

Kritik mot Ekobrottsmyndigheten för dröjsmål med att fatta beslut i frågan om förundersökning skulle inledas

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 2 maj 2006, uppgav AA att han i november 2004 anmälde till Ekobrottsmyndigheten att ett bolag var utsatt för s.k. bolagsplundring. Han bifogade skriftlig bevisning och uppgifter om gärningsmännens identiteter. Han kände inte till vad som därefter hänt i ärendet.

Utredning

Handlingar i Ekobrottsmyndighetens ärende 921-346-04 infordrades och granskades. Av dessa framgick att AA:s anmälan inkom till Ekobrottsmyndigheten den 9 december 2004 och att beslut i frågan om förundersökning skulle inledas ännu – i maj 2005 – inte hade fattats.

Ekobrottsmyndigheten anmodades att lämna upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet. Yttranden inkom från myndigheten (generaldirektören BB) samt från chefsåklagaren CC och kammaråklagaren DD, vari anfördes bl.a. följande.

DD

Saken avser tidsutdräkt med att fatta beslut huruvida förundersökning skulle inledas eller inte i ett visst ärende. I ärendet har förekommit en anmälan samt en motanmälan där respektive parter inom ett bolag uttalat brottsmisstankar mot varandra. Utgångspunkt för mitt agerande har varit att ingen skulle drabbas av rättsförluster genom ett förhastat beslut.

Jag har behövt ytterligare information för att fatta beslut i förundersökningsfrågan. Det har pågått tvist om vem som rätteligen skulle vara behörig registrerad företrädare för bolaget. Sakfrågan i denna del var under behandling hos Bolagsverket och Handens tingsrätt. Denna frågas avgörande har haft grundläggande betydelse för om brott kunnat misstänkas och även i så fall om brottets rättsliga rubricering. Jag har därmed gjort bedömningen att domstolens avgörande borde avvaktas innan beslut togs i förundersökningsfrågan. Jag har haft betydligt sämre förutsättningar än domstolen att inom ramen för en så kallad förutredning kunna göra en bedömning i frågan. Tvisten drog ut på tiden och företaget försattes i konkurs innan tvisten slutligen avgjordes.

Ett tidigt beslut hade enligt min bedömning löpt risk att vila på en rättsosäker grund oavsett om förundersökning inletts eller ej. Ett avskrivningsbeslut hade sannolikt resulterat i en begäran om överprövning.

Jag har i maj 2005 i samband med myndighetens interna uppföljning av status i ärenden inkomna före 1 mars 2005 i särskilt upprättad promemoria angett skälen till varför inte något beslut fattats i förundersökningsfrågan. Promemorian underställdes staben, men föranledde i detta skede ingen reaktion, varför jag antog att förfarandet i det enskilda fallet godtagits. Jag har dessutom gjort bedömningen att tidsutdräkten under tiden efter juli 2005 med hänvisning till bolagets konkurs inte skulle medföra några rättsförluster i ärendet. Konkursförvaltaren ges i samband med konkursutredningen tillgång till bolagets befintliga räkenskapsmaterial. Jag har inte bedömt det som motiverat att föregripa eller genom anspråk på material fördröja den utredning som konkursförvaltaren därvid företar.

CC

När förundersökning skall inledas är reglerat i Rättegångsbalken och i Förundersökningskungörelsen. Att förundersökningsbeslut bör fattas snart efter att ett brott identifierats är uppenbart. Jag instämmer i att detta normalt bör kunna ske inom en tidsrymd av 30 dagar.

Om anmälan innehåller brister eller är oklar kan komplettering av denna enligt praxis ske genom s.k. förutredning, som naturligtvis bör ske inom rimlig tid.

I detta fall förelåg utöver anmälan även en motanmälan. Det fanns med andra ord två läger som tvistade med varandra. Det rörde oklarhet om vem som ägde företräda bolaget. Enligt uppgift från Bolagsverket fanns tre pågående diarieförda ärenden som rörde bolaget om ändringsanmälningar beträffande företrädare/firmateckning. Tre ansökningar om stämning med yrkanden om ogiltigförklaring av bolagsstämmobeslut och avskedande och om skadestånd hade lämnats in till Handens tingsrätt. Bolagsverket gjorde inga ändringar i registreringen av företrädare/firmatecknare förrän tingsrättens dom fallit i saken. Ett eventuellt brotts rättsliga rubricering påverkades av vem som var behörig företrädare för bolaget. Åklagaren ansåg att rättssäkerheten krävde att en visst brott kunde identifieras för att beslut skulle kunna fattas om att inleda förundersökning. Åklagaren bedömde också att saken om vem som var behörig företrädare lämpligare avgjordes inom ramen för en tvistemålsförhandling än genom en bedömning efter genomförd förutredning. Han bestämde sig därför för att av rättssäkerhetsskäl avvakta med sitt ställningstagande till dess att tvisten var avgjord. Vid en avvägning mellan rättssäkerhetsintresset och önskan om att fatta beslut snabbt, fick rättssäkerhetsintresset fälla avgörandet.

För min del, som kammarchef, delade jag denna bedömning. Åklagaren skrev med utgångspunkt från en analys gjord av en ekorevisor en promemoria där han förklarade sitt ställningstagande. Promemorian skickades tjänstevägen till staben. Staben reagerade inte på innehållet i promemorian, varför åklagaren – och jag själv – antog att förfaringssättet hade accepterats. Företaget hann dock gå i konkurs innan tvisten avgjordes.

En kammaråklagare utövar själv myndighet och fattar självständiga beslut. Jag, som har varit informerad om handläggningen av ärendet, kan inte bestämma när och hur en åklagare skall fatta beslut. Jag kan dock i min arbetsledande funktion lotta om ärendet till annan åklagare. Om jag gör detta med avsikt att ett visst beslut skall fattas, tangerar jag dock att i praktiken utföra en överprövning. Jag saknar behörighet att överpröva ett ärende. Detta kan endast överåklagare göra. Vederbörande kammaråklagare och jag själv utgick dock från att staben varit informerad om att åklagaren avvaktade med beslutet i förundersökningsfrågan och om skälen till detta. Möjlighet har således hela tiden funnits att flytta handläggningen till annan åklagare och till högre åklagare.

Som ansvarig kammarchef tar jag självfallet fullt ansvar för hur ärendet har hanterats och om jag kan anses ha brustit i uppföljningen på kammaren.

BB

Ekobrottsmyndighetens bedömning är att brottsanmälningarna vanligen håller sådan kvalitet att det närmast är fråga om undantagsfall där det inte utan ytterligare utredning dessförinnan, är möjligt att ta ställning till huruvida förutsättningarna för att inleda förundersökning är uppfyllda. I de fall anmälaren är annan än konkursförvaltare eller Skatteverket torde det emellertid kunna vara något mer förekommande att brottsanmälningarna inte håller sådan kvalitet att det är möjligt att direkt ta ställning om förundersökning skall inledas.

I den ursprungliga brottsanmälan görs gällande att två namngivna personer gjort sig skyldiga till konkreta brottsliga gärningar, vilka närmast torde kunna vara att bedöma som bedrägeri och osant intygande. Omständigheterna kring de påstådda brotten är dock oklara i så motto att det hänvisas till handlingar vilka inte är bifogade till brottsanmälan. Bilden kompliceras ytterligare av den motanmälan som inkommer cirka en månad senare. Även denna anmälan innehåller påståenden om konkreta brottsliga gärningar, vilka skulle kunna vara att bedöma som bokföringsbrott, skattebrott och förskingring, alternativt trolöshet mot huvudman. I brottsanmälan sker hänvisningar till handlingar vilka inte bifogats anmälan. Sammantaget ger de två anmälningarna intryck av att det rått starka motsättningar mellan två fraktioner i bolagets styrelse.

Jag tar inom ramen för detta yttrande inte ställning till om det föreliggande materialet är tillräckligt för att kunna fatta beslut i frågan om förundersökning bör inledas för något brott. Om den ansvariga åklagaren gjort bedömningen att beslutsunderlaget varit otillräckligt, vilket rimligen måste ha skett eftersom något beslut i förundersökningsfrågan inte fattats, borde han emellertid senast en kort tid efter att den andra brottsanmälan inkommit ha föranstaltat om en begränsad förutredning i syfte att bredda beslutsunderlaget. Senast några månader därefter borde han ha tagit ställning till om det förelåg skäl för att inleda förundersökning. Det är riktigt att vissa åtgärder vidtagits och dessa får antas ha skett inom ramen för någon form av förutredning. Åtgärderna har emellertid varit utdragna i tiden och inte legat till grund för något beslut i förundersökningsfrågan. Min uppfattning är att det inte torde vara förenligt med gällande regelverk som åklagare och förundersökningsledare att bedriva förutredning under sådan lång tid och utan att vidta utredningsåtgärder med mer konkret syfte än vad som kommit att bli fallet i detta ärende.

Myndigheten bedriver ett fortgående arbete för att minska genomströmningstiderna. Det arbetet sker på flera sätt. När det gäller tiden för beslut i förundersökningsfrågan framgår av myndighetens verksamhetsplan för 2005 att tiden från anmälan till beslut i genomsnitt inte skall överstiga 30 dagar i projektärenden. Att detta även gäller för innevarande år framgår av årets verksamhetsplan. Därutöver kan i detta sammanhang nämnas att jag den 13 april 2005 fattade beslut angående handläggningen av äldre ärenden. Detta innebär att beslut i förundersökningsfrågan skulle fattas inom en månad i samtliga ärenden med brottsanmälningar vilka inkommit före den 1 mars 2005.

Jag kan konstatera att detta ärende inte handlagts enligt gällande rutiner och att den ansvarige kammarchefen torde vara ansvarig för den bristande uppföljningen. Ärendet är numera överflyttat på en åklagare som är särskilt avdelad för att handlägga äldre ärenden.

Under ärendets handläggning hos JO upplyste Ekobrottsmyndigheten att beslut i förundersökningsfrågan fattades den 19 oktober 2006.

AA yttrade sig över Ekobrottsmyndighetens remissvar.

Bedömning

Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken skall förundersökning 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. En förundersökning kan således

inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott. Det ankommer alltid på förundersökningsledaren att omgående ta ställning till om uppgifterna i en brottsanmälan utgör tillräcklig grund för ett beslut i förundersökningsfrågan samt att – om detta inte skulle vara fallet – föranstalta om de förutredningsåtgärder som krävs för att man så snabbt som möjligt skall få fram erforderligt beslutsunderlag. Det är viktigt – inte minst för möjligheten att säkra bevisning – att åklagaren skyndsamt tar ställning till om förundersökning skall inledas så att behövliga utredningsåtgärder kan vidtas utan dröjsmål.

I det aktuella ärendet dröjde det cirka ett år och tio månader från det att den första anmälan gjordes till dess att åklagare fattade beslut i frågan om förundersökning skulle inledas.

Av DD:s redogörelse framgår att ärendet var särpräglat på så sätt att frågan om vem som rätteligen var att anse som behörig företrädare för bolaget var föremål för tvist vid domstol. Jag saknar underlag för att bedöma om situationen var sådan, att det vid en viss utgång i tvisten saknades anledning att anta att brott hade förövats. Om så var fallet, stod DD inför valet att antingen fatta beslut om att inte inleda förundersökning eller avvakta att målet avgjordes. Jag kan i och för sig förstå att han vid sådant förhållande önskade avvakta domstolens avgörande.

DD har vidare uppgett att han i maj 2005 upprättade och tillställde Eko-brottsmyndighetens stab en promemoria i vilken han redovisade de bedömningar han gjort. Promemorian avslutades med att beslut i frågan om förundersökning skulle inledas borde anstå i avvaktan på att frågan om behörig firmatecknare kunde fastställas. Promemorian föranledde emellertid inte någon reaktion och jag har därför viss förståelse för att DD fick uppfattningen att myndighetens ledning instämde i hans bedömning av hur ärendet borde handläggas.

En sådan handläggning som förekommit i detta fall, som i realiteten innebar att ingen åtgärd alls vidtogs kan emellertid inte, trots nyss redovisade omständigheter, få fortgå under så lång tid som det här varit fråga om.

BB har också för sin del anfört att DD – för det fall att han bedömde beslutsunderlaget som otillräckligt – inom en kortare tid efter att anmälningarna kommit in borde ha föranstaltat om förutredning och senast några månader därefter ha tagit ställning till om förundersökning skulle inledas eller inte. Hennes bedömning synes således vara att andra åtgärder än att invänta domstolens avgörande kunde ha gett underlag för en prövning av om det fanns anledning anta att brott hade begåtts.

Mot nu angiven bakgrund kan DD inte undgå kritik för sin handläggning av ärendet. Inte heller CC, som varit införstådd med handläggningen och inte reagerat däröver, kan undgå viss kritik.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.