

En åklagare har att i en förundersökning rörande tjänstefel i förekommande fall beakta den tidsfrist som gäller för att en fråga om disciplinansvar ska kunna prövas

Initiativet

I ett avslutat klagomålsärendet gällande en tjänstemans vid Försäkringskassan handläggning av ett ärende om sjukersättning (dnr 2654-2006) upplyste Försäkringskassans personalansvarsnämnd bl.a. om följande. Försäkringskassan fick i mitten av maj 2008 en underrättelse från åklagarkammaren i Norrköping om att den förundersökning som bedrivits gällande misstänkt tjänstefel lagts ned med motiveringen att det som tjänstemannen låtit komma sig till last inte föranledde ansvar för sådant brott. Saken skulle därefter behandlas på ett sammanträde i ansvarsnämnden men eftersom det hade gått mer än två år sedan de händelser som föranledde åtalsanmälan inträffade, var det inte möjligt att meddela tjänstemannen disciplinpåföljd.

Mot bakgrund av dessa uppgifter beslutade jag att till utredning i ett särskilt ärende ta upp bl.a. åklagares vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Norrköping, handläggning av den aktuella förundersökningen.

Utredning

Handlingar i åklagarkammarens ärende 204-751-07 och polismyndighetens ärende K8949-07 inforrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande.

Sedan Försäkringskassans personalansvarsnämnd beslutat att göra en åtalsanmälan om misstänkt tjänstefel begånget under första kvartalet 2006 inkom anmälan till åklagarkammaren den 26 februari 2007. Den 1 mars inledde kammaråklagaren AA förundersökning och gav samma dag polisen skriftliga direktiv. Ett förhör hölls den 11 april. Den 1 augusti lämnades nya direktiv till polisen. I slutet av augusti och början av oktober genomfördes sedan förhör med två vittnen och med tjänstemannen, som delgavs misstanke om brott. Polisen redovisade utredningen till åklagarkammaren den 9 oktober. I början av år 2008 begärdes kompletterande handlingar från Försäkringskassan och i slutet av februari påmindes försäkringskassan om detta. Den 9 maj 2008 lade extra åklagaren BB ned förundersökningen.

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

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren CC) inkom med yttrande. Till detta hade fogats upplysningar från chefsåklagaren DD och BB (här utelämnade).

CC anförde, efter inledande avsnitt under rubrikerna bakgrund och rättslig reglering, följande.

Bedömning

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Att en personalansvarsnämnd måste pröva frågan om disciplinansvar inom viss tid är en av många omständigheter som bör beaktas i det sammanhanget.

I det aktuella ärendet har Personalansvarsnämnden vid Försäkringskassan i slutet av februari 2007 gjort en åtalsanmälan avseende en viss tjänsteman. Av anmälan framgår att de händelser åtalsanmälan rör har ägt rum omkring årsskiftet 2005/2006 t.o.m. mars 2006, dvs. cirka ett år har förflutit från det att händelserna inträffat till dess anmälan inkom till åklagarkammaren. I anmälan har inte särskilt angivits att Personalansvarsnämnden måste agera inom två år avseende det disciplinära förfarandet. Det är inte känt huruvida åklagaren AA, som lottats på ärendet, har observerat att det för Personalansvarsnämnden funnits en tidsfrist. Då det vid de allmänna kamrarna inte torde vara särskilt vanligt att hantera anmälningar där disciplinansvar kan aktualiseras om ett straffrättsligt ingripande inte sker har jag viss förståelse för det fall AA har förbisett denna omständighet.

Av Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakning och uppföljning vid Åklagarmyndigheten av pågående förundersökningar (ÅFS 2007:5), som trädde i kraft den 2 april 2007, framgår bl.a. att påminnelse måste skickas senast tre månader efter att en utredningsåtgärd senast vidtogs. Om två sådana påminnelser inte har lett till något resultat ska kammarchefen informeras. I föreskrifterna har riksåklagaren gett uttryck för att åklagare alltid ska bedriva ett aktivt förundersökningsledarskap, ytterst med hjälp av kammarchefen, även om polisen kan ha svårigheter med att lämna åklagaren det bistånd som begärts.

Åklagaren AA har den 1 mars 2007 lämnat direktiv till polisen. Han har därefter vid besök hos polisen den 1 augusti 2007 lämnat nya direktiv i ärendet. Det är inte känt om AA däremellan haft ytterligare kontakter med polisen som inte har dokumenterats. Det kan således konstateras att AA synes ha dröjt något med att hos polisen påminna om ärendet eller på annat sätt försöka driva utredningen framåt på det sätt som följer av nämnda föreskrifter och allmänna råd.

Polisen har den 9 oktober 2007 redovisat handlingar ”för beslut” till åklagaren. Åklagaren A har vid denna tidpunkt slutat sin tjänstgöring vid kammaren. Ärendet har därför den 23 oktober 2007 lottats om till åklagaren EE. Det är inte känt om EE vidtagit någon åtgärd i ärendet. I vart fall har inga åtgärder dokumenterats.

Efter att EE den 1 januari 2008 slutat sin anställning vid kammaren har ärendet handlagts av extra åklagaren BB. BB har därefter tämligen omgående gått igenom ärendet och funnit att vissa kompletterande uppgifter var nödvändiga. I syfte att skynda på handläggningen har BB därför den 21 januari 2008 tagit direktkontakt med en enhetschef vid Försäkringskassan och begärt att få vissa handlingar. Efter att BB påmint om handlingarna vid åtminstone ett tillfälle har Försäkringskassan slutligen under våren 2008 meddelat att man inte kunnat finna de efterfrågade handlingarna. BB har den 9 maj 2008 beslutat att lägga ned förundersökningen. Eftersom det då gått mer än två år sedan händelserna ägt rum har Personalansvarsnämnden inte kunnat vidta någon åtgärd med anledning av det inträffade. Enligt min mening har dock åklagare BB vidtagit de åtgärder som kan krävas för att driva ärendet framåt.

Den tid som stått till åklagarens förfogande för utredning och beslut har klart understigit ett år om det i praktiken skulle ha funnits förutsättningar för

Personansvarsnämnden att pröva frågan om disciplinansvar. Den totala handläggningstiden av ärendet har uppgått till ett år och två månader. Det är en något lång handläggningstid för denna typ av ärende, vilket synes ha sin grund bl.a. i den ansträngda arbetssituationen vid kammaren, att åklagarna AA och EE har slutat sina anställningar vilket medfört att ärendet har fått handläggas av tre olika åklagare och att Försäkringskassan inte kunnat hitta de handlingar som åklagaren BB har begärt och ansett vara nödvändiga för utredningen. Sammanfattningsvis tycks det alltså vara flera olyckliga omständigheter som har bidragit till att handläggningen har dragit ut på tiden.

Kammaråklagaren AA och numera rådmannen FF bereddes därefter tillfälle att yttra sig över handläggningen.

AA bekräftade uppgifter som DD lämnat om en stor arbetsbelastning vid kammaren och uppgav att hans minnesbild därutöver är att han också hade muntliga kontakter, som inte dokumenterats, med den civila utredaren hos polisen vid vilka bl.a. ytterligare utredningsåtgärder diskuterades. Han hade dock inget minne av att han specifikt påtalade den frist om två år som en ansvarsnämnd har att beakta.

FF hänvisade till vad som har anförts i ingivna yttranden till JO samt tillade följande.

Jag började min hittills enda anställning inom Åklagarmyndigheten som extra åklagare på Åklagarkammaren i Norrköping den 13 februari 2007. Den 29 november 2007 utnämndes jag att vara rådmän och gjorde därför sista arbetsdagen på Åklagarkammaren i Norrköping den 20 december 2007.

Som framgår av yttranden från Riksåklagarens kansli och Åklagarkammaren i Norrköping övertog jag under oktober 2007 ärenden från AA, då denne tillträtt en annan anställning inom Åklagarmyndigheten. Enligt min minnesbild arbetade AA med att avveckla ärenden på åklagartjänsten i Norrköping även efter det att han hade tillträtt den nya anställningen. Jag har idag inget minne av just det aktuella ärendet och när jag övertog det. Inför att jag skulle sluta och därför överlämna ärenden diskuterades både arbetsläget allmänt och vissa ärenden på åklagartjänsten särskilt.

I ett beslut den 29 april 2009 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Hon eller han ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara samt ge dem som biträder henne eller honom behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948]).

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns bestämmelser om disciplinansvar. Enligt 14 § får en arbetstagar, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljd får emellertid, enligt 17 §, meddelas bara om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförts mot henne eller honom.

Vidare gäller, enligt 18 § LOA, att när en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot en arbetstagar, får arbetsgivaren inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt

förfarande med anledning av vad som har föranlett åtgärden. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott.

Av utredningen framgår att Försäkringskassans personalansvarsnämnd beslutade att göra anmälan om misstänkt tjänstefel och att en sådan anmälan inkom till åklagarkammaren i februari 2007. Drygt ett år senare, i maj 2008, lades förundersökningen ned med motiveringen att det som tjänstemannen låtit komma sig till last inte var av beskaffenhet att böra föranleda ansvar för tjänstefel. Eftersom den ifrågasatta handläggningen avsåg händelser under första kvartalet 2006 var det då inte möjligt för ansvarsnämnden att pröva frågan om disciplinansvar.

Som framgått av den redovisade regleringen i lagen om offentlig anställning kan, sedan en gärning av annan orsak än bristande bevisning inte ansetts vara något brott, ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas. De straff- och disciplinrättsliga förfarandena står således i ett sådant samband med varandra att en befattningshavare som gjort sig skyldig till ett felhandlande som ansetts inte utgöra en straffbar gärning likväl kan komma att åläggas en disciplinpåföljd. Mot denna bakgrund anser jag för min del att det bör kunna krävas även av en åklagare vid en allmän kammare, som har att hantera en förundersökning rörande misstanke om tjänstefel, att denne sätter sig in i de regler som gäller om ärendet senare skulle komma att hanteras i disciplinrättslig ordning.

Det förhållandet att en åklagare således måste beakta tidsfristen i lagen om offentlig anställning kan medföra att särskilda åtgärder behöver vidtas för att förundersökningen ska drivas framåt med tillräcklig skyndsamhet. En åklagare bör därför t.ex. i sina direktiv till polisen informera om vad som gäller. Det kan emellertid även självfallet inträffa att anmälan om brott görs så sent att tidsfristen för utkrävande av disciplinansvar tämligen snart löper ut eller redan har överskridits. I det aktuella fallet synes emellertid ingen av de åklagare som handlagt förundersökningen ha uppmärksammat att tidsfristen gällt och det förefaller således som om polisen inte informerats om fristen.

När det först gäller AA:s handläggning konstaterar jag att inga andra utredningsåtgärder än ett förhör som hölls i april vidtogs från det att han gav direktiv den 1 mars till dess att nya direktiv gavs den 1 augusti 2007. Jag har i och för sig inte anledning att betvivla hans uppgifter om att han därutöver haft muntliga kontakter med utredaren. Mot bakgrund av den särskilda frist som gällde i ärendet borde förundersökningen emellertid ha drivits på med större aktivitet, vilket också givetvis skulle ha dokumenterats. AA kan inte undgå kritik för dessa brister. Av utredningen har vidare framkommit att han den 1 september togs i anspråk för att handlägga ett större ärende och att han sedan slutade sin anställning vid kammaren den 1 oktober.

FF har uppgett att hon inte har någon minnesbild av det aktuella ärendet och således inte vet när hon övertog det. DD har dock angett att hon strax innan AA

slutade övertog förundersökningsledarskapet. Under tiden fram till dess att hon slutade sin tjänstgöring vid kammaren i slutet av december 2007 har inte några handläggningsåtgärder vidtagits, trots att utredningen redovisades i början av oktober. Eftersom den ovan angivna tidsfristen gällde fanns det, när så skedde, anledning för FF att med viss skyndsamhet vidta de åtgärder som erfordrades. Även med beaktande av att hon vid tillfället inte hade stor erfarenhet som åklagare kan inte heller hon undgå viss kritik.

BB övertog ansvaret för ärendet vid årsskiftet 2007/2008. Det har framkommit att han tämligen omgående därefter begärde in vissa handlingar från Försäkringskassan och i februari påminde i saken. När han efter, såvitt han minns, flera påminnelser fick beskedet från Försäkringskassan att det inte var möjligt att efterkomma hans begäran lades förundersökningen ned. Utöver det förhållandet att BB:s muntliga kontakter med företrädare för Försäkringskassan även efter februari borde ha dokumenterats, finner jag inte anledning att kritisera hans handläggning.