

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

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

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 juni 2005, framförde AA kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län. Av anmälan framgick bl.a. följande. Den 18 juni 2003 anmälde AA en person för förskingring men vid tiden för anmälan till JO hade polisen fortfarande inte vidtagit någon åtgärd. Hon har vid två tillfällen varit i kontakt med polismyndigheten men endast fått besked om att de hade mycket att göra och att hennes ärende inte var prioriterat.

Utredning

Polismyndighetens handlingar i ärendet K153885-03 infordrades. Av handlingarna framgick bl.a. att ärendet lottades på åklagare redan den 24 juni 2003. Därefter syntes inga utredningsåtgärder vidtagits i ärendet.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över handläggningen av det aktuella kriminalärendet.

Polismyndigheten kom in med ett remissvar jämte ett yttrande från chefen för Söderorts polismästardistrikt, polismästaren BB.

BB anförde bl.a. följande.

Utredning i ärendet

Den 18 juni 2003 anmälde AA och CC att de blivit utsatta för brott. En anmälan (K153885-03) beträffande förskingring upprättades den 19 juni 2003 och samma dag inleddes en förundersökning. Utredningen lades på bedrägerigruppen och bedömdes där som ett prioritet tre ärende. Ärendet inskickades för lottning på åklagare den 23 juni 2003. På inlottningsmeddelandet skrevs ”kommer ej att utredas i nuläget”. Den 24 juni 2003 övertogs förundersökningen av chefsåklagaren DD. Den 1 mars 2004 fick ärendet en ny handläggare. Den 5 oktober 2004 inkom utredningsdirektiv från åklagaren där hon ville att förhör skulle hållas med målsäganden var efter åklagaren skulle kontaktas. Den 25 juli 2005 lades ärendet på en ny handläggare och den misstänkte är nu kallad till förhör. Ärendet ligger nu som ett förtursärende.

De ärenden som handläggs vid bedrägerigruppen ligger antingen i prioritet 1-3 eller i balans. Högprioriterade ärenden är de med frihetsberövade personer, åldringsbrott, ärenden som avser stora belopp eller ärenden som på annat sätt bedöms som särskilt angelägna. Aktuellt ärende är ett av totalt fem ärenden med samma misstänkt och har bedömts som ett prioritet tre ärende.

Polismästardistriktets bedömning

Av utredningen framgår att ärendet handläggs på bedrägerigruppen vid Söderorts-polisens distriktskriminal. Ärendet har inte legat i balans men har bedömts som ett prioritet tre ärende. Detta innebär att ärenden med frihetsberövade, åldringsbrott o.s.v. går före. Efter att ärendet lottades på åklagare, i juni 2003, har inga utredningsåtgärder vidtagits förrän i slutet på juli 2005. Ärendet har därmed legat i avvaktan på utredningsåtgärder i över två år. Nu är ärendet lagt som ett förturs-ärende och den misstänkte är kallad till förhör.

Polismästardistriktet anser att det är otillfredsställande att inga utredningsåtgärder vidtagits i ärendet på över två år och att skyndsamhetskravet som föreskrivs i 23 kap 4 § andra stycket RB har åsidosatts.

Bedrägerigruppen har sedan år 2003 varit under en väldigt hög arbetsbelastning bl.a. beroende på resursbrist. Under första halvåret 2004 fanns det vid gruppen bara en utredare i tjänst på halvtid beroende på olika omständigheter. Detta samtidigt som balansläget var högt, runt 800 ärenden när det varit som värst. Under år 2004 utredes vid gruppen några väldigt omfattande ärenden som i praktiken tog alla resurser i anspråk under lång tid. På grund av den höga arbetsbelastningen har man varit tvungen att prioritera bland inkomna ärenden. Detta utgör dock ingen giltig grund för att inga utredningsåtgärder vidtagits i detta ärende under mer än två års tid.

Idag har arbetssituationen på bedrägerigruppen förbättrats. Gruppen består nu av fem utredare och en gruppchef/förundersökningsledare. Antalet öppna ärenden är dock fortfarande stort och polismästardistriktet arbetar fortlöpande med att effektivisera utredningsarbetet.

Fram till den 15 augusti 2005 pågick en översyn av samtliga ärenden i distriktet som var över 12 månader gamla. Översynens syfte är att ge svar på vad som har företagits i varje enskilt ärende och vad som skall ske med dem i framtiden. Från och med den 15 september 2005 går polismästardistriktet in i en ny kriminalorganisation där en av målsättningarna är att komma till rätta med ärendebalanserna. Bedrägerigruppen kommer då att upphöra och ärendena fördelas ut på fler utredare. Vad gäller utredning av bedrägeriärenden så skall dessa framledes koncentreras till en enhet i de södra länsdelarna. Det som återstår är att polismästarna för Söderorts-, Nacka-, Södertörns- och Södertälje polismästardistrikt skall besluta om var denna enhet skall placeras. Att bedrägeriutredningarna koncentreras till en enhet kommer sannolikt leda till en ökad effektivitet vid utredning av dessa ärenden.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande

Bedömning

Polismyndigheten ansluter sig till vad som framförs i Söderorts polismästardistrikts yttrande till myndigheten.

Myndigheten vill därutöver poängtera att när förundersökningsledaren lämnar direktiv om vilka åtgärder som skall genomföras i ett ärende, är naturligtvis grundinställningen att dessa åtgärder också skall genomföras så snart som möjligt. I det nu aktuella fallet har den ansträngda personalsituationen vid bedrägerigruppen dock inneburit att det direktiv som chefsåklagare DD skriftligen lämnade den 5 oktober 2004 om att målsägandena i ärendet skulle höras först kunnat verkställas i början av augusti 2005. Det är givetvis inte rimligt med ett sådant dröjsmål. Som framgår av yttrandet från Söderorts polismästardistrikt arbetar emellertid distriktet nu mycket aktivt med att effektivisera utredningsarbetet.

Det aktuella ärendet är numera lagt som ett förtursärende och den misstänkte är kallad till förhör.

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

Åklagarmyndigheten kom in med ett remissvar jämte ett yttrande från chefsåklagaren DD, Söderorts åklagarkammare.

DD

Yttrande, ÅM-A 2005/2557

Ärendet inkom till Söderorts åklagarkammare 030624 med beskedet att "det inte kommer att utredas i nuläget". Jag lottade ärendet på mig själv, liksom ett flertal ärenden från Söderortspolisens bedrägerigrupp. Anledningen till detta var att jag kände väl till hur hög arbetsbelastningen var där och att man inte kunde förvänta sig att utredning skulle kunna bedrivas i den takt som var önskvärd. Av det skälet utfärdade jag inte heller några utredningsdirektiv inledningsvis. Den 10 maj 2004 skickade jag en förfrågan angående detta ärende bland många andra. Jag fick inget svar på den förfrågan och den 5 oktober 2004 skickade jag kortfattade direktiv om vad som borde göras i första hand. Jag fick inte heller nu någon reaktion från Bedrägerigruppen förrän den 11 oktober 2005 och då i form av ett färdigt förundersökningsprotokoll. Förundersökningsprotokollet har nu gått igenom av en av åklagarna på kammaren och det behövs vissa kompletteringar innan beslut i åtalsfrågan kan fattas.

Det har inte vidtagits några särskilda åtgärder i ärendet utöver vad som framgår ovan. Ett av skälen till detta är, vilket jag svarat tidigare med anledning av JO-remissen angående andra ärenden, att jag genom åtskilliga kontakter med Söderorts polismästare och kriminalchef är väl insatt i det ytterst besvärliga personalläge som råder i polismästartriktet, med hänsyn till den omfattande, ofta synnerligen allvarliga, brottslighet som begås 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 polismästartriktet 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 verka för att ett behov tillgodoses om det leder till att ett annat – kanske mer angeläget – behov blir försummat? Vid granskning av ett enskilt ärende går det givetvis alltid att komma fram till att polisens resurser borde ha medgett en snabbare handläggning. Men om det resonemanget skulle tillämpas konsekvent så förefaller risken stor att ärenden i alltför stor utsträckning skulle handläggas i åldersordning och inte efter angelägenhetsgrad.

Frågan om hur den här typen av situationer bör behandlas på en åklagarkammare i den nya organisationen känns inte helt klar. Före omorganisationen var det meningen att man från kammarnivå skulle anmäla till överåklagaren om förundersökningar, trots påminnelser till polismästaren, inte kunde bedrivas med tillräcklig skyndsamhet på grund av bristande polisresurser. Överåklagaren skulle i dessa lägen ta kontakt med länspolismästaren. Jag känner inte till i vilken utsträckning så skedde eller vilka resultat det ledde fram till. Jag kan dock konstatera att det känns ytterst otillfredsställande att gång på gång svara på klagomål som gäller förhållanden som åklagare inte i praktiken kan råda över. Det förefaller inte heller tillfredsställande att det så att säga blir slumpen, i form av en JO-anmälan, som avgör med vilken skyndsamhet en enskild utredning kan bedrivas, när det i själva verket är mer övergripande problem som ligger bakom handläggningstakten.

Söderortspolisens har nyligen genomfört en omfattande omorganisation. Denna tillsammans med beslut som fattats av Polismyndigheten i Stockholm om en gemensam bedrägeriutredningsverksamhet för södra delen av Stockholm kommer förhoppningsvis att förbättra situationen. Om det kommer att innebära att dessa ärenden i fortsättningen genomgående kommer att kunna hanteras med tillräcklig skyndsamhet för att undvika JO-remissen återstår att se.

Åklagarmyndigheten

Bakgrund

Ärendet inkom den 24 juni 2003 till åklagarkammaren genom att Söderortspolisen översände en missivskrivelse (lottningsmeddelande till åklagaren) till vilken bifogats en anmälan om förskingring. I missivskrivelsen angavs att det anmälda brottet inte skulle komma att utredas i nuläget. Chefsåklagaren beslutade att "lotta" ärendet på sig själv vilket innebar att det var chefsåklagaren som inträdde som förundersökningsledare. Den 10 maj 2004 skickade chefsåklagaren en förfrågan till polisen om utredningsläget. Förfrågan besvarades inte. Den 5 oktober 2004 skickade chefsåklagaren utredningsdirektiv innefattande förhör med anmälan och att polisen därefter skulle kontakta henne. Polisen påbörjade utredningen i slutet av juli 2005 och redovisade ett förundersökningsprotokoll till åklagaren den 11 oktober 2005.

Bedömning

Enligt 23 kap 4 § rättegångsbalken skall förundersökningen bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Av 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet.

Även om chefsåklagaren var medveten om den som sägs besvärliga arbets-situationen vid Söderortspolisen är det på formella grunder inte acceptabelt att avvakta i drygt 10 månader innan en första kontakt tas med polisen och då i form av en förfrågan. Det rimliga hade varit att chefsåklagaren relativt omgående från det att anmälan inkommit börjat med att ge polisen direktiv om utredningens bedrivande för att därefter med viss regelbundenhet följa upp ärendets fortsatta handläggning med den utredningsansvarige vid Söderortspolisen. Någon sådan uppföljning har uppenbarligen inte skett.

Som inledningsvis redogjorts för förefaller det förhålla sig så att det är Söderortspolisen som beslutar om i vilken turordning anmälningar om brott skall bli föremål för utredningsåtgärd. Att prioriteringar måste ske är ofrånkomligt men mot bakgrund av det lagstadgade ansvar som förundersökningsledaren har för förundersökningen i dess helhet bör det ske i samråd med förundersökningsledaren.

Avslutningsvis vill jag framhålla att det givetvis är otillfredsställande att den nu berörda situationen med betydande regelbundenhet uppstår på olika åklagarkammare. Den konflikt som ligger i att resurser i vissa avseenden saknas för att i full utsträckning upprätthålla den i princip absoluta åtals- och förundersökningsplikten är inte löst på lagstiftningsnivå. Det kan ifrågasättas om åklagare – och polis – har de processrättsliga instrumenten som behövs för att lösa det angivna problemet på ett tillfredsställande sätt.

AA kommenterade remissvaren.

Muntliga upplysningar inhämtades därefter från polismyndigheten, varvid framkom att den aktuella förundersökningen slutredovisades till åklagaren den 17 februari 2006.

Den 12 april 2006 inhämtades upplysningar från DD, varvid framkom att åklagaren ännu inte hade tagit ställning i ärendet men förhoppningen var att det kunde ske inom en snar framtid.

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.

Av utredningen framgår att handläggningen av det aktuella ärendet tagit mycket lång tid och att det exempelvis låg helt obearbetat under drygt två års tid innan någon utredningsåtgärd vidtogs. Som förklaring har i huvudsak hänvisats till den mycket ansträngda arbetssituationen vid bedrägerigruppen vid Söderorts polismästardistrikt och till att åklagaren borde ha varit mer aktiv i sina kontakter med polismyndigheten.

Det är alldeles klart att handläggningen av det aktuella ärendet är helt oacceptabel och att skyndsamhetskravet som läggs fast i 23 kap. 4 § andra stycket RB har åsidosatts.

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 har också vid ett par tillfällen kritiserat Stockholmspolisens handläggning av kriminalärenden vid den aktuella bedrägerigruppen. Den bristfälliga handläggningen av förevarande ärende synes ha pågått under samma tidsperiod som varit aktuell i dessa tidigare ärenden. Den ansträngda arbetssituationen där är således känd för mig.

Som framgår av polismyndighetens remissvar har emellertid nyligen gjorts en översyn av hanteringen av kriminalärenden, och det har också beslutats att bl.a. tillskapa en gemensam bedrägerienhet för de södra delarna av länet. Enligt uppgift beräknas denna enhet vara i drift den 1 september 2006. Jag utgår från att myndigheten följer upp de vidtagna åtgärderna för att säkerställa att de – redan innan den nya organisationen tas i bruk – medför avsedda förbättringar så att exempelvis arbetet med bedrägeriärenden i framtiden kan bedrivas på ett effektivt och rättsäkert sätt.

När det gäller DD:s handläggning av ärendet instämmer jag i Åklagarmyndighetens bedömning att det inte är acceptabelt att hon avvaktade i drygt 10 månader efter det att förundersökning hade inletts innan en första kontakt togs med polisen. Hon borde, vilket också Åklagarmyndigheten anför, omgående ha gett polisen erforderliga direktiv om utredningens bedrivande och därefter med viss regelbundenhet följt upp ärendets handläggning med den utredningsansvarige vid polisen.

Jag vill dock framhålla att enligt min mening är det uppenbart att den utdragna handläggningstiden i ärendet till allra största delen beror på arbetssituationen vid bedrägerigruppen. DD har uppgett att det inte känns helt klart hur en sådan här

situation skall behandlas vid en åklagarkammare i den nya åklagarorganisationen; tidigare kunde en sådan fråga föras upp till överåklagaren som i sin tur tog upp frågan på hög nivå inom polismyndigheten (se t.ex. JO 2003/04 s. 82 och JO 2004/05 s. 85). Enligt min uppfattning ankommer det numera i princip på kammarens ledning att genom kontakter med befattningshavare i polismyndighetens ledning försöka utverka att ett ärende förs framåt på ett godtagbart sätt. I sammanhanget kan nämnas att det i ett annat ärende kommit till min kännedom att man inom Åklagarmyndigheten har för avsikt att utfärda riktlinjer för hur åklagarorganisationen och enskilda åklagare skall agera som förundersökningsledare gentemot polisen då utredningsresurser inte ställs till förfogande eller då utredningsåtgärder drar ut på tiden.

I ärendet har slutligen upplysts att förundersökningen slutredovisades till åklagaren i februari 2006 men att åklagaren ännu inte har fattat något beslut. Bl.a. mot bakgrund av den mycket långa handläggningstiden förutsätter jag emellertid att åklagaren snarast tar ställning i ärendet.

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