

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

**Kritik mot åklagare vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i
Karlstad, och Skatteverket för långsam handläggning av en
förundersökning m.m.**

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 22 december 2005 framförde AA, genom ombudet advokaten BB, klagomål mot åklagare vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Karlstad, och mot Skatteverket. Han uppgav bl.a. att anmälan om misstänkt skattebrott m.m. kom in till åklagarkammaren i april 2001 och att åklagaren ännu inte beslutat om åtal skulle väckas eller inte. Han uppgav vidare i anmälan att han vid ett antal tillfällen begärt omräkning eller omprövning avseende 1998 års taxering, men att Skatteverkets kontor i Arvika varken fattat något sådant beslut eller besvarat hans skrivelser.

Klagomålen mot Skatteverket handlades initialt i JO:s ärende 5655-2005. Beslut i det ärendet meddelades den 19 januari 2006. JO Cecilia Nordenfelt anförde då att anmälan inte föranledde någon annan åtgärd än att en kopia av denna tillsammans med JO:s beslut skickades till Skatteverket för kännedom och den åtgärd som kunde behövas.

Utredning

Handlingar i åklagarkammarens i Karlstad ärende C 16-1664-01 och i skattebrottsenhetens i Karlstad ärende 118-86207-04/611 infordrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande. En anmälan om misstänkt skattebrott m.m. kom in till åklagarkammaren den 23 april 2001. Åklagare beslutade den 31 juli 2001 att inleda förundersökning angående misstanke om bokföringsbrott och skattebrott, grova brott. Samma dag skickade åklagaren direktiv till skattebrottsenheten. Den 12 maj 2004 inleddes en förundersökning angående misstanke om försvårande av skattekontroll, grovt brott. Några egentliga utredningsåtgärder syntes inte ha skett i ärendet förrän sommaren 2004 och i tiden därefter. Beslut i åtalsfrågan var ännu inte fattat.

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

Åklagarmyndigheten kom in med ett remissvar jämte yttranden från chefsåklagaren CC och kammaråklagaren DD.

DD anförde i huvudsak följande.

Beslut om att inleda förundersökning fattades den 31 juli 2001 och översändes till skattebrottsenheten i Karlstad med direktiv för utredningen. Under tiden fram till våren 2004 behandlades regelbundet detta ärende tillsammans med ett stort antal andra ärenden för prioritering inbördes såväl som till inkommande propåer om bistånd i revisioner genom s.k. tillslag. Vi har under hela 2000-talet haft ett flertal större ärenden som inneburit stora personella resurser från skattebrottsenhetens sida. Under 2004 kunde resurser frigöras för att påbörja utredningen. Insatsen medförde beslut om tillkommande brottsmisstankar. Delgivning av brottsmisstankar och förhör med AA kunde avhållas sent hösten 2004 varefter AA skulle inkomma med reaktioner på det hållna förhöret. Sådana reaktioner inkom i januari 2005 men behövde kompletteras utifrån vad som utlovats från AA. Vid denna tidpunkt hade den utredningsresurs som varit tillgänglig tagits i anspråk för ett "tillslags-ärende" med en mycket komplicerad brottsbild. Återstående kompletterande utredningsåtgärder har sedermera kunnat vidtas och ärendet har redovisats till mig i form av förundersökning den 20 februari 2006.

Balansutvecklingen vid skattebrottsenheten har ökat från 41 ärenden vid årsskiftet 02/03 till 99 ärenden vid årsskiftet 05/06. Balansen inrymmer såväl enklare ärenden som mer komplicerade och samtidigt såväl äldre som yngre ärenden. Den prioritering som skett har dels tagit hänsyn till vikten av att stoppa en pågående brottslighet och dels till att försöka åtgärda de äldre ärendena så fort som möjligt. Hela tiden måste tillgänglig utredningsresurs sättas i relation till varje ärendes omfattning. Möjligheten att utreda ärendet beträffande AA har därför inte uppnåtts förrän under 2004. Det är inte vanligt att utredningsinsatser dröjer tre år men det är inte heller unikt.

CC anförde bl.a. följande.

Utredningsresursen hos skattebrottsenheten och polismyndighetens ekorotel är begränsad varför det är nödvändigt att en prioritering sker regelbundet. Kammararens två eko-åklagare har därför regelbundna månadsmöten med företrädare för skattebrottsenheten och ekoroteln där diskussion förs och beslut fattas om vilka ärenden som skall prioriteras.

Det är självklart beklagligt med långa utredningstider. Utifrån de utredningsresurser som står till buds och den prioritering som görs är det, enligt min uppfattning, ofrånkomligt att ett fåtal ärenden får så långa utredningstider som nu är ifråga.

Jag vill särskilt framhålla att den långa utredningstiden inte beror på att åklagarkammaren inte har tillförsäkrats tillräckliga åklagarresurser på ekosidan.

Åklagarmyndigheten anförde i huvudsak följande.

Bakgrund

Efter att anmälan om bl.a. skattebrott den 23 april 2001 inkommit till åklagarkammaren beslutade åklagaren den 31 juli 2001 att inleda förundersökning. Den 12 maj 2004 inkommer en anmälan om försvårande av skattekontroll. Samma dag beslutar åklagaren att inleda förundersökning. Av handlingarna framgår att skattebrottsenheten biträdd med förundersökningen. Den 25 oktober 2004 begär åklagaren att tingsrätten skall förordna offentlig försvarare för den misstänkte AA. Den 18 november 2004 hålls ett första förhör med AA. Under förhöret delges AA misstanke om skattebrott, bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll, samtliga grovt brott. Den 25 november 2004 lämnar åklagaren muntliga direktiv till skattebrottsenheten. I januari och februari 2005 inkommer skrivelser från den offentlige försvararen rörande vad som framkommit under förhöret med AA. I maj 2005 inkommer förhör från skattebrottsenheten. I september och november 2005 inkommer skrivelser/handlingar från den offentlige försvararen. Den 12 januari 2006

lämnar åklagaren muntliga direktiv till skatte-brottsenheten. Den 6 februari 2006 hålls ett slutförhör med AA varvid delgivning sker enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Den 15 februari 2006 inkommer erinran från den offentlige försvararen med anledning av slut-delgivningen. Den 20 februari 2006 inkommer förundersökningsprotokollet till åklagaren.

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.

Som framgår av chefsåklagarens yttrande är anledningen till att förundersökningen mot AA de facto påbörjats först efter ca tre och ett halvt år från det att anmälan om skattebrott inkommit en resursbrist som närmast är att söka hos skattebrotts-enheten och polismyndigheten. Av yttrandet framgår vidare att åklagaren, som ansvarig för förundersökningen i dess helhet, tillsammans med företrädare för skattebrottsenheten och polismyndigheten med viss regelbundenhet går igenom de balanserade ärendena och därefter prioriterar målens handläggning. Den handläggande åklagaren har närmare redogjort för hur prioriteringen går till. Jag har inget att erinra mot det resonemang som därvid förs.

Åklagarens aktivitet som förundersökningsledare bör dokumenteras och då helst i diariet. I nu aktuellt mål finns inte någon sådan dokumenterad aktivitet i diariet från augusti 2001 till oktober 2004. Detta är en brist. Chefsåklagaren har i yttrandet uppgivit att åklagaren tillsammans med företrädare för skattebrottsenheten och polismyndigheten med viss regelbundenhet går igenom de balanserade ärendena. Detta är i sig bra men dessa möten borde enligt min mening dokumenteras. Om en sådan dokumentation inte anses lämplig att göra i diariet bör det däremot vara möjligt att redovisa dessa möten i form av promemoria eller tjänsteanteckning som tillförs respektive ärende. Lämpligen bör därvid någon form av tidsplan tas fram för respektive ärende.

Även om det inte framgår av chefsåklagarens yttrande utgår jag ifrån att chefsåklagaren tagit upp de bristande utredningsresurserna med cheferna för berörda myndigheter.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen skall var och en vid prövning av anklagelse mot honom för brott vara berättigad till domstolsprövning inom skälig tid. Enligt min bedömning har (i vart fall inte hittills) inte någon sådan oskälig tidsutdräkt förekommit som skulle kunna utgöra ett brott mot nämnda artikel i Europakonventionen.

Avslutningsvis vill jag framföra att det naturligtvis inte är tillfredsställande att en skattebrottsutredning i praktiken inte kan påbörjas förrän efter tre och ett halvt år efter att anmälan gjorts. En sådan tidsutdräkt innebär bl.a. större utrednings-svårigheter och att straffvärdet minskar. Såvitt kan bedömas har dock åklagaren gjort vad som står i hans makt att under rådande förutsättningar försöka att leva upp till förundersökningsledarskapet.

Ärendet remitterades därefter till Skatteverket för upplysningar och yttrande över skattebrottsenhetens handläggning av ärendet.

Skatteverket inkom med ett remissvar i vilket även ett yttrande från Skatteverkets mittregion redovisades. I yttrandet redogjordes även för handläggningen hos kontoret i Arvika.

Av yttrandet från Skattebrottsenheten i mittregionen framgick i huvudsak följande.

Under den tiden ärendet legat i balans har fortlöpande diskussioner förts om ärendeläget och hur prioriteringar skall göras. Det aktuella ärendet har flera gånger varit uppe vid dessa diskussioner men har bedömts kunna avvakta med hänsyn till mer prioriterade ärenden. Diskussionerna har förts både internt och med sam-

verkande parter på åklagarkammaren och polismyndigheten. Under den aktuella tiden har stor del av skattebrottsenhetens resurs använts i ärenden som prioriterats eftersom det avsett misstankar om grov brottslighet i pågående verksamheter. I många av dessa har också tvångsmedel använts vilket medfört att utredningarna behövs genomföras skyndsamt, utan avbrott för andra utredningar.

Detta sammantaget har medfört att AA:s ärende blivit liggande i balans under en längre tid än normalt.

Skatteverkets resurser

Skatteverket startade upp verksamheten med skattebrottsenheter under 1998. Verksamheten har sedan successivt byggts ut över hela landet. I Örebroregionen, där stationeringen i Karlstad ingår, startade vi med fyra handläggare. Verksamheten har sedan stegvis byggts upp till att i dag omfatta femton handläggare. En fortsatt utbyggnad av verksamheten pågår alltså, med beslutad rekrytering under hösten 2006. Skatteverket har därigenom visat att man insett behovet och även vidtagit åtgärder för att utvidga verksamheten för att bättre kunna möta flödet av inkommande ärenden. Några möjligheter att genomföra utredningen med annan personal än skattebrottsutredare har inte funnits då det dels krävs särskild kompetens för att utreda brott, dels finns sekretess mellan skatteverkets brottsutredande och dess fiskala gren.

I den del som rörde skattebrottsenheten anförde Skatteverket i huvudsak följande.

Handläggningstiden hos skattebrottsenheten, dvs. tiden innan brottsutredningen påbörjades, har varit för lång. Det måste dock beaktas att skattebrottsverksamheten är under uppbyggnad.

Beträffande handläggningen hos kontoret i Arvika anförde Skatteverket vidare i huvudsak följande.

Av utredningen i ärendet framgår således sammanfattningsvis följande.

Dåvarande Skattemyndigheten i Örebro (SKM) omprövade den 31 december 1998 AA:s taxering 1998 varvid SKM bl.a. fastställde ett betydande underskott av näringsverksamhet.

Den 18 januari 2005 inkom AA genom sitt ombud, BB, med ett brev till skattebrottsenheten vid mittregionen (SBE) där han bland annat efterfrågade upplysningar om i vilken omfattning AA hade rätt att utnyttja nämnda underskott av näringsverksamhet.

Den 7 februari 2005 överlämnade SBE brevet från AA:s ombud till Skattekontoret Åmål, Arvikakontoret för besvarande. SBE underrättade AA:s ombud om åtgärden.

I ett brev daterat den 7 september 2005 skrev ombudet att skattekontoret ännu inte lämnat något svar på hans frågor. Samtidigt begärde ombudet även formellt omprövning av AA:s taxeringar ”fr.o.m. 1999 års taxering och framåt”.

I brev till skattekontoret den 21 december 2005 samt den 27 januari 2006 påminde ombudet om ärendet.

Först den 6 mars 2006 tog en handläggare på skattekontoret telefonkontakt med ombudet. Samma dag fattade Skatteverket omprövningsbeslut för taxeringsåren 2002 - 2004 varvid AA tillgodofördes det från taxeringsåret 1998 kvarvarande underskottet av näringsverksamhet. Omprövningsärendena diariefördes först i samband med att beslut fattades.

Bedömning

Skrivelser med förfrågningar som inkommer till Skatteverket ska omgående registreras i diariet och besvaras inom 14 dagar. S:s skrivelse den 17 januari 2005 har varken diarieförts eller besvarats av skattekontoret. Inte heller har skrivelsen den 7 september 2005 med uttrycklig begäran om omprövning föranlett att ett omprövningsärende registrerades i diariet förrän beslut fattades i ärendet. De båda

skrivelserna den 21 december 2005 och den 27 januari 2006 har överhuvudtaget inte diarieförts i omprövningsärendet. Det är först i samband med beslut i omprövningsärendet som registrering sker av omprövningsärendet.

Detta är enligt Skatteverkets mening inte en acceptabel hantering av de inkomna skrivelserna och omprövningsärendet.

Obligatorisk omprövning ska enligt 6 kap. 6 § taxeringslagen (1990:324) ske snarast. Något motsvarande skyndsamhetskrav för s.k. ordinära omprövningar finns inte.

När det gäller obligatoriska omprövningsbeslut har JO vid ett flertal tillfällen uttalat att endast i undantagsfall bör ett överlämnande av överklagande ske senare än någon eller några månader efter det att överklagandet inkom. JO har vidare i beslut den 30 september 2005, dnr 3013-2005, uppgett att vad han uttalat om de obligatoriska omprövningarna enligt 6 kap. 6 § taxeringslagen även gäller handläggningen av s.k. ordinära omprövningar.

Handläggningstiden i det nu aktuella omprövningsärendet, räknat från den 7 september 2005 till den 6 mars 2006, uppgår till sex månader. Enligt Skatteverkets mening borde handläggningen skett snabbare än vad som blev fallet.

AA yttrade sig över remissvaren.

Därefter inhämtades från DD att beslut i frågan om åtal skall väckas eller inte ännu inte var fattat och att hans målsättning är att meddela ett sådant beslut före kommande årsskifte.

Bedömning

Av 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken framgår att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger.

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rätts-säkerhetsintressen 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 2 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, vid undersökningens verkställande anlita biträde av Skatteverket.

Av utredningen framgår att efter det att DD den 31 juli 2001 beslutade att inleda förundersökning och gav direktiv till skattebrottsenheten har, förutom ett inhämtande av kompletterande uppgifter runt årsskiftet 2003/04, några dokumenterade utredningsåtgärder inte vidtagits i ärendet förrän i maj 2004, dvs. nästan tre år efter det att utredningsdirektiven mottogs. Därefter finns ett antal åtgärder dokumenterade fram till januari 2005. Under återstoden av år 2005 är den enda dokumenterade utredningsåtgärden (förutom viss skriftväxling rörande den fiskala delen av Skatteverkets handläggning) ett förhör i maj. I början av innevarande år vidtogs slutligen en del åtgärder varefter förundersökningsprotokollet inkom till åklagaren den 20 februari 2006. Beslut i åtalsfrågan är ännu inte fattat.

Förundersökningen har således pågått under drygt fyra och ett halvt års tid, vilket i sig är en mycket lång tid. Jag kan ha förståelse för att en utredning beträffande brott av aktuellt slag kan vara tidskrävande. I förevarande fall synes emellertid

tidsutdräkten i stället bero på att ärendet först legat helt obearbetat under nästan tre års tid och att handläggningen även därefter under vissa perioder avstannat.

Som förklaring har såväl Åklagarmyndigheten som Skatteverket angett resursbrist hos skattebrottsenheten, vilken medfört att andra ärenden – med exempelvis grov brottslighet i pågående verksamhet där även beslut om tvångsmedel fattats – har prioriterats framför aktuellt ärende. Det har vidare angetts att åklagaren och den utredande personalen haft regelbundna möten där prioriteringsfrågorna har diskuterats.

Jag har ingen anledning att ifrågasätta att arbetssituationen vid skattebrottsenheten varit pressad och att det varit nödvändigt med prioriteringar bland ärendena. Även om det nu aktuella ärendet inte har varit ett prioriterat ärende i vilket tvångsmedel förekommit är det emellertid oacceptabelt att det dröjer närmare tre år innan några utredningsåtgärder vidtas och att det även därefter uppstår längre uppehåll i handläggningen. Det står alldeles klart att handläggningen inte uppfyller det krav på skyndsamhet som föreskrivs i rättegångsbalken.

Med anledning av att såväl DD som CC i sina yttranden angett att det före-kommer fler ärenden där det dröjer flera år innan utredningen kan verkställas utgår jag, i likhet med Åklagarmyndigheten, från att såväl chefsåklagaren som chefen vid skattebrottsenheten informerats om de bristande utredningsresurserna och vidtar de åtgärder som krävs för att komma till rätta med problemet. Jag noterar vidare att en utbyggnad av skattebrottsenhetens verksamhet alltjämt pågår, bl.a. med planerade rekryteringar under denna höst. Jag utgår därvid från att Skatteverket noga följer utvecklingen för att kunna konstatera om den planerade utbyggnaden, när den väl kommit till stånd, varit tillräcklig för att varje ärendes handläggningstid skall hamna på en acceptabel nivå. DD:s uppgift om att det fanns mer än dubbelt så många ärenden i balans vid skattebrottsenheten vid årets ingång än tre år tidigare är oroande.

Beträffande de möten som hållits instämmer jag i vad som anförts i Åklagarmyndighetens yttrande, dvs. att det är en brist att dessa kontakter inte dokumenterats. En sådan dokumentation är viktig, inte bara för att en granskning i efterhand skall kunna göras, utan även t.ex. för att en undersökningsledare som övertar ansvaret för ärendet lättare skall kunna bilda sig en uppfattning om den föregående handläggningen.

I ärendet har slutligen upplysts att förundersökningen slutredovisades till åklagaren i februari 2006 men att åklagaren ännu inte har fattat något beslut. Det är självfallet angeläget att beslut i åtalsfrågan fattas så snart som möjligt sedan utredningen slutförts. I vissa ärenden, t.ex. där den misstänkte är häktad, finns särskilda tidsfrister inom vilka ett beslut i åtalsfrågan skall föreligga. När sådan tidsfrist saknas är det inte möjligt att generellt säga hur lång tid som rimligen kan få förflyta från det att utredningen redovisas tills ett beslut i åtalsfrågan fattas, utan detta måste givetvis få bero bl.a. på vad saken gäller och hur omfattande förundersökningen är. Det ovan nämnda skyndsamhetskravet gäller emellertid till dess att beslut i åtalsfrågan fattats varför ett uppehåll i handläggningen på detta stadium kan medföra

att bestämmelsen åsidosätts. Jag kan inte finna annat än att det dröjsmål som förekommit när det gäller beslut i åtalsfrågan inte är godtagbart. Det förhållandet att det i chefsåklagarens yttrande särskilt angetts att den långa utredningstiden inte beror på att åklagarkammaren inte har tillförsäkrats tillräckliga åklagarresurser för utredning av ekonomisk brottslighet gör dessutom dröjsmålet svårförståeligt. Jag förutsätter att åklagaren snarast tar ställning i ärendet.

Med anledning av att Skatteverket i sitt remissvar också uppehållit sig kring handläggningen vid skattekontoret i Arvika vill jag till sist kommentera även denna.

Till att börja med konstaterar jag att AA:s skrivelser den 17 januari 2005, den 21 december 2005 och den 27 januari 2006 överhuvudtaget inte har diarieförts och att skrivelsen den 7 december 2005, med en uttrycklig begäran om omprövning, inte föranledde någon registrering av ett omprövningsärende förrän den 6 mars 2006 när beslut fattades i ärendet. En sådan handläggning är naturligtvis, som Skatteverket angett, inte acceptabel. Jag instämmer även i Skatteverkets bedömning att handläggningstiden i ärendet, sex månader, varit längre än som kan anses godtagbart.

I ärendet har, när det gäller klagomålet mot skattekontoret i Arvika, samråd skett med justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt.

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