

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin**Kritik mot Polismyndigheten i Västra Götaland och Åklagarmyndigheten, 3:e åklagarkammaren i Göteborg, för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt**

Anmälan

AA framförde i en anmälan, som kom in till JO den 25 oktober 2006, klagomål mot Polismyndigheten i Västra Götaland för handläggningen av en förundersökning. Av anmälan framgick att AA hade gjort en polisanmälan om att hennes dotter, som var under 18 år, hade blivit utsatt för en gruppvåldtäkt och att polisen ännu inte hade vidtagit några åtgärder i ärendet.

Utredning

Polismyndighetens handlingar i ärendet K1296-06 granskades. Åklagarmyndighetens, 3:e åklagarkammaren i Göteborg, diarielblad i ärende 403-213-06 fordrades därefter in. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 3 januari 2006 besökte AA tillsammans med en socialsekreterare en polisstation, varvid en anmälan om våldtäkt gjordes. Målsäganden var född 1989. AA uppgav vid anmälningstillfället att målsäganden var i behov av ett målsägandebitråde. I anmälan under rubriken "Beslut om förundersökning" noterades att "Underlag för beslut saknas. Beslut av behörig beslutsfattare". – Enligt historikbladet i det s.k. RAR-systemet inledde polismyndigheten förundersökning den 9 januari 2006, och den 16 januari tillsattes kriminalinspektören BB som handläggare av ärendet. Den 17 januari överfördes ärendet till Åklagarmyndigheten. Den 26 januari gav kammaråklagaren CC utredningsdirektiv i ärendet, varvid hon meddelade att ett målsägandeförhör måste hållas innan hon kunde ta ställning i förundersökningsfrågan. Den 17 mars hölls målsägandeförhör och tio dagar senare översändes förhöret till åklagaren. CC inledde förundersökning den 25 april och gav samtidigt vissa utredningsdirektiv. Samma dag expedierades en begäran om målsägandebitråde till tingsrätten och i början av maj kom till åklagarkammaren in ett sådant förordnande från tingsrätten. Den 29 juni hölls ett andra målsägandeförhör, och en annan person hördes den 17 oktober.

Muntliga upplysningar inhämtades från kriminalinspektören BB, varvid framkom följande.

Hon utsågs till handläggare i ärendet den 16 januari 2006. Hon kommer inte nu ihåg om hon då uppmärksammade att förundersökning redan var inledd i ärendet den 9 januari 2006 av polismyndigheten. Den uppgiften fanns endast inskriven i historiken i RAR-systemet. Den 17 januari översände hon ärendet till Åklagarmyndigheten för lottnings och det är inte säkert att hon då informerade om att förundersökning var inledd i ärendet. Den 26 januari fick hon utredningsdirektiv från kammarråklagaren CC att höra målsäganden för att åklagaren skulle få ytterligare underlag innan hon kunde ta ställning till om förundersökning skulle inledas. BB försökte därefter att få målsäganden att inställa sig till ett förhör. Målsäganden var inte villig att med-verka i någon polisutredning. Efter flera telefonkontakter med målsäganden och hennes mor kunde ett förhör komma till stånd, i målsägandens bostad, den 17 mars. En bidragande orsak till dröjsmålet har också varit att BB under denna tid varit upptagen med förundersökningar rörande flera grova brott med häktade personer. Den 27 mars översände hon målsägandeförhöret till åklagaren. Den 25 april fick hon nya utredningsdirektiv från åklagaren som samma dag hade inlett förundersökning i ärendet. Arbetsbelastningen på spaningsroteln var under våren och sommaren hög på grund av pågående förundersökningar rörande mord och bankrån. Målsäganden har inte efter det första förhöret varit behjälplig med att lämna begärda uppgifter till polisen. BB försökte få till stånd ett nytt förhör med målsäganden men på grund av arbetsbelastningen i övrigt och svårigheter att få en tid som också passade målsägandebiträdet dröjde det till den 29 juni innan förhöret ägde rum. BB har därefter haft semester och efter semestern blev hon och övrig personal på spaningsroteln upptagna med EM i friidrott. Hon försökte därefter få till stånd ett förhör med en annan person i ärendet. Det dröjde dock till den 17 oktober innan förhöret kunde genomföras. BB har under hösten 2006 haft telefonkontakt med åklagaren och informerat henne om vad som kommit fram i ärendet. BB har inte haft någon kontakt med ledningen för spaningsroteln rörande handläggningen av ärendet.

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

Polismyndigheten kom in med ett remissvar. Till detta hade fogats promemorior över samtal med BB och kriminalkommissarien DD.

BB upplyste bl.a. följande. Beroende på semester och kommenderingen till EM i friidrott sommaren 2006 kunde hon inte arbeta med sina tilldelade ärenden under sommarmånaderna utan det fanns endast tid för akutärenden. Det sker inte någon direkt uppföljning med avseende på hur ärendena avancerar utan förhørsledarna arbetar självständigt med sina arbeten.

DD upplyste bl.a. följande. Sexualbrott är uppmärksammade brott i utredningsverksamheten. Vid spaningsroteln handläggs ca 150 våldtäkter och andra sexualbrott per år. I princip läggs inga ärenden i balans utan de fördelas på handläggare. Ett par gånger om året går rotelledningen igenom vilka ärenden som ligger öppna. Anmälningar som det inte går att komma framåt i utredningsmässigt skrivs av efter ett halvår till ett år. Vid grova brott engageras hela roteln under kanske två veckor oberoende av vad det gäller. Andra ärenden får då stå tillbaka efter en hård prioritering. Det är han som har huvudansvaret för polispersonalens arbetssituation inom gruppen och även ansvaret för uppföljningen av ärendena.

Polismyndigheten anförde i huvudsak följande.

Inledningsvis ajourfördes ärendet felaktigt på närpolisområde Hisingen i stället för på spaningsroteln vid länskriminalpolisen. Därmed gick en dryg vecka förlorad.

Åklagare lottades på ärendet enligt bestämmelserna i lagen (1988:609) om målsägandebitråde och FAP 403-5 om ledning av förundersökning i brottmål.

Målsäganden kontaktades inte inom två veckor från anmälningstillfället enligt vad som föreskrivs i verksamhetsplanen för innevarande budgetår. Förundersökningsledarens ansvar enligt punkt 3.3 i tjänsteföreskrift 480 om brottsoffer får ändå anses fullgjord.

Förhørsledaren får anses ha varit lämplig för uppgiften att hålla förhör med någon som är under 18 år.

Skyndsamhetskravet på förundersökning kan inte anses uppfyllt. Ärendet är fortfarande öppet.

Åklagarmyndigheten kom in med ett remissvar jämte yttranden från bl.a. chefsåklagaren EE (här utelämnat) och kammaråklagaren CC.

CC

Ärenden inkom till Åklagarmyndigheten enligt diariet 2006-01-19 och lottades därefter på mig. Jag expedierade direktiv 2006-01-26 och kunde ta del av förhör med målsäganden som hölls 2006-03-17 i skriftlig form 2006-03-28. Beslut om att förundersökning skulle inledas fattades 2006-04-25. I anslutning till beslut om att inleda förundersökning expedierades nya utredningsdirektiv och till tingsrätten expedierades begäran om målsägandebitråde. Målsägandebitråde förordnades och förordnande inkom i ärendet 2006-05-05. Ett nytt målsägandeförhör hölls 2006-06-29, ett förhör som skickades över till mig i skriftlig form i början av november 2006. Jag kände till att förhör ägt rum och vad detta innehöll men erhöll inte någon egen kopia i anslutning till förhöret. I oktober 2006-10-24 inkom förfrågan i ärendet från målsägandebiträdet. Svar på denna förfrågan skedde genom ett telefonsamtal 2006-10-30 dokumenterat genom en anteckning på förfrågan. Jag drar mig till minnes att jag ringde upp den byrå till vilken målsägandebiträdet är knuten och lämnade ett meddelande via telefonist/sekreterare om att det inte gått att få fram uppgifter som lett till att skäligen misstänkt kunnat identifieras.

Utöver vad som finns dokumenterat genom diarieföring och anteckningar i ärendet så har jag haft ett antal kontakter med inspektören BB på spaningsroteln vid länskriminalpolisen i Göteborg dels vid personligt sammanträffande och dels via telefon. Jag har inga noteringar om dessa kontakter som gör att jag kan lägga dessa till exakt tidpunkt eller till exakt antal.

Denna förundersökning leds av åklagare på grund av bestämmelser om ledning av förundersökning. Av ÅFS 2005:9 6 § 3 p framgår att åklagare skall leda förundersökningen om målsäganden vid tiden för anmälan var under 18 år och utsatts för brott riktade ”mot målsägandens liv, hälsa eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader”. Enligt information utgiven av rikspolischefen och riksåklagaren i mars 2006 innebär detta att åklagare skall leda förundersökningen även om det inte finns någon skäligen misstänkt. Åklagaren skall även överta ledning av förundersökning för fall åtgärd av domstol krävs, t ex förordnande av målsägandebitråde vilket framgår av ÅFS 2005:9 7 § 1 p.

Förundersökningen skall bedrivas särskilt skyndsamt då målsäganden är under 18 år och brottet ”riktas mot målsägandens liv, hälsa eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader” enligt bestämmelse i förundersökningskungörelsen (1947:948) 2a §.

I ärendet finns ingen skäligen misstänkt person identifierad. För att kunna komma vidare fordras uppgifter som identifierar personer som kan höras i utredningen och vars uppgifter förhoppningsvis leder fram till att gärningsman/män kan identifieras. Det har hittills inte gått att få fram dessa uppgifter.

Åklagarmyndigheten anförde bl.a. följande.

Bakgrund

Den 3 januari 2006 anmälde AA till polisen att hennes dotter (16 år) i mitten av augusti 2005 blivit utsatt för en gruppvåldtäkt av tre yngre män (anmälan K1296-06). Anmälan gjordes vid ett personligt besök på polisstationen. Med vid besöket var även en socialsekreterare vid socialförvaltningen. Av uppgifterna i anmälan framgår att AA under hösten 2005 fått vetskap om att hennes dotter för en kamrat hade berättat att hon vid en fest i Backa i Göteborg blivit utsatt för en gruppvåldtäkt av tre yngre män. Våldtäkten skulle ha skett efter att hon gått ut från den lägenhet där festen avhållits. AA hade försökt att prata med sin dotter om händelsen. Dottern hade vägrat att prata om vad som hade inträffat och hade hotat att ta livet av sig. Dottern hade bl.a. rispat sig i handlederna med något vasst föremål. Dottern hade sagt att hon inte ville gå till polisen och skulle bl.a. ha uttryckt att ”de kommer att döda mig”. AA hade en känsla av att dottern visste vilka de tre yngre männen var. AA uppgav att dottern var i behov av ett målsägandebiträde.

I anmälan under rubriken ”Beslut om förundersökning” finns förutom aktuellt datum den 3 januari 2006 antecknat att ”Underlag för beslut saknas. Beslut av behörig beslutsfattare”.

Av polisens ”Ärendehistorik” framgår att polisen den 9 januari 2006 beslutat att inleda förundersökning.

Den 16 januari 2006 översände polisen genom kriminalinspektör BB nämnda anmälan till åklagarkammaren. Till anmälan var fogad en blankett ”Lottning av ärende” (kopia bifogas). På blanketten finns rutor där polisen kan kryssa i vilken åtgärd man önskar från åklagarens sida. I nu aktuellt ärende har polismannen översänt anmälan för lottning. Det skall noteras att på nämnda blankett bl.a. finns en ruta som kan kryssas i om polisen önskar beslut huruvida förundersökning skall inledas. På nämnda blankett har polismannen BB bl.a. uppgivit att hon den 16 januari 2006 hade kontaktat mamman som hade uppgivit att dottern var villig att lämna en berättelse till ett målsägandebiträde.

Bedömning

I nu aktuellt mål inkom anmälan – enligt ankomststämpel – till åklagarkammaren den 18 januari 2006. Av anmälan framgår att brottsmisstanken avsåg våldtäkt och att målsäganden var under 18 år. Bestämmelsen i 2 a § förundersökningskungörelsen var således tillämplig.

Av åklagarens direktiv till polisen den 26 januari 2006 framgår att åklagaren gjort bedömningen att anmälningsunderlaget inte var tillräckligt för att åklagaren skulle kunna fatta beslut om huruvida förundersökning skulle inledas. Att åklagaren inte observerat att polisen redan beslutat om att inleda förundersökning torde ha sin förklaring i uppgifterna i anmälan rörande ”Beslut om förundersökning”. Uppgifterna som polismannen BB lämnat till ansvarig tjänsteman hos JO (tjänsteanteckning 2006-11-03) tyder dessutom på att åklagaren inte uppmärksammats på att polisen redan beslutat om att inleda förundersökning. Vidare är det så att åklagaren inte har haft tillgång till polisens ärendehistorik. Man kan möjligen tycka att åklagaren borde ha observerat att i den till anmälan bifogade blanketten ”Lottning av ärende” det inte från polisen framförts någon begäran om beslut huruvida förundersökning skulle inledas eller ej. Vid en samlad bedömning framstår det dock som förståeligt att åklagaren bibringats uppfattningen att någon förundersökning inte var inledd.

Som ovan angivits gjorde åklagaren bedömningen att uppgifterna i anmälan inte var tillräckliga för ett beslut om att inleda förundersökning. JO har i ämbetsberättelsen 1997/98 uttalat följande: ”Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker med att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan således inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s 107). Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s 658).” Även om uppgifterna i anmälan är knapphändiga och att målsäganden själv

inte gjort anmälan borde mot bakgrund av vad JO anfört åklagaren kunnat fatta beslut om att inleda förundersökning innan ett förhör med målsäganden ägt rum.

Den 26 januari 2006 gav åklagaren polisen direktiv om att höra målsäganden. Förhöret genomfördes den 17 mars 2006. Polismannen BB har lämnat förklaring till dröjsmålet (se nämnda tjänsteanteckning 2006-11-03). Förhöret inkom till åklagaren den 28 mars 2006. Den 25 april 2006 beslutade åklagaren att inleda förundersökning. Samma dag sände åklagaren en begäran till tingsrätten om att målsägandebitråde skulle förordnas. Åklagaren har i sitt yttrande uppgivit att hon samma dag givit polisen direktiv om den fortsatta utredningen. Vad direktiven bestått i framgår inte av handlingarna i målet. Den 29 juni 2006 hölls ett nytt förhör med målsäganden. Enligt vad åklagaren uppgivit har hon erhållit förhöret i skriftlig form först i början av november 2006. Ett förhör med ett vittne har hållits den 17 oktober 2006. Huruvida åklagaren erhållit detta förhör framgår inte.

Åklagarens ansvar som förundersökningsledare innebär bl.a. att ta ställning till om förundersökning skall inledas, vilka utredningsåtgärder som skall vidtas, ge polisen erforderliga direktiv samt med viss regelbundenhet följa upp utredningen. Uppföljningen som kan ske skriftligen eller muntligen skall dokumenteras. Skulle utredningen av något skäl inte bedrivas på sätt åklagaren önskat har åklagaren att vända sig till kammarchefen som i sin tur har att ta upp frågan med polisledningen. En utredning där målsäganden är under 18 år ställer särskilda krav på åklagaren som förundersökningsledare vilket framgår av 2 a § förundersökningskungörelsen. Det kan enligt Åklagarmyndighetens mening inte anses att åklagaren i detta fall levt upp till det särskilda skyndsamhetskrav som ställs i nämnda kungörelse och detta oavsett att det inte finns någon som skäligen kan misstänkas för brottet.

Bedömning

Enligt 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken (RB) fattas ett beslut att inleda förundersökning av polismyndighet eller åklagare. Har förundersökning inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagare, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

Enligt Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9 resp. FAP 403-5) skall åklagare leda en förundersökning när målsäganden vid tiden för anmälan var under 18 år och brottet riktas mot målsägandens liv, hälsa eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Om polismyndigheten har inlett förundersökning skall denna snarast överlämnas till åklagaren. Vidare skall en åklagare överta ledningen av förundersökningen när det under förundersökningen krävs en åtgärd av domstol, t.ex. förordnande av målsägandebitråde (6 och 7 §§).

Enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK, har undersökningsledaren ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas tillvara.

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 en förundersökning skall denna läggas ned. Enligt 2 a § FUK bestämmelsen skall en förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid

och det för brottet är föreskrivet fängelse mer än sex månader. Förundersökningen skall vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Den aktuella förundersökningen avsåg misstanke om våldtäkt. Målsäganden var under 18 år. Bestämmelsen i 2 a § FUK gällde alltså för handläggningen men det bör påpekas att det i ärendet inte fanns någon skäligen misstänkt varför den föreskrivna tremånadersfristen inte var tillämplig. Som framgått innefattar dock bestämmelsen ett särskilt skyndsambetskrav som gäller även om inte någon är skäligen misstänkt för brottet.

Utredningen ger vid handen att förundersökning i ärendet rätteligen inleddes av polismyndigheten redan den 9 januari 2006. Att så hade skett synes emellertid inte ha kommit till CC:s kännedom i samband med att hon övertog ansvaret för ärendet. Enligt min mening borde BB naturligtvis ha upplyst Åklagarmyndigheten om att förundersökning var inledd när hon översände handlingarna dit – inte minst med beaktande av att beslutet endast hade dokumenterats i historiken i det s.k. RAR-systemet. I vart fall borde BB ha reagerat och uppmärksammat CC på detta förhållande när hon fick utredningsdirektiven den 26 januari. Detta hade bl.a. medfört att ett målsägandebiträde kunde ha förordnats betydligt tidigare än vad som nu blev fallet. Jag vill i sammanhanget nämna att jag inte har någon erinran mot att polismyndigheten inledde förundersökning utifrån uppgifterna i polis-anmälan.

Den 17 mars och den 29 juni hölls förhör med målsäganden. Därefter hölls ytterligare ett förhör den 17 oktober. Några andra egentliga utredningsåtgärder synes inte ha vidtagits. Som förklaring till den utdragna handläggningstiden har BB hänvisat till stor arbetsbelastning med bl.a. ärenden i vilka personer varit frihetsberövade men även till det förhållandet att målsäganden inte var villig att medverka i utredningen.

Jag har självfallet förståelse för att en utredning kan dra ut något på tiden på grund av att en målsägande inte är särskilt angelägen att medverka i förundersökningen. I det nu aktuella ärendet förefaller emellertid den huvudsakliga orsaken till den långa handläggningstiden vara att andra ärenden har prioriterats. Jag är i och för sig medveten om att arbetssituationen inom polis- och åklagarväsendena är ansträngd och att man därför måste prioritera vissa ärenden framför andra. Men oavsett detta är den utdragna handläggningstiden i ärendet enligt min mening helt oacceptabel. Jag vill här betona att det gäller ett så allvarligt brott som våldtäkt mot en målsägande som är under 18 år. Det förhållandet att CC inte kände till att förundersökning hade inletts redan i januari 2006 föranleder inte någon annan bedömning beträffande handläggningstiden.

Jag vill också framhålla att i de fall som det i lag eller annan författning lagts fast ett särskilt skyndsambetskrav för handläggningen av ett ärende måste man ställa särskilt stora krav på aktivitet från förundersökningsledarens sida. Jag delar därför

Åklagarmyndighetens uppfattning att CC inte kan anses ha levt upp till det föreskrivna skyndsamhetskravet i 2 a § FUK. CC har i sitt yttrande uppgivit att hon haft ett antal kontakter med BB i ärendet men inga noteringar om dessa kontakter har gjorts. Naturligtvis bör en åklagares kontakter av betydelse med polisen dokumenteras i ärendet.

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