

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

Anmälan

AA framförde i en anmälan klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län och Ekobrottsmyndigheten (EBM).

AA anförde i huvudsak följande. I juli 2003 gav hans företag ett kortfristigt lån om 200 000 euro till ett annat företag. Lånet återbetalades aldrig trots upprepade försök, varefter han förstod att han blivit utsatt för ett bedrägeri. Den 19 december 2005 lämnade han därför in en polisanmälan till både polisen (om bl.a. bedrägeri) och EBM (om bl.a. skattebrott). Det dröjde därefter en månad innan han fick bekräftelse på anmälan och ett diarienummer från polisen. I april 2006 blev han kallad till förhör och någon månad senare förhördes även hans son. Under hösten 2006 ringde utredande polisman till honom och i december 2006 skickade han ett e-postmeddelande, som polismannen besvarade och upplyste honom om att fallet ”fortfarande lever”. Under 2007 hörde han inte någonting från polisen. Han är mycket kritisk till hur polisen prioriterat sitt arbete. Det kan inte vara förenligt med en rättsstats värderingar att brott av detta slag inte blir utrett inom rimlig tid. – EBM underrättade honom den 16 januari 2006 om att myndigheten beslutat att inte inleda förundersökning med anledning av de anmälningar som handlagts där. Att myndigheten vägrat befatta sig med hans anmälan anser han är i strid med myndighetens instruktioner. EBM har också gjort obegripliga prioriteringar.

Utredningen

Muntliga upplysningar inhämtades och handlingar i polismyndighetens ärende K11218-06 och Åklagarmyndighetens, City åklagarkammare i Stockholm, ärende dnr 111-803-06 infortrades och granskades. Av dessa framgick följande. Polisanmälan registrerades den 13 januari 2006 och förundersökning inleddes samma dag. Den 20 januari 2006 överfördes ärendet till åklagare, och förundersökningsledningen övertogs av kammaråklagaren BB den 23 januari 2006. Enligt polisinspektören CC hölls förhören med AA och dennes son efter direktiv från åklagaren. Den enda noteringen i åklagarkammarens diarium om direktiv till polisen är daterad den 1 mars 2007.

Handlingar infordrades även från EBM. Av dessa framgick att anmälan om bl.a. skattebrott, oredlighet mot borgenärer och bedrägeri inkom den 21 december 2005 samt att beslut att inte inleda förundersökning fattades den 16 januari 2006. Vidare upplystes AA om att anmälan om bedrägeri inte handlades av EBM utan av Åklagarmyndigheten.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten och polismyndigheten för upplysningar över handläggningstiden i ärendet om bedrägeri och en bedömning av det som kommit fram.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren DD) inkom med ett remissvar till vilket upplysningar från vice överåklagaren EE hade fogats (här utelämnade).

DD anförde i huvudsak följande.

Bakgrund

Av handlingarna i ärendet och av upplysningarna från kammaren framgår följande.

En polisanmälan avseende bedrägeri gjordes den 13 januari 2006 och samma dag inleddes en förundersökning av polisen.

Den 20 januari 2006 lottades ärendet på rotel 17 vid City åklagarkammare i Stockholm med kammaråklagaren BB som ansvarig handläggare. Diariet innehåller inte någon uppgift om att direktiv till polisen eller annan åtgärd har vidtagits. Utredaren vid Polismyndigheten i Stockholms län har dock enligt handlingarna i ärendet uppgett att han följt BBs direktiv och hållit förhör med anmälan och dennes son. Dessa förhör hölls den 5 april 2006 respektive den 4 maj 2006. Förhören har emellertid inte inkommit till åklagarkammaren men finns i polisens akt. Uppgifterna i diariet ger alltså inte stöd för att det förekommit några kontakter mellan åklagaren och polisen.

Kammaråklagaren BB övergick maj 2006 till en deltidstjänst och lämnade rotel 17 den 1 december 2006.

Därefter var roteln vakant till dess kammaråklagaren FF tog över roteln efter årsskiftet. FF skickade direktiv den 1 mars 2007. Några utredningsåtgärder vidtogs emellertid inte och den 30 oktober 2007 fick FF besked från bedrägeriroteln vid Citypolisen att det inte fanns någon handläggare för ärendet.

FF lämnade rotel 17 i november 2007 och därefter har kammarledningen varit ansvarig för att bevaka tjänsten. Åklagarkammaren har upplyst att detta innebär följande. Under de perioder rotel 17 inte varit bemannad på vanligt sätt sköttes ärendet administrativt av chefsadministratören vid kammaren, som vid behov vidtalade någon i kammarledningen angående de ärenden som var inlottade på roteln. Det aktuella ärendet kom att bli föremål för s.k. passivt förundersökningsledarskap. Det innebär att ingen åklagare aktivt i förhållande till polisen tog några ytterligare initiativ i ärendet, utöver det direktiv som tidigare utfärdats. Å andra sidan fanns ständigt någon av kammarledningens tre åklagare tillgängliga vid kammaren för att omedelbart pröva de frågor som polisens handläggare väckte eller som av andra skäl uppstod.

I juni 2008 kom kammaråklagaren BB åter att ansvara för rotel 17.

Efter beskedet från polisen den 30 oktober 2007 förefaller ingenting ha hänt i ärendet och utredningen pågår fortfarande.

Om man bortser från nämnda besked och direktivet den 1 mars 2007 ger uppgifterna i diariet inte stöd för att det förekommit några kontakter i ärendet mellan åklagare och polisen under år 2007 och 2008.

Rättslig reglering

Av 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken framgår följande. Beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

Enligt 23 kap. 4 § rättegångsbalken skall förundersökningen bedriva så skyndsamt som omständigheterna medger.

Av 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas tillvara.

Bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att det är otillfredsställande att det endast synes ha hållits två kortare förhör under de två och ett halvt år som utredningen pågått. Utredningsåtgärder tycks alltså inte ha vidtagits i den omfattning som hade varit önskvärd.

Kammaråklagaren BB har, som det verkar, i samband med att ärendets lottades på honom gett direktiv om att förhör skulle hållas. Han har dock inte dokumenterat sina direktiv, vilket är en brist. BB förefaller inte heller ha följt upp sina direktiv på det sätt som borde ha skett. I vart fall har vidtagna åtgärder inte dokumenterats.

När sedan kammaråklagaren FF tog över ärendet var det givetvis svårt för henne att veta vad som hänt i ärendet eftersom dokumentation saknades och de förhör som hållits inte skickats till åklagarkammaren. Det var därför inte underligt att hon den 1 mars 2007 på nytt gav direktiv att förhör skulle hållas med anmälnaren och hans son. Den 30 oktober 2007 lämnade polisen besked om att ärendet saknade handläggare. Det är oklart om detta besked har föranletts av att FF påmint polisen om direktivet. En sådan åtgärd skulle ha dokumenterats.

Några åtgärder för att driva förundersökningen framåt har inte vidtagits efter det att kammarledningen tog över ansvaret för ärendet i november 2007. Riksåklagaren har i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2007:5) om bevakning och uppföljning vid Åklagarmyndigheten av pågående förundersökningar gett anvisningar för hur åklagare ska agera för att driva förundersökningar framåt med tillräcklig skyndsamhet. Anvisningarna ska bl.a. ge stöd åt åklagarna om hur bevakning och uppföljning av ärenden ska ske samt även bidra till en bättre kontroll över ärendena. Jag kan konstatera att ärendet i vart fall från november 2007 inte har handlagts på föreskrivet sätt.

Av yttrandet från åklagarkammaren framgår att en viss åklagare inte var utpekad som ansvarig för det aktuella ärendet från det att ansvaret övertogs av kammarledningen. Det system som följer av rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen bygger på att det i varje enskilt fall ska vara klarlagt vem som i egenskap av undersökningsledare ansvarar för ärendets handläggning. Denna princip kommer bl.a. till uttryck i bestämmelsen i 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken. Det borde således ha klarlagts vem i kammarledningen som ansvarade för ärendet och de övriga ärendena på roteln.

Ytterst är det givetvis åklagarkammarens ledning som ska se till att kammaren har en fungerande organisation. Som framgår av de ovan nämnda föreskrifterna har kammarledningen också det övergripande ansvaret för bevakning och uppföljning av pågående förundersökningar.

Det har även framkommit att polisens utredningsverksamhet inte har fungerat på önskvärdt sätt. Det framgår av handlingarna att kammarchefen inom den närmsta tiden kommer att ta upp frågan med City polismästardistrikt för att diskutera åtgärder som ska förbättra uppföljningsrutinerna så att handläggningen av ärenden inte avstannar. Jag är självklart positiv till detta initiativ.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästare GG) inkom med ett yttrande och anförde bl.a. följande.

Polismyndigheten kan vid en samlad bedömning av den hittillsvarande handläggningen av ärendet, i likhet med polismästardistriktet, konstatera att det inte kommit att handläggas i enlighet med rättegångsbalkens krav på skyndsamhet. Skälet härtill har visat sig vara en kombination av resursbrist och prioriteringskrav vid ansvarig utredningsgrupp och senare vid den nuvarande bedrägeriroteln. JO har vid ett flertal tillfällen påtalat att resursbrist inte utgör något godtagbart skäl i dessa sammanhang och kritiserat myndigheten i frågan. JO har också påtalat hur polis- och åklagarmyndigheterna bör förfara i situationer där begärda utredningsåtgärder inte bedöms kunna vidtas under den närmaste tiden. Åklagaren bör då informeras om rådande arbetsituation och att åtgärder inte kommer kunna vidtas, varvid frågan får lyftas till ledningsnivåer inom respektive myndigheter. Någon sådan kommunikation synes inte ha skett i aktuellt ärende, i vart fall inte enligt vad som går att utläsa av utredningsakten. Det är givetvis beklagligt. Även om det brustit i kommunikationen från polisiärt håll, kan polismyndigheten emellertid konstatera att det är åklagaren i egenskap av förundersökningsledare som bär det yttersta ansvaret för att driva utredningen framåt.

Som polismyndigheten påtalat i tidigare yttrande till JO, råder sedan hösten 2006 en ny organisation avseende utredning av bedrägeribrott inom myndigheten. Den 31 oktober 2007 redovisades en utvärdering av den nya organisationen, innehållande bl.a. förslag till framtida personalresurs, ärendefördelning och ärendesamordning. Polismyndighetens ambition är att fortsatt verka för att bedrägeribrotten ska utredas så effektivt och rättssäkert som möjligt. De vidtagna åtgärderna med omorganisation, utvärdering och åtgärdsplan är led i ett pågående förbättringsarbete som sker både lokalt och centralt inom myndigheten och som kommer att leda till att denna typ av ärenden handläggs på ett mer rättssäkert och effektivt sätt i framtiden.

Polismyndigheten får avslutningsvis beklaga att den aktuella utredningen dragit ut på tiden. Utredningsåtgärder kommer dock att vidtas så snart som möjligt.

AA yttrade sig över remissvaren.

Därefter inhämtades kompletterande information i december 2008. Vid telefonsamtal med HH, ny handläggare vid polisen, framkom att förhör hölls med AA i augusti 2008 och med den misstänkte i september 2008 och att ett förhör, som förhoppningsvis kan hållas i januari 2009, återstår. Av dagboks-uppgifter från polisen framkom vidare att direktiv från BB lämnades till polisen den 2 juni 2008.

Bedömning

En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. 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 eller henne behövliga direktiv för arbetet, se 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Anmälan om bedrägeri registrerades den 13 januari 2006 och förundersökning inleddes samma dag. Den 20 januari 2006 överfördes ärendet till åklagarmyndighet och förundersökningen övertogs av BB den 23 januari 2006. Förhör hölls med AA och dennes son i april och maj 2006. Handläggningen av ärendet avstannade därefter. Förhören rapporterades inte heller tillbaka till åklagaren, vilket förklarar att direktiv om att förhör skulle hållas med AA och sonen skickades till polisen den

1 mars 2007, nästan ett år efter att förhören hölls. Den 30 oktober 2007 meddelade polisen åklagaren att ärendet saknade handläggare. Därefter hände ingenting i ärendet förrän nya direktiv utfärdades av BB i juni 2008.

Jag har vid ett stort antal tillfällen tidigare konstaterat att polisens brottsutredande verksamhet uppvisar allvarliga brister och att handläggningstiderna i åtskilliga fall inte står i överensstämmelse med de krav på skyndsamhet som gäller. Särskilt långa utredningstider förekommer i de ärenden där det inte finns några särskilda i författning givna tidsfrister, förutom det allmänna skyndsamhetskrav som föreskrivs i rättegångsbalken. Jag har också haft anledning att kritisera Stockholmspolisens handläggning av bedrägeriärenden vid ett flertal tillfällen. Den ansträngda arbetssituationen vid myndigheten vad gäller denna typ av ärenden är således väl känd för mig.

Även med beaktande av det ansträngda arbetsläget är det emellertid, enligt min mening, helt oacceptabelt att ett ärende får ligga obearbetat under så lång tid som nu varit fallet. Vidare är det anmärkningsvärt att förhören som hölls under våren 2006 inte omedelbart återrapporterades till åklagaren. Denna underlåtelse fick ju sedan till följd att åklagaren upprättade direktiv om att sådana förhör skulle hållas, trots att de redan hade hållits. Därigenom förhalades handläggningen av ärendet ytterligare. Uppenbarligen har kommunikationen mellan polis och åklagare inte fungerat i ärendet. Polismyndigheten har också påtalat att det är åklagaren i egenskap av förundersökningsledare som bär det yttersta ansvaret för att driva utredningen framåt. Detta är i och för sig riktigt. Jag vill dock framhålla att enligt min mening är det uppenbart att den utdragna handläggningstiden i ärendet till allra största delen beror på brister hos polisen. Polismyndigheten förtjänar därför allvarlig kritik för den utdragna handläggningstiden i ärendet.

När det gäller åklagarnas handläggning av ärendet vill jag först framhålla vikten av att dokumentera och följa upp givna direktiv. Såvitt gäller tiden från november 2007 till juni 2008 då den aktuella roteln inte var bemannad "på vanligt sätt" vill jag understyrka, som Åklagarmyndigheten också angett, att det alltid ska finnas en åklagare som är ansvarig för utredningen, även när det uppstår vakanser. Rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen ställer krav på en skyndsamt handläggning där förundersökningsledaren aktivt måste verka för att utredningen drivs framåt. Det saknas således lagligt stöd för ett "passivt förundersökningsledarskap" (jfr JO 2008/09 s. 160). Om en åklagare varit ansvarig för det aktuella ärendet kunde möjligen ha uppmärksamats att de givna direktiven avsåg åtgärder som redan var utförda. Slutligen konstaterar jag att ärendet inte har handlagts i enlighet med de anvisningar som lämnats i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2007:5). Enligt min mening borde åklagarna ha varit mer aktiva i sin förundersökningsledning. Det finns därför anledning att också rikta kritik mot berörda åklagare för bristerna i handläggningen.

Ärendet avslutas.