

Oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis

Initiativet

I november 2007 genomförde jag en inspektion vid Norrorts åklagarkammare i Stockholm (dnr 5012-2007). Jag fann då betydande brister i kammarens handläggning av ärenden med unga målsägande och/eller unga misstänkta och begärde därför att per den 30 april 2008 få en redovisning bl.a. av vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att handläggningen av sådana ärenden sker i enlighet med i författning föreskrivna frister.

I en redogörelse som kom in till JO den 9 maj i år lämnade chefsåklagaren AA de begärda uppgifterna. Han anförde vidare att resursläget för kammaren för närvarande var ”snudd på katastrofalt” och att han med anledning av detta hade tvingats till drastiska åtgärder. Han uppgav därvid bl.a. att tre eller fyra s.k. allmänna rotlar skulle komma att ”vilandeförklaras” i hans namn och att dessa ärenden inte skulle komma att vara föremål för någon handläggning ifall inte ”något akut” uppstod. Vidare uppgav han att till kammaren redovisade ärenden där polisen varit förundersökningsledare inte hade handlagts sedan en månad samt att han hade tvingats meddela Attunda och Norrtälje tingsrätter att de måste ställa in fyra respektive en förhandlingsdag eftersom det inte hade funnits åklagare att skicka till förhandlingarna.

Med anledning av dels redogörelsen från Norrorts åklagarkammare, dels uppgifter i medier under april och maj månad om balans- och arbetsläget vid såväl Norrortskammaren som andra åklagarkammare i Stockholm beslutade jag den 14 maj att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

Utredningen

Granskningens omfattning

En översiktlig granskning av balans- och arbetsläget genomfördes under en uppföljande inspektion vid Norrorts åklagarkammare i Stockholm. Vidare ombads chefsåklagarna vid Västerorts åklagarkammare, City åklagarkammare, Söderorts åklagarkammare och Södertörns åklagarkammare att komma in med en översiktlig redogörelse för balans- och arbetsläget vid respektive kammare.

Vissa kompletterande muntliga upplysningar inhämtades.

Jag sammanträffade den 29 maj 2008 med riksåklagaren på dennes kansli för att vid ett möte med honom och några av hans medarbetare informera mig om den uppkomna situationen. Vid mötet informerade riksåklagaren bl.a. om bakgrunden till det beslut som han den 29 april 2008 fattat om stopp för anställningar för att ersätta personal som avslutar sin anställning liksom för anställning av arvodespersonal.

Jag har slutligen tagit del av riksåklagarens beslut den 16 juni 2008. Beslutet innebär huvudsakligen att anställning av ett visst angivet antal befattningshavare får ske samt att en särskild central arbetsgrupp för avarbetning av balanser ska tillsättas.

Granskningens resultat

Vid den översiktliga granskningen av balans- och arbetsläget vid Norrorts åklagarkammare framkom att omkring 70 ärenden hade "vilandeförklarats".

Vid en genomgång av de "vilandeförklarade" ärendena noterades bl.a. följande.

- Ett flertal ärenden syntes vara klara för beslut i åtalsfrågan. Bland dessa fanns ett omfattande ärende rörande grovt tullbrott i vilket ett större beslag hade verkställts.
- Ett ärende gällde misstanke om grov misshandel alternativt misshandel i vilket målsäganden var under 18 år. Anmälan i ärendet hade gjorts i oktober 2006. I ett annat ärende fanns, bland den inkommande posten, en anmälan rörande brott där målsäganden var under 18 år.
- Ett flertal ärenden gällde misstanke om bedrägeri och andra förmögenhetsbrott. I flera ärenden gällde misstanken brott begångna åren 2003–2006. I några av dessa hade personer delgivits misstanke om brott för flera år sedan men det fanns också ärenden där en utpekad person, såvitt framgick av tillgängliga handlingar, ännu inte hade delgivits misstanke. I några av de granskade ärendena fanns ingen uppgift om att något direktiv hade lämnats trots att anmälningarna kom in i september 2006 respektive i maj 2007. Ett ärende avsåg ett bedrägeri som numera torde vara preskriberat, och i flera ärenden kunde konstateras att misstänkta brott, i vart fall successivt, skulle komma att preskriberas under hösten 2008.
- I ett ärende hade en person i februari 2005 gett in en klagan över ett godkänt föreläggande av ordningsbot. Det framgick av en skrivelse i ärendet daterad i april 2008 att alla handlingar i ärendet hade förkommit. I skrivelsen ombads den misstänkte att kontakta åklagarkammaren.

Vidare gjordes vissa iakttagelser beträffande de polisledda förundersökningarna som hade redovisats till åklagarkammaren utan att någon åtgärd hade vidtagits

samt beträffande de instämnda ärenden där utsatta huvudförhandlingar hade fått ställas in på grund av åklagarbrist.

Av de skriftliga redogörelser som kom in från chefsåklagarna vid de övriga åklagarkammarna i Stockholm framgick sammanfattningsvis att arbetsläget vid samtliga kammare, möjligen med undantag för Södertörns åklagarkammare, är synnerligen ansträngt.

Vid mötet med riksåklagaren framfördes de synpunkter som framgår av bilaga (här utelämnad).

Rättslig reglering

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned, 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken. Om en förundersökning rör brott där den misstänkte och/eller målsäganden är under 18 år föreligger dels ett allmänt krav på särskild skyndsamhet, dels – under vissa förutsättningar – särskilda tidsfrister som får överskridas endast under vissa speciella omständigheter (se 4 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 2 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Särskilda tidsfrister gäller även i de fall då den misstänkte, oavsett dennes ålder, är frihetsberövad.

Det är undersökningsledaren som har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet, 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen.

Enligt artikel 6:1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska var och en, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott, bl.a. vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid. Den relevanta tidpunkten från vilken den åsyftade tidsperioden ska beräknas har inträtt när myndigheterna har vidtagit någon åtgärd som lett till att en persons situation har väsentligt påverkats av att det föreligger en misstanke mot honom. En sådan åtgärd kan bestå i att förundersökning har inletts eller i att den misstänkte har anhållits eller häktats eller har underrättats om att han är misstänkt för brott. Även dröjsmål under förundersökningen kan således leda till att kravet i artikel 6:1 på rättegång inom skälig tid inte anses ha respekterats (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl. s. 262 f. och 267).

I de fall då den som anklagas för brott också är frihetsberövad finns en särskild bestämmelse om rätt till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avbidan på rättegång, se artikel 5:3 i Europakonventionen. Uttrycket ”skälig tid” bör därvid i princip avse en kortare tid än den som gäller enligt artikel 6:1 (Danelius, a.a. s. 119).

Bedömning

Inledning

Jag har under de drygt fyra år som gått sedan jag tillträdde som chefsjustitieombudsman hanterat en mängd klagomål mot polis och åklagare. Vidare har jag genomfört ett antal inspektioner vid polismyndigheter och åklagarkammare. Det som därvid framkommit har i ett stort antal ärenden föranlett mig att konstatera att den brottsutredande verksamheten uppvisar allvarliga brister och att handläggningstiderna i åtskilliga fall inte står i överensstämmelse med de krav på skyndsamhet som gäller.

Jag kommer därför att inom ramen för detta initiativ behandla förhållanden vid såväl polismyndigheterna som Åklagarmyndigheten.

lakttagelser i klagomålsärenden och vid inspektioner

Redan i den första av de ämbetsberättelser som jag medverkat till sedan mitt tillträde tvingades jag konstatera att det fanns allvarliga brister i polisens arbete med att utreda såväl s.k. vardagsbrottslighet – som t.ex. bedrägeri, stöld och misshandel av normalgraden – som brott begångna av eller mot ungdomar. Jag hade – i klagomålsärenden och vid inspektioner – funnit åtskilliga fall där vardagsbrott under lång tid inte föranlett några utredningsåtgärder. Det hade ibland gällt även då det funnits en utpekad gärningsman, och jag konstaterade att det inte föreföll alldeles ovanligt att en brottsanmälan inte hann utredas innan det påstådda brottet preskriberades (JO 2004/05 s. 16).

Jag konstaterade också att det i flera av de ärenden i vilka polisen kritiserats för långsam handläggning funnits anledning att rikta kritik också mot åklagare för att inte med tillräcklig kraft ha drivit förundersökningen framåt.

Jag kan nu, fyra år senare, konstatera att dessa allvarliga brister i den brottsutredande verksamheten tycks bestå. Jag finner alltså, med en oroväckande regelbundenhet, vid min granskning av förundersökningar rörande brott som drabbar enskilda i deras vardag ärenden som legat i mer än ett års tid – och i många fall under betydligt längre tid än så – utan att någon utredningsåtgärd över huvud taget har vidtagits eller i vissa fall t.o.m. utan att ärendet har tilldelats någon handläggare hos polisen. Jag finner också många exempel på förundersökningar i vilka utredningen till en början bedrivits med acceptabel skyndsamhet men därefter under långa perioder helt avstannat, vilket medfört att den sammanlagda utredningstiden blivit väsentligt längre än nödvändigt. Det finns också fortfarande exempel på att förundersökningar lagts ned på grund av att det brott som anmälan avser har hunnit preskriberas innan utredningen färdigställts.

Under senare år har jag valt att inte i JO:s ämbetsberättelse redovisa kritikbeslut av detta slag. Jag har från år 2004 meddelat ungefär 400 beslut i vilka jag funnit skäl att kritisera polis och/eller åklagare. En översiktlig genomgång av JO:s diarium tyder på att mer än 40 % av dessa har rört bl.a. långsam handläggning. Jag har t.ex. vid varje inspektion av polismyndighet eller åklagarkammare som genomförts

under den tiden – i större eller mindre utsträckning – gjort iakttagelser om långsam handläggning. Vidare kan nämnas ett antal kritikbeslut i klagomålsärenden som gällt brister i utredningen av bedrägeribrott hos Stockholmspolisen (t.ex. dnr 721-2006, 3662-2006 och 1031-2008) och ärenden där förundersökningar lagts ned på grund av att preskription inträtt (t.ex. dnr 183-2005, 389-2005, 1664-2006, 5457-2006 och 156-2007).

De längsta utredningstiderna och de allvarligaste bristerna förekommer i ärenden där det inte finns några särskilda i författning föreskrivna tidsfrister, förutom det allmänna skyndsamhetskrav som föreskrivs i rättegångsbalken och den rätt till rättegång inom skälig tid som Europakonventionen ger den enskilde. Jag har dessvärre funnit att det fortfarande är långt ifrån ovanligt att även särskilt föreskrivna tidsfrister överskrids. Jag har således vid samtliga de inspektioner av en polismyndighet eller åklagarkammare som genomförts sedan jag tillträdde som chefsjustitieombudsman funnit ärenden där den misstänkte och/eller målsäganden är under 18 år där tidsfrister överskridits eller det särskilda skyndsamhetskravet inte uppfyllts. Även åtskilliga klagomålsärenden har handlat om att dessa frister eller detta skyndsamhetskrav inte har iakttagits (se t.ex. dnr 2089-2005, 3012-2006, 5026-2006, 5467-2006, 5878-2006, 874-2007, 4698-2007 och 2205-2008).

Den utdragna handläggningen brukar regelmässigt anges bero på bristande resurser och ett ansträngt arbetsläge hos såväl polismyndigheterna som Åklagarmyndigheten. Jag har naturligtvis inte haft anledning att betvivla att så kan vara fallet. Men mitt intryck är att även personliga tillkortakommanden, bristande kompetens och utbildning hos utredningspersonal, svårigheter att rekrytera nya medarbetare vid uppkomna vakanser, felprioriteringar och bristande ledning från chefers sida i vissa fall bidragit till oförmågan att snabbt och effektivt utreda brott. Det är givetvis, oavsett vad som i det enskilda fallet är huvudorsaken till bristerna, helt oacceptabelt med dröjsmål i handläggningen av det slag som nu redovisats.

Den nuvarande situationen vid åklagarkamrarna m.m.

Även om jag i många fall funnit skäl att kritisera åklagare i ärenden rörande långsam handläggning vill jag understryka att det är min uppfattning att den långa handläggningstiden i den brottsutredande verksamheten – i vart fall hittills – i huvudsak har berott på att ärenden har blivit liggande hos polisen. Detta uttalande bygger jag dels på att jag haft anledning att kritisera polisen oftare än åklagare, dels på att den kritik jag uttalat mot åklagare till stor del består av kritik för att denne inte varit tillräckligt pådrivande för att förmå polisen att vidta de åtgärder som åklagaren redan gett direktiv om.

De uppgifter som föranledde detta initiativärende talar emellertid dessvärre för att arbetsläget hos vissa av landets åklagarkammare nu har blivit sådant att ärenden även där i ökad utsträckning blir liggande utan att åtgärder vidtas. Det är naturligtvis alarmerande.

Jag ser också mycket allvarligt på uppgifterna om att åklagarkammare har behövt vända sig till tingsrätterna med begäran om att ställa in huvudförhandlingar med anledning av åklagarbrist. Att en huvudförhandling i ett brottmål ställs in på grund av att det saknas företrädare för staten bör helt enkelt inte förekomma, annat än i mycket speciella situationer.

Av utredningen i ärendet har framkommit, som nämnts inledningsvis, att chefen för Norrortskammaren, AA, har "vilandeförklarat" vissa ärenden och avser att inom kort förfara på samma sätt med ytterligare ett antal ärenden. Det gäller ärenden som lottats på rotlar som är eller snart kommer att bli vakanta, bl.a. till följd av att innehavaren blir föräldraledig och inte får ersättas. Ärendena får vila genom att de lottas över till chefsåklagarens rotel och genom att några åtgärder inte kommer att vidtas i ärendena om inte något "akut" uppstår.

Som framgår under rubriken Rättslig reglering finns det i rättegångsbalken, förundersökningskungörelsen och Europakonventionen bestämmelser som ställer krav på skyndsamt handläggning av en förundersökning. Det saknas lagligt stöd för en åtgärd som innefattar att medvetet, av de skäl som anförts, avstå från att vidta handläggningsåtgärder i en förundersökning. Även om arbetsläget är synnerligen ansträngt kan således inte vissa ärenden förklaras "vilande".

Av de mätningar av arbetstrycket som görs vid Åklagarmyndigheten framgår att Norrortskammaren i maj 2008 hade det högsta arbetstrycket i landet. Jag kan därför i och för sig förstå att AA, genom att förklara ärenden "vilande" i stället för att fördela dem på åklagare i tjänst, velat undvika att ytterligare öka trycket på var och en av sina medarbetare. Inget av alternativen erbjuder emellertid någon lösning på grundproblemet, dvs. att arbetstrycket i kombination med de tillgängliga resurserna inte gör det möjligt att säkerställa att dessa ärenden kan handläggas på ett sätt som överensstämmer med gällande rätt. Denna situation är naturligtvis helt orimlig.

Avslutande synpunkter

Min granskning av den brottsutredande verksamheten under de senaste drygt fyra åren har således gett mig intrycket att denna är behäftad med mycket allvarliga brister. Jag anser mig ha tillräckligt underlag för att med fog kunna säga att den enda ärendetyp i vilken det, såvitt jag har kunnat se, inte förekommer oacceptabelt långa handläggningstider är ärenden där den eller de misstänkta är frihetsberövade. Detta är givetvis synnerligen bekymmersamt.

Det framförs i den allmänna debatten ofta synpunkter av innebörd att polisen behöver bli mer synlig och att en ökning av antalet patrullerande poliser har en brottsförebyggande effekt och ökar tryggheten på gator och torg. Jag har naturligtvis ingenting emot att antalet patrullerande poliser ökar, men vill betona att detta inte bör ske på bekostnad av den utredande – och för allmänheten inte fullt lika synliga – delen av polisens verksamhet. Min uppfattning är nämligen att även en väl fungerande utredningsverksamhet har en betydande brottsförebyggande effekt och därmed bidrar till tryggheten i samhället.

I den ämbetsberättelse som jag tidigare refererat till (JO 2004/05) redovisade jag att mitt intryck var att uppgiften att utreda mindre grov brottslighet på vissa håll inte upplevs som tillräckligt angelägen, vare sig bland enskilda polismän eller hos polismyndigheternas ledningar. Detta intryck består.

Att bli anklagad för att ha begått ett brott, liksom att ha blivit utsatt för ett brott, innebär naturligtvis en stor påfrestning och kan få betydande återverkningar i det dagliga livet såväl för den direkt drabbade som för dennes eller deras anhöriga. Det är vidare en självklarhet att en förhörspersons minnesbilder bleknar med tiden och att förutsättningarna för denne att återge sina iakttagelser på ett sätt som överensstämmer med verkligheten generellt sett minskar ju längre tid som hinner förflyta innan ett förhör hålls. Det är därför av grundläggande betydelse såväl för allmänhetens förtroende för polis och åklagare som för kvaliteten på brottsutredningar att anmälda brott utreds inom rimlig tid.

Jag kan inte ha någon välgrundad uppfattning om problemet med alltför långa handläggningstider i den brottsutredande verksamheten bör mötas med ökade resurser eller organisatoriska åtgärder. Ett rimligt antagande är att bådadera fordras. Det står i vart fall helt klart att för att lösa de akuta ekonomiska problem som Åklagarmyndigheten för närvarande brottas med, och som föranlett riksåklagaren att besluta om drastiska besparingar, är det helt nödvändigt att tillräckliga resursförstärkningar snarast kommer till stånd.

Jag vill dock betona vikten av att det vid resursfördelningen anläggs ett helhetsperspektiv på rättsväsendet så att en långsiktigt hållbar ordning kan åstadkommas. En satsning på t.ex. polisen medför ju med nödvändighet ett ökat tryck även på åklagarkamrarna och domstolarna. På motsvarande sätt förefaller det rimligt att anta att om resurser tillförs domstolarna i syfte att arbeta ned bl.a. brottmålsbalanserna till en acceptabel nivå, medför detta att fler mål sätts ut till huvudförhandling och att åklagarna därmed generellt får ägna en större andel av sin arbetstid åt sådana förhandlingar och i motsvarande mån får mindre tid till sina övriga arbetsuppgifter. Det finns då en risk att en satsning på domstolarna får den oönskade effekten att balanserna ökar hos åklagarkamrarna och polismyndigheterna.

Den nuvarande mera akuta situationen är ett tydligt exempel på det sagda. Av de upplysningar som inhämtats från chefsåklagarna vid Stockholmskamrarna har framkommit inte bara att förhandlingar på grund av brist på åklagare behövt ställas in, utan flera av chefsåklagarna har också uppgett att de inte kunnat tillmötesgå tingsrätters önskemål om att få sätta ut extra förhandlingar för att kunna avarbeta domstolens balanser. Vid mötet hos riksåklagaren framhölls att myndigheten inför inrättandet av en balansavverkningsenhet vid Stockholms tingsrätt, avdelning 50, till bl.a. Justitiedepartementet framfört att ett sådant tillskott på domstolssidan kräver ökade resurser också till Åklagarmyndigheten. Några ytterligare medel har emellertid inte erhållits.

Det torde ha framgått att jag är mycket bekymrad dels över de brister jag ansett mig kunna konstatera i den brottsutredande verksamheten, dels över att jag från min horisont inte tycker mig kunna skönja några tecken på att läget är på väg att förbättras. Flertalet av åklagarkamrarna i Stockholmsområdet uppger bl.a. att de är, eller i något fall snart kommer att vara, kraftigt underbemannade. Klagomålen till JO rörande långsam handläggning hos polis och åklagare visar heller inte någon tendens att minska i antal.

Jag anser mot den nu angivna bakgrunden att det finns anledning att överlämna ett exemplar av detta beslut även till Justitiedepartementet och justitieutskottet.