

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

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 13 april 2004, framförde AA kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län och åklagare vid dåvarande Åklagarmyndigheten i Stockholm. Av anmälan framgick bl.a. följande. Under år 2001 gjorde AA en polisanmälan om bedrägeri (K99930-01) men utredningen hade ännu inte påbörjats. AA hade fått besked om att ärendet har ”mycket låg prioritet”.

AA kompletterade därefter sin anmälan.

Utredning

Handlingar fordrades in från polismyndigheten i ärendet (K99930-01). Av dessa framgick bl.a. följande. Anmälan om bedrägeri gjordes den 27 april 2001. Förundersökning inleddes därefter och förundersökningsledare är kammaråklagaren BB, City åklagarkammare i Stockholm. Utöver ett målsägandeförhör den 7 mars 2002 synes inga egentliga utredningsåtgärder ha vidtagits i ärendet.

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

Polismyndigheten har inhämtat upplysningar från polismästaren i City polismästardistrikt, CC.

Bakgrund

Den 27 april 2001 anmäldes ett bedrägeri till polismyndigheten, City polismästardistrikt. Anmälan kompletterades genom en tilläggsanmälan den 4 maj 2001. Den 2 maj samma år inleddes en förundersökning vilken övertogs av åklagaren den 16 augusti 2001. Ett inledande förhör har hållits med målsäganden den 7 mars 2002. Därefter har, tills helt nyligen, inga ytterligare utredningsåtgärder företagits i ärendet.

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 (1 §). Ett beslut om att inleda för-

undersökning skall fattas av polismyndighet eller av åklagare. Har förundersökning 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. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

Enligt 4 § samma kap. skall en förundersökning bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned.

Enligt 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948), FuK, ansvarar undersökningsledaren för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att de enskildas rättssäkerhetsintressen tas tillvara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom eller henne de direk- tiv som behövs för arbetet.

Bedömning

Av yttrandet från City polismästardistrikt framgår att ett inledande förhör hölls med målsäganden den 7 mars 2002. Därefter har såväl den utredande polismannen som den åklagare som är förundersökningsledare gjort upprepade försök att nå varandra för att diskutera hur ärendet skall hanteras. Numera är ärendet föremål för en förnyad diskussion.

Polismyndigheten är väl medveten om att bestämmelserna i 23 kap. 4 § RB föreskriver att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Polismyndigheten kan därför bara konstatera och samtidigt beklaga att så inte har skett i det aktuella fallet. Att ärendet inte har handlagts med den skyndsamhet som föreskrivs tycks huvudsakligen bero på bristande kommunikation mellan förundersökningsledaren och handläggaren. Det är synnerligen anmärkningsvärt att det inte har gått att få till stånd en kontakt dem emellan under en så lång tid som nu är i fråga.

Undersökningsledaren har att aktivt utöva sitt förundersökningsledarskap, bl.a. genom att i återkommande kontakter med handläggaren kontrollera vilka åtgärder som vidtagits i ärendet (jfr JO-beslut dnr 1549-2001). Men även om förundersökningsledaren enligt 1 a § FuK har det yttersta ansvaret för hur en förundersökning bedrivs så åligger det i första hand handläggaren att se till att ärendet handläggs så skyndsamt som omständigheterna medger. Det ankommer även på rotelchefen eller motsvarande befattningshavare och ytterst på avdelningschefen, som en del i dennes ledningsansvar, att bevaka att handläggningen av ärendena inte avstannar (jfr JO-beslut dnr 1968-1999).

Av yttrandet från City polismästardistrikt framgår att chefen för kriminalpolisverksamheten, tillsammans med rotelcheferna, har givits i uppdrag att se över uppföljningsrutinerna för brottsutredningar. Syftet med denna översyn är att förhindra att handläggningen avstannar i utredningarna.

Det pågår även centralt en omfattande översyn av utredningsverksamheten inom myndigheten. Översynen har sin grund i bl.a. den kritik som JO, vid flera tillfällen, har riktat mot myndigheten när det gäller handläggningen av bedrägeriärenden (se bl.a. beslut dnr 1663-2002, dnr 31-2003 och nu senast dnr 505-2004). Som polismyndigheten redan tidigare har redogjort för är syftet med uppdraget att presentera konkreta förslag på förändringar som behövs för att målet – att uppnå en kvalitativ och optimalt fördelad utredningskompetens i hela myndigheten – skall uppnås. Ett förslag som övervägs är att samla alla utredningar av bedrägeribrott centralt i myndigheten.

Ärendet remitterades även till åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av det aktuella ärendet och därvid skulle särskilt anges vilka eventuella åtgärder som vidtagits för att påskynda handläggningen av ärendet.

Åklagarmyndigheten kom in med ett remissvar till vilket hade fogats ett yttrande från chefsåklagaren DD och BB, båda vid City åklagarkammare i Stockholm (yttrandena här utelämnade).

Åklagarmyndigheten uppgav inledningsvis att ärendet kom in till myndigheten den 16 augusti 2001 och att förundersökningen fortfarande pågick samt anförde därefter bl.a. följande.

Målsäganden hördes av polisen i mars 2002. Påminnelser skickades till polisen den 19 november 2002 och den 18 september 2003. Den misstänkte är ännu inte hörd.

Efter påminnelsen den 18 september 2003 fick BB den 6 oktober 2003 en skrivelse från polisens utredare där han efterlyste kontakt med henne. Hon svarade dagen efter att ärendet plockats ut för att handläggas av en balanskommission som bildats. BB lämnade slutligen den 20 juli 2004 direktiv om att målsäganden åter skulle höras varvid hon angav att det var bråttom.

Det är otillfredsställande att ärendet i fråga har blivit liggande i cirka tre år utan att förundersökningen kunnat avslutas. Utredningar rörande brott som bedrägeri och urkundsförfalskning tar emellertid regelmässigt lång tid eftersom de brotten inte tillhör den prioriterade kategorin av brott. Detta i kombination med resursbrist hos främst polismyndigheten, men även åklagarmyndigheten, leder till att dessa ärenden dessvärre blir liggande.

Det aktuella ärendet har såvitt framkommit blivit liggande extra länge, eftersom det lottats över till en särskild balansgrupp för bedrägerier som tyvärr inte kommit igång med arbetet. Initiativet är emellertid lovvärt och någon enskild kan knappast lastas för att projektet inte genomdrevs. En ytterligare fördröjande faktor har såvitt framkommit varit att utredaren hos polisen varit sjukskriven.

Problemet med långsamma bedrägeriutredningar har tidigare uppmärksammats 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 vid polismyndigheten som har till uppdrag att skapa en bättre samordnad och effektiv utredningsverksamhet.

Inom ramen för överåklagarens tillsynsverksamhet kontrolleras handläggningstiderna regelmässigt. City åklagarkammare var senast föremål för tillsynsbesök av överåklagaren den 19-20 november 2003. Vid besöket avhandlades frågan om bedrägeriannmälningar särskilt. Det konstaterades att handläggningen gick långsamt hos polisen och att vissa åtgärder hade gjorts för att avhjälpa situationen, bl.a. hade kammarchefen tagit upp problemet på de regelbundna rotelchefsmötena hos polisen. I tillsynsprotokollet antecknades emellertid även att det fanns ett behov av att påminna några åklagare om att de borde vara aktivare med att driva fram äldre ärenden och att skicka påminnelser eller direktiv till polisen. DD har i sitt yttrande redogjort för de ansträngningar som gjorts vid kammaren för att med nya arbetssätt komma till rätta med problemet. Kammaren kommer på nytt att vara föremål för tillsynsbesök den 21 september 2004 varvid särskild uppmärksamhet skall ägnas det projekt som för närvarande pågår.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande. BB borde ha vidtagit flera åtgärder för att försöka driva förundersökningen framåt. Mot bakgrund av vad som anförts om svårigheten med att driva förundersökningar av ifrågavarande slag måste åklagaren vara aktiv. Om önskade utredningsåtgärder, efter påminnelser därom, inte blir vidtagna måste åklagaren eller chefsåklagaren ta kontakt med den som hos polisen har ledningsansvaret för den utredande enheten.

AA yttrade sig.

Åklagarkammarens diarieblad i ärendena 104-1591-01 och 103-1470-01 inforrades.

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 den aktuella anmälningen om bedrägeri gjordes i april 2001 och att den enda utredningsåtgärd som vidtagits när AA vände sig till JO var ett målsägandeförhör som hållits i mars 2002. En sådan lång handläggningstid är naturligtvis helt oacceptabel och står inte i överensstämmelse med rättegångsbalkens krav på skyndsamhet.

Enligt polismyndigheten beror den långa handläggningstiden huvudsakligen på bristande kommunikation mellan förundersökningsledaren och handläggaren. Åklagarmyndigheten har å sin sida hänvisat till bl.a. att utredningar rörande brott som bedrägeri och urkundsförfalskning regelmässigt tar lång tid eftersom de brotten inte tillhör de prioriterade brottskategorierna. Detta i kombination med resursbrist hos främst polismyndigheten, men även hos åklagarmyndigheten, leder till att dessa ärenden dessvärre blir liggande.

Jag instämmer i polismyndighetens uppfattning att det är synnerligen anmärkningsvärt att åklagaren och utredningsmannen inte synes ha kunnat få till stånd en dialog om ärendets handläggning. Jag vill därför understryka att förundersökningsledaren har det övergripande ansvaret 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. Det är under alla omständigheter inte tillfyllest att en gång per år sända en påminnelse till polisen. 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.

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.

JO har tidigare också kritiserat City polismästardistrikt för långsam handläggning av bedrägeriärenden (se t.ex. dnr 31-2003, beslut den 23 maj 2003 och dnr 505-2004, beslut den 18 maj 2004). Som polismyndigheten påpekat i sitt remissvar pågår det emellertid en översyn av utredningsverksamheten inom myndigheten. Jag har nyligen i ett annat sammanhang tagit del av den redovisning och förslag till beslut om genomförande av åtgärder för att effektivisera och förbättra utredningsverksamheten som lades fram i slutet av november 2004. Jag utgår från att polismyndigheten kommer att vidta kraftfulla åtgärder för att säkerställa att utredningsverksamheten kan bedrivas på ett effektivt och rättssäkert sätt.

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

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

Ärendet avslutas.