

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

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

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot en åklagare vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Kalmar, och mot Polismyndigheten i Kalmar län. Han var missnöjd bl.a. med att handläggningen dragit ut på tiden i en förundersökning gällande brott mot djurskyddslagen och att åklagaren lade ned förundersökningen såvitt avsåg det brottet sedan preskription inträtt. Vidare klagade han på att hans anmälan vid registrering preciserades till att enbart avse nyss nämnda brott, att åklagaren inte prövat om brott mot annan lagstiftning kunde vara aktuellt, att verkställande direktören inte delgavs misstanke om brott, att han inte informerades om att förundersökningen lagts ned trots att han hade begärt det samt att åklagaren inte var villig att skriftligen närmare motivera sitt beslut.

Utredning

Från åklagarkammaren infordrades diarieblad i ärende 207A-1952-01. Vidare inhämtades muntliga upplysningar från åklagarkammaren och polismyndigheten.

Följande framkom.

I TV-programmet Kalla Fakta i september 2001 granskades slakteriverksamheten vid bl.a. Scan KLS i Kalmar. Programmet föranledde ett antal polisanmälningar rörande behandlingen av djuren. Den 24 september 2001 inkom en av anmälningarna (K17352-01) till åklagarkammaren och dagen därpå gav dåvarande chefsåklagaren BB direktiv till polisen. De brott som då kunde misstänkas var djurplågeri, brott mot djurskyddslagen och tjänstefel. Den 28 september 2001 registrerades en skrivelse från AA som en tilläggsanmälan till K17352-01.

Kammaråklagaren CC övertog ärendet i januari 2002 och gav i samband därmed direktiv till polisen. I början av året besökte han tillsammans med utredningsmannen från polisen, kriminalinspektören DD, Jordbruksverket för att få information angående verkets syn på den aktuella hanteringen av djuren. Något besked erhöles dock inte och DD tog en förnyad kontakt med Jordbruksverket i juli 2003.

Under perioden den 23 maj–2 juni 2003 hölls förhör med fyra personer som delgavs misstanke om brott. Ytterligare utredningsåtgärder vidtogs och material från andra avslutade förundersökningar i liknande ärenden inhämtades.

Den 13 februari 2004 lade CC ned förundersökningen såvitt avsåg brott mot djurskyddslagen då detta var preskriberat och såvitt avsåg tjänstefel med motiveringen att anledning inte längre förelåg att misstänka tjänstefel som inte var ringa. Förundersökningen avseende djurplågeri lades ned den 5 maj 2004 då brott inte kunde styrkas. CC uppgav att han hade vinnlagt sig om att skicka underrättelser till dem som önskade få besked om resultatet av förundersökningen och att det var ett beklagligt förbiseende att AA inte underrättades.

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

Polismyndigheten kom in med ett remissvar i vilket anfördes följande. Till yttrandet bifogades en kronologi över bl.a. ärendets handläggning (se bilaga).

Att AA:s skriftliga anmälan inte handlagts separat utan förts tillsammans med EE:s skriftliga anmälan kan inte vara felaktigt, eftersom det i den upprättade tilläggsanmälan till K 17352-01, hänvisats till deras skrivelser och skrivelserna har medföljt anmälan. AA:s synpunkter och det han har velat framföra med sin anmälan har klart framgått i den gemensamma anmälan K 17352-01.

Beträffande brottsrubriceringen så har AA:s anmälan inte enbart omfattats av brott mot djurskyddslagen även att det i tilläggsanmälan har noterats så. Själva grundanmälan K 17352-01 är brottsrubricerad som djurplågeri och tjänstefel. AA har i sin skriftliga anmälan noterat att han anmäler de brott som djurhanteringen ev. strider emot. Det är ytterst förundersökningsledaren som har ansvaret att komma fram till rätt brottsrubricering. I aktuellt ärende har en utav svårigheterna varit att komma fram till vad det var som stred mot eventuella lagar och förordningar samt vem som eventuellt gjort sig skyldig till brott. En utav anledningarna till att ärendet har tagit lång tid att utreda berodde på svårigheterna att ”få fram rättsläget”. För att komma rätt har därför både handläggare och förundersökningsledare använt sig av de sakkunniga som funnits inom Jordbruksverket, Statens Livsmedelsverk, Länsstyrelsen och kommunen.

Det har varit flera olika faktorer som har påverkat ärendets långa handläggningstid. Ärendet har från början varit komplicerat. Det var svårt att sätta sig in i materialet och få klarhet i vad det var som eventuellt stred mot gällande lagstiftning samt vilken lagstiftning som var aktuell. Handläggare och förundersökningsledare var mycket beroende att få hjälp från andra sakkunniga. Jordbruksverket lämnade inte yttrande förrän efter nästan ett och ett halvt år och då efter påminnelse.

Polismyndighetens handläggare har tagits i anspråk för andra utredningar med högre prioritet och då speciellt under semesterperioderna.

Den största orsaken till den långa handläggningstiden har varit att förundersökningsledaren har varit sjukskriven en längre period samt att han har haft delpension. Det är orimligt att någon annan åklagare tillfälligt skall gå in som förundersökningsledare beroende på att ärendet var mycket komplicerat och omfattande. Vad som eventuellt skulle ha gjorts var att ärendet skulle ha lottats över på annan åklagare när ordinarie blev sjukskriven. Polismyndighetens handläggare har fått vänta med eventuella åtgärder beroende på att han inte har haft tillgång till ordinarie förundersökningsledare.

Polismyndighetens målsättning är att alla anmälningar skall hinna utredas och avslutas innan preskription inträtt. Så har ej skett i aktuellt ärende av orsaker som

redovisats ovan. Polismyndigheten anser inte att den bär huvudansvaret för den långa handläggningstiden.

Polismyndigheten har, efter det aktuella ärendet, ändrat en del rutiner i syfte att kunna bevaka handläggnings- och preskriptionstider mer effektivt.

Åklagarmyndigheten kom in med remissvar jämte yttranden från chefsåklagaren FF och CC.

CC anförde i huvudsak följande.

Vid min handläggning av ärendet har jag övervägt vilka olika brott som kunde misstänkas ha förekommit. Målet handlades i början av chefsåklagaren BB. Inför BB:s pensionering omlottades målet till undertecknad 2002-01-07. Jag gjorde samma bedömning som BB att förundersökning skulle ske beträffande tjänstefel, djurplågeri och brott mot djurskyddslagen.

Förundersökningen tog avsevärd tid beroende bland annat på målets omfattning och svårighetsgrad. Under förundersökningen var undertecknad sjukskriven 2002-12-17-2003-05-31 på grund av knäoperation; semester 2003-06-10-07-11, 2003-09-15-30, 2003-10-27-11-14, 2003-11-24-25, 2003-12-22-23.

Vad avser nedläggningsgrunden kan ur diariet utläsas:

Brottsmisstanken Tjänstefel: anledning misstänka brott som ej är ringa föreligger ej längre

Brottsmisstanken Brott mot djurskyddslagen: preskription har inträtt

Brottsmisstanken Djurplågeri: brott kan ej styrkas

Påståendet att åklagaren nedlagt förundersökningen med motiveringen att brott ej kan styrkas efter det preskription för brottet inträtt är således ej korrekt.

Förundersökning mot verkställande direktören vid KLS inleddes aldrig eftersom jag i inledningsskedet inte fann anledning misstänka honom för att ha begått brott. Eftersom jag sedan nedlade förundersökningen mot av verkställande direktören underställd personal beträffande djurplågeri/brott mot djurskyddslagen förelåg ej skäl att misstänka verkställande direktören för brott.

Angående att AA ej erhöll underrättelse av åklagarens nedläggningsbeslut kan jag endast beklaga. När nedläggningsbeslutet fattades vinnlade jag mig om att samtliga anmälare skulle underrättas härom. Varför ej underrättelse sändes till AA kan jag ej svara på. Jag beklagar misstaget och påtar mig ansvaret härför.

Jag kan bekräfta att jag vid telefonsamtal med AA förklarar för honom att jag ej på uppmaning av honom ämnade närmare skriftligen precisera nedläggningsbeslutet.

Slutligen kan rent allmänt sägas att jag vinnlagt mig om en korrekt förundersökning och löpande gett polisen erforderliga direktiv för förundersökningens bedrivande. När polisen funnit skäl att kontakta mig som åklagare har jag så snart som det gått ordnat personligt sammanträffande eller skriftliga direktiv. Under tid som jag ej varit i tjänst har polisen alltid kunnat vända sig till den åklagare som har dagjouren eller i sista hand chefsåklagaren för beslut/direktiv.

FF anförde följande.

Förundersökningen i detta ärende tog lång tid. Tyvärr är så inte sällan fallet när förundersökningen är omfattande och svår. Av minnesanteckningar med DD framgår dock att denne haft uppfattningen att tidsutdräkten till en del berott på att han saknade direktiv från CC som i sin tur skulle vara en följd av dennes sjukskrivning. CC var sjukskriven december 2002 - maj 2003 pga. en knäoperation. Under denna tid bevakades CC:s ärenden av mig. I den mån ärenden behövde åtgärdas med nya direktiv eller bedömning i åtalsfrågan, fördelades detta på de åklagare som var i tjänst. Några ärenden blev inte liggande utan åtgärd under CC:s frånvaro även om vi hade en besvärlig arbetssituation. När man ser i akten och i diariet framgår det också att så heller inte är fallet i detta ärende. DD har direktiv om

att höra ett antal personer som misstänkta, vilket lämnades innan CC:s sjukskrivning. Förhören utförs dock inte förrän strax före det att CC kommer i tjänst sommaren 2003. Vad detta berott på framgår inte av akten. Jag har också samtalat med CC som också har den uppfattningen att utredningsmannen hade direktiv om hur utredningen skulle bedrivas under CC:s bortovaro. Inför CC:s sjukskrivning försäkrade jag mig också om att så var fallet. Som CC påpekar finns det också alltid möjlighet att vid behov vända sig till annan åklagare vid kammaren. I övrigt har jag inget att tillägga.

Åklagarmyndigheten anförde, efter att inledningsvis ha redogjort för den rättsliga regleringen i aktuellt hänseende, i huvudsak följande.

Av diariet framgår att ärendet inkom till åklagarkammaren den 24 september 2001 och att åklagare gav utredningsdirektiv till polis påföljande dag. I januari 2002 övertogs handläggningen av ärendet av annan åklagare. Denna skickade nya direktiv till polisen. I juni 2003 inkom förhör från polisen och därefter expedierades förnyade direktiv. I februari 2004 lade åklagaren ned förundersökningen avseende tjänstefel och brott mot djurskyddslagen. Eventuellt brott mot djurskyddslagen var då preskriberat. Utredningen avsåg emellertid också misstänkt djurplågeri. I maj 2004 lade åklagaren ned denna del av förundersökningen med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

Det är naturligtvis inte bra att en utredning tar så lång tid som den gjort i detta fall. Det ligger i rollen som aktiv förundersökningsledare att trycka på och verka för att utredningsarbetet bedrivs effektivt. Det förhållandet att den handläggande åklagaren varit sjukskriven under en längre period kan naturligtvis ha påverkat utredningstiden i negativ riktning även om kammarchefen bevakade åklagarens ärenden under hans frånvaro. Att anmälaren inte fick någon underrättelse om nedläggningsbesluten torde bero på ett beklagligt misstag.

AA yttrade sig över remissvaren.

Därefter inhämtades handlingar från åklagarkammarens akt.

Bedömning

JO:s uppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med granskningen är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt gällande regler för förfarandet. Däremot brukar JO inte pröva myndigheters ställningstaganden i sak, såvida dessa inte strider mot lag eller annan författning eller annars framstår som uppenbart felaktiga. Detta innebär att JO vanligen inte prövar myndigheters överväganden i lämplighets- eller bedömningsfrågor. JO kan inte heller ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat och granskningen är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning.

Jag vill även nämna att föreskriften i 20 § förvaltningslagen (1986:223) om skyldighet för myndigheter att motivera sina ställningstaganden inte gäller i åklagares brottsutredande verksamhet (32 § förvaltningslagen). Det är likväl sedan lång tid brukligt att åklagare motiverar sina beslut, såvitt gäller beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning oftast kortfattat och på ett standardiserat sätt. Så har också skett i den aktuella förundersökningen. Enligt 4 § förvaltningslagen gäller att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art,

den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Serviceskyldigheten är således inte obegränsad. Myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp och i vilken form svar på frågor skall ges.

Mot denna bakgrund samt med beaktande av vad polismyndigheten och CC uppgett om handläggningen av ärendet föranleder AA:s klagomål inte något kritiskt uttalande från min sida utöver vad som framgår nedan beträffande handläggningstiden och därmed sammanhängande frågor.

I 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) föreskrivs att förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Enligt 1 a § första stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) skall ett beslut att inleda en förundersökning sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det skall också framgå vem som har fattat beslutet.

Av 23 kap. 4 § andra stycket RB framgår att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja förundersökningen skall den läggas ned. Enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen är det undersökningsledaren som 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.

När en förundersökning leds av en åklagare får denne enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB anlita biträde av polismyndigheten för att verkställa förundersökningen. Han får också uppdra åt en polisman att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Av utredningen framgår att BB den 25 september 2001, dagen efter det att anmälan inkommit till åklagarkammaren, i direktiv till polisen angav att han ville ta del av TV-filmen innan han fattade beslut i förundersökningsfrågan. Det finns därefter inte någon uppgift i diariet eller i akten om när förundersökning inleddes. Detta framgår inte heller av Åklagarmyndighetens yttrande. I början av januari 2002 övertog CC förundersökningsledarskapet. Han har uppgett att han gjorde samma bedömning som BB beträffande vilka brott som förundersökningen skulle omfatta och i hans första direktiv till polisen i ärendet angav han att ”fortsatt fu avser misstanke om djurplågeri/i andra hand brott mot djurskyddslagen samt ev tjänstefel”. Jag förutsätter därför att förundersökning inletts i tiden dessförinnan. Jag vill emellertid erinra om skyldigheten att dokumentera ett sådant beslut.

Den aktuella förundersökningen pågick sedan i drygt två och ett halvt år vilket redan i sig är en lång tid, även om jag har förståelse för att en utredning beträffande de aktuella brotten kan vara tidskrävande. Under denna tid har dock förundersökningen avstannat helt under cirka tio månader från juli 2002 till slutet av maj 2003 och under drygt fyra månaders tid från mitten av september 2003

till slutet av januari 2004. Därutöver har också kortare uppehåll i handläggningen förekommit. Exempelvis har från den 15 februari till den 25 juli 2002, såvitt framgår, endast två förhör hållits, ett i mitten av april månad och ett i mitten av maj månad. Från mitten av juli till mitten av september 2003 framgår inte heller av åklagarkammarens diarium eller den redogörelse som polisen lämnat om handläggningen, att någon åtgärd vidtogs i ärendet. En sådan handläggning är inte acceptabel, särskilt inte när det som i detta fall bl.a. gäller brott med kort preskriptionstid. Inte minst i sådana ärenden är det angeläget att polis utan dröjsmål vidtar de utredningsåtgärder som åklagaren begärt och att åklagaren, i sin egenskap av förundersökningsledare, aktivt verkar för att utredningen drivs framåt.

Från polismyndigheten har framförts att den främsta anledningen till den utdragna handläggningstiden har varit CC:s sjukskrivning samt det förhållandet att han inte arbetade heltid och att utredaren därför fått vänta med eventuella åtgärder beroende på att han inte kunnat samråda med ordinarie förundersökningsledare. Under det längre uppehållet i handläggningen från juli 2002 till maj 2003 var CC sjukskriven från den 17 december 2002 till den 31 maj 2003. Anledningen till uppehållet i handläggningen under hösten 2002 kan följaktligen knappast ha varit CC:s sjukfrånvaro. CC och FF har också uppgett att utredaren hade erhållit direktiv inför sjukskrivningsperioden. Att så skett framgår visserligen inte av akten men det finns ingen anledning att ifrågasätta uppgiften, särskilt som tre personer delgavs misstanke om brott i maj 2003 innan CC åter var i tjänst. Några dagar efter det att CC återkommit i tjänst gavs nya direktiv i ärendet.

Det är givetvis nödvändigt att ärenden bevakas även under tid då förundersökningsledaren är frånvarande, särskilt när det är fråga om en längre planerad bortovaro. För att underlätta samarbetet mellan polis och åklagare kan det vara lämpligt att polisen i förväg informeras om vem de skall kontakta under en sådan längre bortovaro. Om så inte skett finns det, som FF också har uppgett, alltid möjlighet att vända sig till den åklagare som har s.k. dagjour eller till åklagarkammarens ledning. När DD haft behov av kontakt med förundersökningsledaren och inte kunnat nå CC borde han således ha kontaktat någon annan. För åklagarkammarens eget vidkommande fordras att en åklagares ärenden bevakas på sådant sätt att t.ex. påminnelser görs i erforderlig omfattning, när denne under viss längre tid inte är i tjänst.

Ansvar för den utdragna handläggningstiden i ärendet ligger, enligt min uppfattning, i första hand på polismyndigheten som förtjänar kritik för de dröjsmål som förevarit. CC kan som förundersökningsledare dock inte undgå viss kritik för att han inte på ett tillräckligt aktivt sätt drivit utredningen framåt.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Bilaga till JO:s beslut i ärende 447-2005

En kronologisk redovisning över vad som hänt i ärende K 17352-01 -- --

Anmälan upprättades 01-09-21, telefonanmälan och anmälare GG.

Den brottsrubricerades som djurplågeri och tjänstefel. GG anmälde Scan Kalmar Läns Slakterier, Kalmar kommuns Miljö- och Hälsoskyddskontoret samt länsveterinären vid Länsstyrelsen Kalmar län för djurplågeri samt Kalmar kommuns Miljö- och Hälsoskyddskontor och länsveterinären vid Länsstyrelsen Kalmar län för tjänstefel.

01-09-24 inkom skrivelse från EE ang. anmälan mot Kalmar Läns Slakterier för djurplågeri samt brott mot djurskyddslagen.

01-09-25 inkom skrivelse från AA ang. anmälan om misstänkt brott mot de lagar som reglerar transport av djur, såväl som hanteringen av djur från avlastning till genomförd slakt på Kalmar Läns Slakterier.

01-09-25 beslutade extra åklagare BB att inte inleda förundersökning mot länsveterinären, Länsstyrelsen Kalmar län och chefen för Miljö- och Hälsoskyddskontoret, Kalmar kommun med motiveringen ”det finns inte anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats”.

01-11-01 inkom skrivelse från anonym person ang. anmälan mot Kalmar Läns Slakterier för djurplågeri.

Samtliga tre skrivelser, från EE, AA och anonym person, ajourfördes som tilläggsanmälningar till ärende K 17352-01.

Kriminalinspektör DD blir polismyndighetens handläggare. Han samlar in material till ärendet i form av tidningsurklipp, kopia av aktuellt tv-inslag.

2002-01-15 gör DD och förundersökningsledaren, kammaråklagare CC ett besök på Jordbruksverket i Jönköping för att få hjälp med bedömningen av rättsläget. S.B. vid Jordbruksverket lovade återkomma med yttrande.

2002-01-16 ger förundersökningsledaren förundersökningsdirektiv.

2002-01-21 hölls förhör med veterinär HH. Hon överlämnade då ytterligare material. Beslag upprättades. Ytterligare material överlämnades av HH 2002-02-27. Även detta material togs i beslag.

2002-01-30 hölls förhör med JJ, Kalmar kommuns handläggare beträffande djurskydd.

2002-02-15 sändes skrivelse till Statens livsmedelsverk för att få klarhet i om besiktningsveterinär skall betraktas som tjänsteman vid sin yrkesutövning. Svar erhöles att besiktningsveterinär skulle betraktas som tjänsteman vid sin yrkesutövning.

2002-04-15 hölls förhör med besiktningsveterinär KK.

2002-05-16 hölls förhör med produktionschef LL, KLS Livsmedel.

2003-05-23 hölls förhör med en viss person som delgavs misstanke om djurplågeri.

2003-05-26 hölls förhör med en viss person som delgavs misstanke om djurplågeri.

2003-05-27 hölls förhör med en viss person som delgavs misstanke om djurplågeri.

2003-06-02 hölls förhör med en viss person som delgavs misstanke om djurplågeri.

2003-06-16 hölls ytterligare förhör med besiktningsveterinär KK.

2003-07-03 togs ny kontakt med Jordbruksverket i Jönköping för att efterhöra yttrandet som tidigare utlovats beträffande rättsläget. Promemoria upprättades beträffande det Jordbruksverket kommit fram till.

2003-07-17 tillskrevs besiktningsveterinär KK för att erhålla eventuella incidentrapporter. Svar erhöles i slutet av juli månad 2003.

2003-09-19 lämnar DD skriftlig information till förundersökningsledaren CC Han fick också ta del av KK:s material. Ny kontakt tas med Kalmar kommun.

2004-01-29 togs ny kontakt med Jordbruksverket för att efterhöra ny aktuell lagstiftning, djurskyddslag m.m.

Någon gång i början av februari månad 2004 träffade DD och CC länsveterinär MM för genomgång av ärendet. MM inkom med yttrande som är daterat 2004-03-17.

2004-02-13 lades förundersökningen ned beträffande brott mot djurskyddslagen. Preskription hade inträtt.

2004-05-05 lades förundersökningen ned beträffande djurplågeri med motiveringen brott kan ej styrkas.

2004-06-11 slutredovisades ärendet.