

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin**Kritik mot Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Norrköping, för
handläggningen av förundersökningar angående brott mot lotterilagen
m.m.**

Initiativet

I november 2008 genomförde jag en inspektion vid Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Norrköping, under vilken bl.a. de tio äldsta ärendena på varje rotel gicks igenom. Vid granskningen uppmärksammades åtta ärenden om brott enligt lotterilagen m.m. (AM-18416-07, AM-97327-07, AM-97336-07, AM-122323-07, AM-122326-07, AM-122345-07, AM-122347-07 och AM-122353-07) i vilka handläggningen kunde ifrågasättas och jag beslutade att ta upp dessa ärenden till utredning.

Utredningen

Under inspektionen framkom att förundersökningsprotokoll hade inkommit till åklagarkammaren mellan september 2007 och april 2008 och att beslut i åtalsfrågan vid tidpunkten för inspektionen inte hade fattats. I samtliga ärenden hade egendom tagits i beslag och redan i september 2007 hade det hos polisen begärts att beslagen i två av ärendena (AM-97327-07 och AM-97336-07) skulle hävas. Uppgifter om detta fanns i förundersökningsprotokollen i de aktuella ärendena vilka kom in till kammaren i november 2007. Såvitt framkom hade inte framställningarna föranlett någon åtgärd.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande om handläggningen av ärendena i ovan nämnda avseenden.

Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren AA) kom in med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från chefsåklagaren BB och kammaråklagaren CC.

CC uppgav bl.a. följande.

Jag har fram till sommaren 2009 tjänstgjort som åklagare i 31 år. Arbetssituationen har fram till åklagarväsendets omorganisation 1996 varit relativt rimlig. Därefter har arbetsbördan ökat år från år. Hösten 2000 började jag att tjänstgöra vid åklagarkammaren i Örebro. Där fick jag en specialisttjänst som Eko-åklagare. Den tjänsten lämnade jag 2003 och har därefter tjänstgjort i Norrköping. Till att börja med som

”vanlig” åklagare men med lön motsvarande en specialisttjänst. För ca två år sedan fick jag en tjänst som relationsåklagare med inriktning på brott mot kvinnor och barn. Därutöver har jag handlagt både enkla och mer komplicerade brottmål.

I och med att jag fick tjänsten som relationsåklagare ökade arbetsbördan, ibland på gränsen till det orimliga. Tjänsten innebar att det nästan dagligen satt personer frihetsberövade för olika typer av relationsbrott. En hel del av de brotten medförde att de misstänkta satt häktade i avvaktan på åtal och rättegång. Många av de målen var halv- eller heldagsmål i tingsrätt och i vissa fall hovrätt.

Under 2007 fick jag i uppdrag att hålla i lotteriärendena. En del av dem härrör från ”Las Vegasprojektet”. Med för stor arbetsbörda hamnade jag i den situation att jag blev tvungen att prioritera vilka ärenden som var viktigast och vilka som inte var lika viktiga. Relationsbrotten var de som jag var tvungen att hantera i första hand. Därutöver var jag förundersökningsledare i ett antal omfattande utredningar rörande bedrägerier. Konsekvenserna blev att lotteriärendena lades på hög i avvaktan på att det skulle bli tid över för att handlägga dem. Flera gånger försökte jag ta tag i dessa men relationsbrotten förblev viktigare att handlägga. Frustrationen ökade hela tiden över att inte få möjlighet att ta tag i lotteriärendena. Våren 2008 var det på förslag att en extraåklagare, som då hjälpte flera av oss åklagare på kammaren, skulle hjälpa mig med lotteriärendena. Emellertid beslutade Riksåklagaren på grund av myndighetens ekonomiska problem att extra åklagarna inte fick fortsätta att tjänstgöra. Efter JO:s inspektion har en extra åklagare ansvar för handläggningen av dessa ärenden. Jag för dock talan i domstol.

Det är naturligtvis olyckligt att lotteriärendena, som jag formellt haft ansvaret för, blivit liggande. På grund av att jag inte tittade igenom ärendena, såg jag inte att det fanns krav från ägarna till spelautomaterna att de ville ha tillbaka dem. Enligt min uppfattning har de emellertid inte gjort någon rättsförlust då apparaterna var illegala och i vilket fall som helst skulle förverkas. Vidare var ägarna, de illegala spel-företagen, inte nya i branschen och visste mycket väl att de kunde begära beslagsförhandling vid Norrköpings tingsrätt.

Slutligen upplyste CC att åtal hade väckts i alla ärenden utom två, i vilka komplettering erhållits från polisen.

BB lämnade en ingående redogörelse och uppgav under rubriken sammanfattning samt vidtagna åtgärder följande.

CC har en mycket hög arbetskapacitet och tar som jag tidigare nämnt ett mycket stort ansvar för såväl hela kammarens verksamhet och hjälper alltid de kollegor som akut behöver hjälp och stöd. Det som nu inträffat är därför inte på något sätt ett uttryck för bristande arbetsvilja eller nonchalans. Det handlar helt enkelt om att det finns en gräns för hur mycket även en högpresterande och ytterst lojal och kompetent medarbetare orkar med under en mycket lång tid av oacceptabelt högt arbetstryck. Detta förhållande måste beaktas vid en bedömning av vilka krav som rimligen kan ställas på CC i hans egenskap av förundersökningsledare och handläggare av aktuella lotteriärenden.

Jag anser därutöver att jag i min egenskap av chef vidtagit de åtgärder som jag kunnat göra för att kammaren som helhet skall kunna handlägga så många ärenden som möjligt och för att skapa förutsättningar för åklagarna att få en rimlig arbetssituation. Jag har också försökt att tillföra kammaren mer åklagarresurser genom att aktivt verka för detta i en dialog med Åklagarmyndighetens centrala ledning. Till följd av anställningsstopp och bristande åklagarresurser inom hela Åklagarmyndigheten så kunde vi först under våren 2008 tillföras mer resurser. Inledningsvis så avdelades dessa resurser uteslutande för handläggning av förtursärenden och senare även för vissa större äldre ärenden som kunde förväntas medföra en frihetsberövande påföljd. Det tog drygt sex månader att helt avarbeta samtliga äldre ärenden och för att få en rimlig ärendebalans på hela kammaren. Jag anser att jag i min egenskap av chef och arbetsledare vidtagit de åtgärder som jag kunnat göra för att verksamheten skall fungera och för att denna skall bedrivas

inom ramen för en acceptabel arbetsmiljö. I allt väsentligt så klarade kammaren av att handlägga ärendena på ett bra sätt. Nu aktuella ärenden är tyvärr ett undantag. Jag hade inte kännedom om att de blivit liggande i väntan på att beslut fattats i åtalsfrågan och att åtgärder behövde vidtagits rörande begäran om att beslag skulle hävas. Jag har därför inte kunnat vidta någon åtgärd för att omgående se till att beslut fattades. Jag beklagar därför att beslut i åtalsfrågan respektive beslagsfrågan i nu aktuella ärenden inte fattades tidigare än vad som nu blev fallet.

Jag anser att man bör beakta att det inte varit fråga om annat än brott som inte kan förväntas medföra någon annan påföljd än ett bötesstraff. Det är självfallet aldrig tillfredsställande att en misstänkt får vänta för länge på att åklagaren fattar ett beslut i åtalsfrågan. Någon målsägande har dock inte blivit lidande i dessa fall. När det gäller frågan om beslag så har samtliga berörda kunnat begära rättens prövning. Beslagsprotokollen innehåller upplysning om detta förfarande. Man bör också beakta att det spelbolag som tillhandahållit aktuella spelautomater anlitar juridiska experter som har en nationell överblick över spelbranschen och den rättspraxis som råder. Dessa jurister har en god kunskap även om förfarandet rörande prövning av beslag och synes ha avstått från att driva frågan vidare till prövning i domstol. Tiden mellan det att förundersökningsprotokoll kom in för beslut och beslut i åtalsfrågan alternativt begäran om komplettering har objektivt sett varit för lång. Detta förhållande har enligt min uppfattning emellertid inte medfört att något av ärendena blivit preskriberade.

När förhållandet om den utdragna handläggningstiden uppmärksammades i samband med Justitieombudsmannens inspektion så erhöll kammaren omgående tillstånd att åter anlita extraåklagare Selhammar för att överta handläggningen av lotteri-ärendena. Ärendena har nu handlagts med skyndsamhet. Vi har således försökt att reparera det inträffade så mycket som detta varit möjligt. Vi har också sett över rutinerna för bevakning av äldre ärenden och hur rotelvärderna ytterligare skall kunna förbättras. En striktare tillämpning av Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakning och uppföljning av pågående förundersökningar (ÅFS 2007:5) har påtalats. Jag anser därför att kammaren vidtagit åtgärder för att det nu inträffade inte skall upprepas.

AA hänvisade beträffande handläggningen till CC:s redogörelse med följande tillägg.

Åtal har väckts i ärendena AM-122326-07 och AM-122347-07 den 27 februari 2009. Således har åtal väckts i alla åtta ärenden. I samtliga ärenden har i beslag tagna spelautomater m.m. yrkats förverkade i domstol.

I två av ärendena har det i förundersökningsprotokollet antecknats att en företrädare för det bolag som påstår sig äga spelautomaterna gjort anspråk på dessa. Det framgår vidare att företrädaren fått ett exemplar av beslagsprotokollet där det framgår att beslutet om beslag kunde överklagas till Norrköpings tingsrätt. I förundersökningsprotokollet har även intagits en skrivelse från en annan person som begärt att beslagen skulle hävas omgående. Denna skrivelse har i förundersökningsprotokollens innehållsförteckningar upptagits under rubrikerna Förhör med annan – Bilaga – inlaga avseende beslag.

AA redogjorde sedan för den rättsliga regleringen och anförde därefter följande under rubriken bedömning.

I de aktuella ärendena har förundersökningsprotokoll avseende brott mot lotterilagen alternativt automatspelslagen redovisats till åklagarkammaren mellan september 2007 och april 2008. Beslut i åtalsfrågan har fattats mellan november 2008 och februari 2009. I samtliga ärenden har beslag varit verkställda.

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. När väl förundersökningen är klar är det naturligtvis önskvärt att beslut i åtalsfrågan fattas så snart som möjligt efter att förundersökningsprotokoll har inkommit. Att preskription kan vara nära förestående är givetvis en omständighet som medför att ett ärende bör ges särskild prioritet.

I ärendena har spelautomater tagits i beslag. I två av ärendena har det i förundersökningsprotokollet antecknats att det har framställts anspråk på automaterna samt att en person begärt att beslagen skulle hävas omgående. Den handläggande åklagaren har uppgett att han inte sett att det framställts anspråk på beslagen eftersom han inte tittade igenom ärendena när förundersökningsprotokollen inkom.

Vid lagföring ska spelautomater vanligen förverkas. Enligt min mening har det i de aktuella fallen varit naturligt att fatta beslut om beslagen i samband med att beslut i åtalsfrågan fattades, eftersom det först då har funnits möjlighet att ta ställning till förverkandefrågan. I likhet med kammarchefen anser jag att någon begäran om rättens prövning av beslaget inte kan anses ha framställts. Det faktum att beslag har gjorts i ett ärende påverkar självfallet också med vilken grad av skyndsamt beslut i åtalsfrågan bör fattas.

Handläggningstiden för beslut i åtalsfrågan har i de aktuella ärendena uppgått till omkring ett år. Som kammarchefen har framhållit är en sådan handläggningstid för lång. Kammarchefen har också utförligt redogjort för att arbetssituationen vid åklagarkammaren har varit oerhört ansträngd under våren 2007 till sommaren 2008. Som bekant har myndigheten som helhet haft ett mycket ansträngt arbetsläge, särskilt under denna tid. Tyvärr har resurserna inte varit tillräckliga för att möta alla de olika behov som funnits.

Det står också klart att åklagaren har haft en mycket ansträngd arbetssituation och att han bl.a. har tagit ett väldigt stort ansvar för kammarens verksamhet. Jag har heller inte någon anledning att betvivla att handläggningen av de aktuella ärendena dragit ut på tiden till följd av den besvärliga arbetssituationen.

När arbetsläget är ansträngt är det särskilt viktigt att åklagare har en god överblick över de ärenden som han eller hon har ansvar för och regelbundet följer upp behovet av åtgärder i de olika ärendena. Åklagaren synes inte ha påtalat för kammarchefen att han inte hann med de aktuella ärendena. Det är viktigt att chefen uppmärksammas när det uppkommer svårigheter av aktuellt slag så att han eller hon ges möjlighet att vidta de åtgärder som är möjliga. Vid åklagarkammarna måste det således finnas rutiner för uppföljning och kontroll av ärendena. Det övergripande ansvaret för att etablera sådana rutiner samt kontrollera att dessa efterlevs har givetvis åklagarkammarens ledning.

Jag noterar därför med tillfredsställelse att Åklagarkammaren i Norrköping har sett över sina rutiner för bevakning av äldre ärenden och vidtagit andra åtgärder för att det nu inträffade inte ska upprepas.

Efter att remissvaren inkommit infordrades handlingar från Polismyndigheten i Östergötlands län i ärenden K17789-06 (AM-97327-07) och K17790-06 (AM-97336-07) samt domar i tre mål från Norrköpings tingsrätt.

Bedömning

Dröjsmål med beslut i åtalsfrågan

Under min inspektion vid åklagarkammaren i Norrköping uppmärksammades åtta ärenden som gällde brott mot lotterilagen m.m. i vilka förundersökningsprotokoll inkommit till kammaren mellan 7 och 14 månader tidigare och i vilka beslut i förundersökningsfrågan inte hade fattats. Åklagarmyndigheten har i remissvaret angett att åtal numera väckts i samtliga ärenden och att handläggningstiden för beslut i åtalsfrågan i de aktuella ärendena således har kommit att uppgå till omkring ett år.

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger och finns det inte längre skäl att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken [RB]). Det är självfallet angeläget att beslut

i åtalsfrågan meddelas så snart som möjligt efter det att utredningen slutförts. I vissa ärenden gäller också särskilda tidfrister inom vilka sådant beslut ska föreligga. I ärenden där frister 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 är beroende bl.a. av vad saken gäller och hur omfattande förundersökningen är. Det nämnda skyndsamhetskravet gäller emellertid till dess beslut i åtalsfrågan fattas, varför ett uppehåll i handläggningen på detta stadium kan medföra att nyss nämnda bestämmelse åsidosätts.

CC, som var förundersökningsledare, har som förklaring till dröjsmålet uppgett att hans arbetsbörda varit synnerligen stor och att han varit tvungen att prioritera andra ärenden. BB har bekräftat att arbetsläget var mycket ansträngt och angett att CC, som är en erfaren befordrad åklagare, haft kammarens största tilldelning av ärenden. Jag har ingen anledning att betvivla detta.

Att det dröjde omkring ett år innan beslut i åtalsfrågan fattades är givetvis likväl oacceptabelt och innebär att handläggningen står i strid med nyss nämnda bestämmelse i rättegångsbalken. Som Åklagarmyndigheten framhållit är det, särskilt när arbetsläget är ansträngt, viktigt att en åklagare har en god överblick över de ärenden denne ansvarar för. När CC:s arbetssituation var sådan att han inte hann med de aktuella ärendena borde han därför givetvis ha påtalat detta för BB.

En chefsåklagare har det övergripande ansvaret för verksamheten och uppgiften att planera, leda och fördela arbetet vid kammaren. I en sådan ansträngd situation som rått vid åklagarkammaren är det viktigt att kammarchefen inte endast är väl informerad om arbetsläget i stort, utan också att denne får kännedom om de enskilda ärenden som åklagare inte har möjlighet att prioritera i den utsträckning som fordras. Endast med sådan kunskap kan kammarchefen som ytterst ansvarig vidta åtgärder och göra nödvändiga prioriteringar. BB har uppgett att han inte fått kännedom om att de aktuella ärendena legat utan åtgärd innan saken uppmärksammades vid inspektionen. Som nyss sagts ankom det i första hand på CC att informera BB om svårigheten att hinna med de aktuella ärendena. Det ankommer emellertid även på en chefsåklagare att följa upp äldre oavslutade ärenden. Det förtjänar att understrykas att det just i tider när arbetssituationen är mycket pressad är av särskild vikt att sådana kontroller genomförs.

Jag noterar att kammarens rutiner för uppföljning av gamla ärenden numera har reviderats.

Hanteringen av skrivelserna med begäran om "omgående" hävande av beslag

Föremål som bl.a. skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara förverkat på grund av brott får tas i beslag (27 kap. 1 § RB). Om det inte längre finns skäl för beslaget ska det omedelbart hävas. Ett beslag hävs av rätten, eller, om beslaget inte meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren (27 kap. 8 § RB). Den som drabbats av ett beslag, som verkställts utan rättens förordnande, får begära rättens prövning av beslaget och rätten ska då som huvudregel inom fyra dagar hålla en särskild förhandling (27 kap. 6 § RB).

I två av ärendena (AM-97327-07 och AM-97336-07) hade företrädare för ägaren till spelautomaterna i september 2007 i likalydande brev till polisen hemställt att respektive beslag ”omgående” skulle hävas. Någon dag efter det att skrivelserna kom in till polisen lottades ärendena in vid åklagarkammaren. Skrivelserna bifogades sedermera förundersökningsprotokollet, men såvitt framgår av protokollen och inhämtad ärendehistorik från polisens datasystem har skrivelserna inte föranlett någon åtgärd från polisens sida. Jag har emellertid inte funnit det meningsfullt att ytterligare försöka utreda polisens hantering av framställningarna, men jag vill ändå framhålla att en sådan begäran naturligtvis omgående ska underställas förundersökningsledaren för ställningstagande. Det är i vart fall viktigt, för det fall skrivelserna som i det aktuella fallet endast förts till protokollet, att polisen särskilt markerar eller tydliggör för åklagaren när ärendet lämnas dit att en sådan begäran har framställts.

Av CC:s upplysningar framgår att han inte gick igenom protokollen när de kom in till kammaren och därför inte uppmärksammade de aktuella skrivelserna. Även vid en ansträngd arbetssituation är det givetvis viktigt att nya ärenden eller redovisade förundersökningsprotokoll granskas översiktligt i anslutning till att de kommer in för att nödvändiga prioriteringar ska kunna göras och för att brådskande frågor ska kunna hanteras.

Om CC gått igenom protokollen och uppmärksammat skrivelserna kunde han i första hand ha hört efter med polisen om någon åtgärd vidtagits med anledning av skrivelserna. Om så inte var fallet hade det krävts att han, i egenskap av förundersökningsledare, vidtog åtgärder. Åklagarmyndigheten har angett att skrivelserna inte kan uppfattas som en begäran om rättens prövning av beslaget. Jag har inga synpunkter på den bedömningen. Om en åklagare däremot gör bedömningen, när anspråk framställs på att ett beslag omgående ska hävas, att det inte finns skäl för detta och att framställningen inte heller kan uppfattas som en begäran om rättens prövning, måste den som framställt anspråket informeras om åklagarens ställningstagande.

Min sammanfattande bedömning är att det finns anledning att kritisera CC för att han inte informerat kammarchefen om de svårigheter han hade att handlägga de aktuella ärendena på ett godtagbart sätt och för att han underlåtit att översiktligt granska innehållet i förundersökningsprotokollen allteftersom de kom in till kammaren. BB kan inte undgå kritik för de brister som funnits vad gäller bevakning av äldre ärenden.

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

Ärendet avslutas