att inspektör FF varit tjänstledig från september 2003. Personalsituationen har vidare varit extremt ansträngd vid gruppen. Samtidigt har ett stort bedrägeriärende handlagts av bedrägerigruppen, där även inlånad personal nyttjats.

Förhoppningsvis kan ett tilläggsprotokoll vara färdigt och redovisat till åklagaren innan sommaren.

Översyn

Polismyndigheten vill slutligen framhålla den översyn av utredningsverksamheten inom myndigheten som för närvarande pågår. Översynen har sin grund bl.a. i den kritik som JO riktat mot myndigheten när det gäller just handläggningen av bedrägeriärenden (se bl.a. dnr 1663-2002 och dnr 31-2003). I uppdraget ligger att presentera konkreta förslag på de förändringar som behövs för att målet – att uppnå en kvalitativ och optimalt fördelad utredningskompetens i hela myndigheten – skall kunna uppnås. Ett förslag som därvid övervägs är att samla alla utredningar av bedrägeribrott centralt i myndigheten.

Därefter infordrades upplysningar och yttrande från åklagarmyndigheten över handläggningen av ärendet efter den 4 juli 2003 och därvid skulle särskilt anges vilka eventuella åtgärder som vidtagits för att påskynda handläggningen av ärendet och detta med särskilt beaktande av risken för att delar av ärendet preskriberades.

Åklagarmyndigheten kom in med ett yttrande jämte ett yttrande från chefsåklagaren DD.

DD

Vad har skett i ärendet efter 030704?

Som framgår av JO:s remiss fanns ett förundersökningsprotokoll tillgängligt från det angivna datumet. Ärendet handlades vid den tiden av dåvarande kå CC, som begärde viss komplettering av förundersökningen 030910. Ärendet övertogs av mig, enligt vad som framgår av diariet, 040113 då jag lämnade vissa direktiv om komplettering av förundersökningen. Under våren har utredaren vid Söderortspolisen, krinsp. HH och jag kommit överens om att det skulle hållas förhör med N.N. 040616. Det förhöret genomfördes enligt planerna och det har därefter vidtagits ytterligare komplettering av förundersökningen. Jag har 040617 beslutat att lägga ned förundersökningen. ---

Vilka åtgärder har vidtagits för att skynda på polisens handläggning av ärendet?

Det har inte vidtagits några särskilda åtgärder i ärendet utöver vad som framgår ovan. Ett av skälen till detta är att jag genom åtskilliga kontakter med Söderorts polismästare och kriminalchef är väl insatt i det ytterst besvärliga personalläge som råder i polismästardistriktet, med hänsyn till den omfattande, ofta synnerligen allvarliga, brottslighet som sker där. Den bedrägerigrupp som har handlagt detta ärende har haft en mycket besvärlig arbetssituation, vilket varit väl känt för mig. Jag känner också väl till hur mycket annan allvarlig brottslighet, som finns att handlägga i polismästardistriktet och som egentligen skulle fordra mer resurser än vad som finns tillgängligt för dessa ärenden. Det har inte framstått som lämpligt eller meningsfullt att i ett sådant läge verka för en omfördelning av utredningsresurserna. Vad är det för mening med att tillgodose ett behov om det leder till att ett annat – kanske minst lika angeläget – behov blir försummat?

Ett annat skäl till att jag inte tagit fler kontakter är att jag inte har bedömt detta ärende som mer brådskande än många andra som handläggs vid Söderortspolisen. Även om en viss fördröjning av förundersökningen skulle leda till att del av den misstänkta brottsligheten skulle preskriberas så skulle det, enligt min mening, inte ha påverkat straffvärdet eller i annat avseende inneburit att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse blivit åsidosatt.

Åklagarmyndigheten

Ärendet rör en anmälan som gjordes den 26 april 2002 och inlottades på åklagarmyndigheten den 16 maj 2002. Anmälan avsåg bedrägeri och urkundsförfalskning under tiden den 1 januari 1985 - 30 december 2001.

Av handlingarna framgår att ett förundersökningsprotokoll skickades till åklagarmyndigheten i juni 2003. Efter viss komplettering var förundersökningen till synes klar den 4 juli 2003. Dåvarande kammaråklagaren CC beslutade emellertid den 11 september 2003 att förundersökningen skulle kompletteras. Av polismyndighetens redogörelse för ärendets handläggning framgår att åklagare hade kontakt med polisen den 10 september 2003. Denna kontakt finns inte dokumenterad i åklagarakten. DD övertog ärendet den 13 januari 2004 och beslutade då om ytterligare komplettering varvid hon lämnade direktiv till polisen.

DD beslutade den 17 juni 2004 att lägga ned förundersökningen under motiveringen att preskription inträtt för delar av brottsmisstankarna och att brott i övrigt inte kunde styrkas. Vice överåklagaren JJ överprövade beslutet den 18 augusti 2004 utan att finna skäl till ändring av beslutet.

Det har dröjt nästan ett år efter att det ursprungliga förundersökningsprotokollet inkom till åklagarmyndigheten till dess beslut kunnat fattas. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande men inte på något sätt unikt. Utredningar rörande brott som bedrägeri, förskingring och urkundsförfalskning tar regelmässigt lång tid eftersom de brotten inte är prioriterade. Detta i kombination med resursbrist hos främst polismyndigheten, men även åklagarmyndigheten, leder till att dessa ärenden blir liggande. I detta ärende förelåg risk för preskription men så var fallet redan vid tiden för anmälan.

Problemet med långsamma bedrägeriutredningar har tidigare uppmärksamats av JO och är välkänt inom åklagarmyndigheten. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har vid en gemensam inspektion år 2003 av äldre brottsutredningar vid Polismyndigheten i Stockholms län och Åklagarmyndigheten i Stockholm konstaterat bl.a. att otillräckliga utredningsresurser avsatts för bedrägeribrotten och att åtgärder måste tas fram för att komma till rätta med situationen. En översyn pågår för närvarande i en styrgrupp inom polismyndigheten som har till uppdrag att skapa en bättre samordnad och effektiv utredningsverksamhet. Åklagarna är företrädare i gruppen.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande. De handläggande åklagarna kunde möjligen ha vidtagit flera åtgärder för att försöka driva förundersökningen framåt och det är viktigt att dokumentation sker även hos åklagaren vid kontakt med polismyndigheten. Mot bakgrund av vad jag anfört om problemen med utredningar av ifrågavarande slag och till vad DD anfört i sitt yttrande angående arbetsbelastningen är det emellertid mycket tveksamt om ytterligare åtgärder av åklagarna skulle ha gett något resultat. Jag anser inte att någon enskild åklagare kan kritiseras för den tidsutdräkt som förevarit.

Ett kompletterande yttrande inkom därefter från åklagarmyndigheten jämte ett yttrande från CC.

CC

Enligt diariet var förundersökningen färdigställd den 4 juli 2003. Med hänsyn till bl.a. semesterperioden kom jag sedan att ta mig an ärendet för att besluta i åtalsfrågan i början av september. Av diariet framgår vidare att jag den 11 september begärde en komplettering av förundersökningen. Normalt brukar jag i de fallen i akten notera anledningen till den begärda kompletteringen. Så tycks inte ha skett i detta fall och med hänsyn till att ett år förflutit sedan dess minns jag inte idag med säkerhet skälet till att jag begärde att förundersökningen skulle kompletteras. Av polismyndighetens yttrande framgår dock att kompletteringen kan ha varit föranledd av att jag ville att försvaret skulle delges ytterligare handlingar i ärendet. Det framgår vidare att de handlingarna redan ingick i förundersökningsprotokollet, vilket jag av någon anledning förbisett, varför min begärda komplettering var en helt onödig åtgärd. Jag har ett svagt minne av att det kan ha varit på det sättet.

Under hösten 2003 hade jag sedan ärendet på mitt bord för beslut. Jag minns idag att min arbetssituation vid den tiden var mycket ansträngd varför jag inte hann med att ta mig an ärendet då ärendets omfattning krävde en noggrann och tidsödande genomgång. Jag minns också väl att detta var en mycket medveten prioritering från

min sida. Regeringen och Riksåklagaren har tydligt angivit vilka mål som skall prioriteras i vår verksamhet. Eftersom förmögenhetsbrott av det slag som här är fråga om inte tillhör någon av de kategorier mål som skall prioriteras följde jag som enskild åklagare den prioriteringsordning som angivits. Som jag antar är väl känt har inte åklagarväsendet de resurser som skulle behövas för att alla mål skall kunna handläggas på bästa sätt. Det innebär också att jag som enskild åklagare ibland tvingas att prioritera bland mina mål med resultat att ett ärende kan bli liggande utan åtgärd på ett sätt som skett i detta fall.

När det gäller risken för att delar av ärendet skulle kunna komma att preskriberas delar jag helt chefsåklagare DD:s syn på detta. Eventuell risk för preskription förelåg, under den tid jag hade ärendet på mitt bord, endast för en mycket liten del av den totalt påstådda brottsligheten vilket enligt min uppfattning inte skulle ha haft någon som helst betydelse för målet i sin helhet.

Eftersom jag ansåg att min tid inte räckte till för att omgående ta mig an ärendet ansåg jag mig dock tvungen att informera min närmsta chef, chefsåklagaren DD, om min situation vilket jag också gjorde. Detta resulterade så småningom i att ärendet flyttades från min rotel och övertogs av DD själv. Av diariet framgår att DD tog över ansvaret för ärendet den 13 januari 2004. Detta är dock en missvisande uppgift eftersom jag lämnade ifrån mig ärendet till henne redan någon gång under hösten. Det kan man också sluta sig till av diariet eftersom det naturligtvis inte var på det sättet att hon övertog ärendet samma dag som hon lämnade relativt omfattande direktiv i ärendet.

DD

Med anledning av chefsåklagare CC:s yttrande i ärendet vill jag säga att det även är min minnesbild att jag tog över målet någon gång under hösten 2003. Det är beklagligt att det inte framgår av diariet när så skedde. Det skall anges i Brådis att ett ärende byter handläggare men det har vi uppenbarligen glömt att göra. Som CC anger i sitt yttrande var arbetssituationen ansträngd på kammaren då.

Åklagarmyndigheten

CC har redogjort dels för sin arbetsbelastning och sina prioriteringar under hösten 2003, dels för de åtgärder han vidtog för att beslut skulle kunna fattas i ärendet. Att ett icke-prioriterat ärende blir liggande under sommaren då åklagarkamrarna har lägre bemanning är dessvärre en realitet. Det är däremot självfallet olyckligt om CC:s begäran om komplettering i september 2003 egentligen var en onödig åtgärd, som kanske ledde till att handläggningen av ärendet försenades. Fråga var emellertid om ett relativt omfattande material och annat har inte framkommit än att det i så fall rörde sig om ett rent förbiseende från CC:s sida.

Jag anser mot bakgrund av vad CC anfört inte att någon kritik kan riktas mot honom med anledning av att ärendet blev liggande under hösten 2003.

Enligt anteckning i diariet övertog DD ärendet den 13 januari 2004. Även om det nu visat sig att DD övertog ärendet redan under hösten 2003 anser jag inte att någon kritik kan riktas mot henne för att det dröjde tills i januari 2004 innan hon lämnade nya direktiv i ärendet. Som jag tidigare anfört var det fråga om ett relativt omfattande material som rörde icke-prioriterad brottslighet. Jag vill emellertid framhålla att det är viktigt att korrekt diarieföring sker för att handläggningen av ett ärende skall kunna följas.

Under ärendets handläggning hos JO inkom kompletterande skrivelser från AA i vilka hon bl.a. framförde kritik mot DD:s beslut att lägga ned förundersökningen och begärde att JO skulle besluta om åtal i den aktuella förundersökningen. AA yttrade sig även över remissvaren.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Min granskning omfattar därför inte åklagarens ställningstagande att lägga ned förundersökningen utan ärendets handläggningstid efter den 4 juli 2003.

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 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.

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. Jag är även medveten om att en översyn av utredningsverksamheten pågår inom polismyndigheten.

I det aktuella ärendet redovisade polisen ett förundersökningsprotokoll till åklagaren den 4 juni 2003 i vilket angavs att den misstänkte skriftligen skulle slutdelges utredningen samma dag. Ytterligare utredning, som verkställdes på den misstänktes begäran, inkom till åklagaren den 4 juli 2003. Därefter begärde CC den 11 september 2003 att förundersökningen skulle kompletteras på visst sätt. CC har uppgett att han av förbiseende inte uppmärksammade att den handling som skulle delges försvararen redan fanns intagen i förundersökningsprotokollet. Av utredningen framgår vidare att DD övertog ärendet från CC någon gång under hösten 2003. Detta skulle självfallet ha antecknats i diariet. Som åklagarmyndigheten har anfört är en korrekt diarieföring viktig för att handläggningen av ett ärende skall kunna följas. Det har nu inte gått att utröna när ansvaret för ärendet övergick från CC till DD. Det är dock inte godtagbart att hösten fick passera utan att åtgärder vidtogs som förde förundersökningen framåt.

Den 13 januari 2004 gav DD nya utredningsdirektiv till polisen. Av dessa framgick att polisen skulle fordra in en kopia av Huddinge tingsrätts akt i ärendet angående förordnande av den gode mannen och därefter skulle ett nytt förhör hållas med den misstänkte. Det förhöret genomfördes först den 16 juni 2004. DD beslutade dagen

därpå att lägga ned förundersökningen med motiveringen att preskription inträtt såvitt avsåg delar av brottsmisstankarna och att brott i övrigt inte kunde styrkas.

Polismyndigheten har i sitt yttrande angett att den extremt ansträngda personalsituationen vid bedrägerigruppen är förklaringen till att man inte hade möjlighet att biträda åklagaren med den kompletterande utredningen tidigare. Det är givetvis inte rimligt att det skall dröja fem månader innan polisen verkställer utredningsdirektiv av det slag som lämnats i förevarande fall. DD borde också, i sin egenskap av förundersökningsledare, ha försökt att påskynda handläggningen hos polisen.

En handläggningstid om närmare ett år från det att ett delgivet förundersökningsprotokoll förelåg till dess att åklagare beslutade att lägga ned förundersökningen är inte acceptabel. Om förundersökningen kommit så långt att ett färdigställt förundersökningsprotokoll lämnats till åklagare, och de kompletteringar som därefter fordras inte är alltför omfattande, bör ett beslut i åtalsfrågan kunna fattas betydligt tidigare. Det finns därför anledning att rikta kritik mot såväl polismyndigheten som mot åklagarna för handläggningen av den aktuella förundersökningen.

Jag vill avslutningsvis framhålla att en väl fungerande utredningsverksamhet har en betydande brottsförebyggande effekt och därmed bidrar till tryggheten i samhället. Att anmälda brott utreds på ett kompetent sätt inom rimlig tid är vidare en förutsättning för att målsägandenas intressen skall kunna tillvaratas och är också av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för polisen. Många människor får sin första kontakt med polisen i samband med att de eller någon närstående utsätts för brott. Det sätt på vilket en brottsanmälan handläggs kan självfallet komma att prägla anmälares syn på polisen och rättssamhället.

Vad som kommit fram i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.