

Kritik mot Åklagarmyndigheten för brister i möjligheten för polisen att komma i kontakt med jouråklagare

Beslutet i korthet: Polisen har haft återkommande problem med att via telefon komma i kontakt med jouråklagare. Åklagarmyndigheten har under flera år inte åtgärdat problemet. Åklagarmyndigheten kritiseras för detta. Eftersom den bristande tillgängligheten innebär att bestämmelser av stor betydelse för rättssäkerheten riskerar att sättas ur spel, ser JO allvarligt på bristerna.

Bakgrund

Vid en inspektion av Polismyndigheten Dalarna uppmärksammade JO att polisen, i ett ärende där en 17-årig flicka hade gripits misstänkt för rån, hade haft svårigheter med att komma i kontakt med jouråklagare för beslut i frågan om fortsatt frihetsberövande (2000-K5842-12). I ärendet återfanns en promemoria rubricerad ”PM Upptagen jouråklagare”. Den var upprättad den 18 mars 2012 kl. 6.51 och hade följande lydelse.

Fruktlösa försök att efter 24:8 förhör få tag på ansvarig åklagare. – Efter gripandet av [AA] 2012-03-18 kl 00:10 i Falun förs hon till arresten i Borlänge där hon förs in kl 01:00. Då det tar tid att få dit kvinnlig kollega för visitation samt kroppsbesiktning görs anmälan till åklagare först kl 02:58.

Anmälan görs av PA BB på Jouråklagares telefon [...]. Åklagaren som svarar beordrar 24:8 förhör kl 03:01 varpå vi ska återkomma. Efter att BB lagt på luren kommer han på att han glömde ta åklagarens namn varpå BB ringer upp samma nummer igen men det är upptaget. 24:8 förhör genomförs kl 03:52. Under resten av natten fram till skrivande stund har PA BB och undertecknad PA CC ringt numret minst en gång var 5:e minut och det har tutat upptaget konstant. Detta medan vi har en frihetsberövad 17-åring som vi vill ha beslut om.

Det aktuella gripandet hävdades av åklagare samma dag kl. 8.38.

Utredning

Rikspolisstyrelsens yttrande

Med anledning av uppgifterna i promemorian anmodades Rikspolisstyrelsen att yttra sig över frågan om vilka svårigheter som polisen möter med att utanför kontorstid komma i kontakt med jouråklagare.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen DD) uppgav i yttrandet bl.a. följande.

Vid polismyndigheterna i Blekinge, Gotland, Jönköping, Norrbotten, Södermanland, Värmland och Västmanland synes några problem med att komma i kontakt med jouråklagaren inte föreligga eller i vart fall förekomma endast undantagsvis.

Vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götalands län samt i Polismyndigheten i Skåne synes något generellt problem inte heller finnas. Väntetider finns men inte på sådant sätt att det framförs att det skulle utgöra ett problem för rättssäkerheten. Stockholm har istället framfört att det förhållandet att åklagarna är för rutinerade är ett större problem. I Skåne anser man att det under vardagskvällar och nätter finns ett större problem än på helger. Det kan då vara väntetid på några timmar. Det främsta skälet till att problemen synes mindre i dessa län är att det oftast finns mer än en åklagare i tjänst under jouren och främst då helgjouren.

I Östergötlands län, som är den fjärde största myndigheten, kan väntetiden vara lång så att den vid något tillfälle varit upp till sex timmar. Polismyndigheten har framfört att detta kan utgöra ett rättssäkerhetsproblem att åklagaren är så hårt belastad. Rikspolisstyrelsen instämmer i detta. Är väntetiden så lång måste den generellt sett utgöra en fara för rättssäkerheten och är därmed inte acceptabel.

I Jämtlands län har problem påtalats men det synes inte ha förbättrats.

I Västernorrlands län är väntetiden generellt sett en timme men väntetiderna har förkortats då man har två jouråklagare i tjänst.

I polismyndigheterna i Västernorrland, Gävleborg, Halland, Kalmar och Kronoberg samt Dalarna påtalas att väntetiderna är någon timme eller därutöver. Om en person som t.ex. är frihetsberövad sitter omhändertagen längre än nödvändigt på grund av dessa väntetider föreligger enligt Rikspolisstyrelsen brister i åklagarens jourssystem som måste åtgärdas omedelbart.

Rikspolisstyrelsen kan således konstatera att polismyndigheterna anser att det är upptaget då kontakt ska tas med åklagare per telefon och att det generellt sett alltid förekommer kortare eller längre väntetider. I huvudsak förekommer minst en halv timmes väntetid men ofta längre. En timme synes inte helt ovanlig och väntetider på över en timme förekommer.

Att kortare väntetider uppstår kan nog inte undvikas och får accepteras. En väntan i telefon innebär dock inte bara att polisen förhindras att utföra andra arbetsuppgifter utan även att en enskild person får vänta på besked och därigenom kanske berövas friheten under längre tid än vad som annars skulle vara fallet. När väntetiden innebär att en person får sitta omhändertagen flera timmar på grund av att åklagaren inte är tillgänglig är detta inte acceptabelt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Rikspolisstyrelsen förutsätter att frågan om väntetider i de län där de utgör ett problem åtgärdas av åklagaren.

Åklagarmyndighetens yttrande

Med anledning av vad som framkommit anmodades Åklagarmyndigheten att yttra sig över vad som framkommit om polisens möjlighet att utanför kontorstid komma i kontakt med jouråklagare.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren EE) inkom den 27 februari 2013 med yttrande. I yttrandet redogjorde myndigheten för hur jourverksamheten är organiserad och uppgav följande.

Jourverksamhetens organisation inom Åklagarväsendet har utvärderats och anpassats vid flera tillfällen under 2000-talet för att möta de högt ställda krav som finns. Den senaste stora översyn som gjordes presenterades i november 2010. Förslagen i den översynen ledde bl.a. fram till de förändringar som infördes i Åklagarmyndighetens föreskrifter om åklagares jour- och beredskapstjänstgöring (ÅFS 2005:17) (jourföreskrifterna) som trädde i kraft den 1 januari 2012. [— —]

Det framgår av föreskrifterna hur jourverksamheten är organiserad inom Åklagarväsendet. Där anges det bl.a. att Sverige delas upp i sex jourområden; norr, mitt, Stockholm, öst, väst och syd. Jourområdena ansvarar för jouren i vissa geografiska områden och svarar mot två eller flera polismyndigheter.

Under kvällar till och nätter mot måndag, tisdag, onsdag, torsdag och fredag tjänstgör det en åklagare per jourområde bortsett från i Stockholm där det tjänstgör två åklagare. Kvällar till och nätter mot lördag och söndag är bemanningen densamma med det undantaget att det är två jouråklagare vardera även i väst och syd.

På dagtid på lördagar, söndagar och andra dagar när det inte är ordinarie arbetstid arbetar det två jouråklagare i vardera Stockholm, öst, väst och syd. Även i norr och mitt svarar två åklagare för jouren under dagtid främst genom att en åklagare med häkttningsberedskap i mån av tid fullgör jour, utöver ordinarie jouråklagare. Även i flera av de andra distrikten är jouren förstärkt genom att de åklagare som fullgör häkttningsberedskap i mån av tid även fullgör jour.

Jouråklagaren ansvarar för handläggningen av frågor rörande förundersökning eller motsvarande som aktualiseras under jourtjänstgöringen, om saken inte utan olägenhet kan anstå till kontorstid, 2 § första stycket jourföreskrifterna. Det innebär främst att åklagaren hanterar ärenden med gripna och anhållna. Polisen anmäler de som grips till jouråklagaren. Åklagaren har därefter att ta ställning till frågor som t.ex. om anhållandeförhör ska hållas, anhållandefrågan, DNA-topsning, daktning, kroppsbesiktningar, beslag och husrannsakan. Fortsatta direktiv ska också lämnas och följas upp. Frågor om försvarare och eventuellt häktning uppkommer också i många fall. Därutöver hanterar jouråklagaren en mängd andra frågor som exempelvis behov av särskild företrädare för barn, direktiv i andra brådskande ärenden än de med nyligen frihetsberövade och internationella frihetsberövanden som t.ex. europeisk arresteringsorder. Frågor om tvångsmedel i ärenden som inte avser en gripen är också vanligt förekommande, det kan gälla exempelvis reell och personell husrannsakan, anhållande i utevaro, hämtning till förhör, hemliga tvångsmedel, kontrollerade leveranser och provokation. Under jourtid kan åklagare också behöva utfärda kontaktförbud, tillträdesförbud samt strafförelägganden för personer som saknar hemvist i riket.

Beredskapsåklagaren fullgör främst åklagarens uppgifter i samband med häkttningsförhandlingar.

Åklagarna vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Riksenheten för polismål och Åklagarkammaren för säkerhetsmål har särskilda organisationer för beredskap av sina respektive ärenden.

I större och mer komplicerade förundersökningar behåller den ordinarie åklagaren förundersökningsledarskapet även under jourtid och kontaktas direkt för brådskande direktiv och beslut. Den ordinarie åklagaren tar då också hand om de eventuella häkttningsförhandlingar som äger rum under beredskapstid.

En kammarchef har möjlighet att besluta att jouren ska förstärkas om det bedöms som nödvändigt med hänsyn till arbetssituationen, 2 § andra stycket jourföreskrifterna. Så sker exempelvis vid vissa händelser som förutses vara arbetskrävande.

Åklagarmyndigheten har dessutom numera en presstjänst som är bemannad dygnet runt. Åklagarnas jourtelefoner används efter detta i liten utsträckning för samtal från media.

Åklagarmyndigheten hade inhämtat upplysningar från de samordningsansvariga cheferna för respektive jourområde och uppgav att dessa sammantaget gav visst stöd åt polisens uppfattning att ”jouråklagarna är belastade och att det i vart fall periodvis och i vissa områden kan bli väntetider”. Åklagarmyndigheten redovisade också viss statistik men angav att det är svårt att dra några säkra slutsatser av

statistiken. Enligt myndigheten pekar materialet dock på att tillgängligheten i klart övervägande fall får anses vara god.

Avseende möjligheten att komma i kontakt med jouråklagare per telefon uppgav Åklagarmyndigheten följande.

Under jourtid så sker kontakterna mellan polisen och jouråklagarna i princip uteslutande per telefon. Jouråklagaren har ett jourtelefonnummer som polisen ringer till. När det är två jouråklagare i tjänst i samma område har de varsitt telefonnummer och de ansvarar i princip för var sitt geografiskt område. Det finns ingen ”köfunktion” så om linjen är upptagen får polisen lägga på och försöka ringa upp igen senare. Detta medför att vid belastning på jourtelefonen så kan möjligheten att komma fram till åklagaren vara beroende av både hur ofta polisen försöker komma fram och turen att ringa vid rätt tillfälle.

Åklagarmyndigheten köper för närvarande telefonitjänster från Polisen och betjänas därmed av Polisens växel. Åklagarmyndigheten har sedan en tid ett önskemål om förbättrade växelfunktioner. För jourtelefonerna utgörs önskemålen bl.a. av en köfunktion och en möjlighet att mäta kötider. Polisens telefonisystem har inte möjlighet att fullt ut möta dessa önskemål. Åklagarmyndigheten genomförde under 2012 en upphandling för att få till stånd en ny telefonlösning. På grund av omständigheter utanför myndighetens kontroll kunde upphandlingen inte slutföras.

Åklagarmyndigheten och polisen har nu, bl.a. i anledning av vad som framkommit i detta ärende och myndigheternas gemensamma intresse av att polisen ska kunna nå fram till jouråklagarna i rimlig tid, fört förnyade diskussioner om att skapa tekniskt stöd för telefonköer till journumren. Från Rikspolisstyrelsen har man nu presenterat en lösning som innebär att det ska vara möjligt med telefonkö till åklagarnas journummer.

Det finns goda skäl att tro att förslaget om telefonköer till jourområdena ska kunna realiseras redan under våren 2013. Det kommer dock inte att vara möjligt att mäta kötider och liknande inom ramen för den köfunktion som nu planeras. Åklagarmyndigheten avser att under 2013 genomföra en ny upphandling för myndighetens samlade telefonitjänster vari jourtelefonerna är en viktig del. En del i kravspecifikationen för den upphandlingen är att det ska finnas en köfunktion till jourtelefonerna och att kötiderna ska kunna mätas.

Avslutningsvis uppgav Åklagarmyndigheten följande.

En av åklagarnas huvuduppgifter är att ansvara för förundersökningar och fatta beslut i allehanda tvångsmedelsfrågor. Mot bakgrund av de för enskilda mycket ingripande beslut som fattas så är det självfallet av yttersta vikt att poliser och åklagare ges förutsättningar att utföra sitt arbete med dessa frågor på ett rättssäkert och korrekt sätt. Såväl Åklagarmyndigheten som polisen har ansvar för att organisera sina respektive verksamheter så att förundersökningar och därmed sammanhängande tvångsmedel kan handläggas på ett sådant sätt även under jourtid.

Åklagarmyndigheten följer löpande jourverksamheten och tittar på dess organisation och omfattning. Den senaste större översynen gjordes i november 2010. Mot bakgrund av den översynen genomfördes sedan ett antal förstärkningar med bl.a. dubbleringar i flera av jourområdena.

Det som framkommit i detta ärende, genom bl.a. yttrandena från de olika polismyndigheterna och de jourområdesansvariga kammarcheferna, är att det kan finnas problem med tillgängligheten hos jouråklagarna, i vart fall under vissa tider och på vissa platser. Underlaget är dock inte sådant att man kan uttala sig om hur stort problemet är och inte heller basera riktade insatser på det. Varken polisen eller Åklagarmyndigheten har haft möjlighet att göra en mätning av eventuella väntetider.

[— —]

Som beskrivits ovan så kommer det troligen redan under våren [2013] att införas telefonköer till jourområdena. Genom denna tekniska förbättring så kommer polisen att kopplas fram i tur och ordning och ingen riskerar att inte komma fram för att någon annan "hinner före". Det finns anledning att tro att systemet med telefonkö kommer att medföra att de längsta upplevda "väntetiderna" kortas väsentligt.

Åklagarmyndigheten avser att under 2013 upphandla ett nytt telefonsystem. I kravspecifikationen vid upphandlingen av det nya telefonsystemet ingår att kötider ska kunna mätas. Om detta önskemål kan tillgodoses skulle det skapas goda möjligheter att följa upp de förändringar som nu planeras och få ett bra underlag för att vidta adekvata åtgärder om kötiderna skulle visa sig vara långa.

Frågan om jourens utformning, bemanning och tekniska system kommer fortsatt att bevakas inom Åklagarmyndigheten. För bästa effektivitet och rättssäkerhet är det också nödvändigt att samarbeta kring jourfrågorna mellan Åklagarmyndigheten och polisen. Polisen står inför en större organisationsförändring 2015. Även inom Åklagarmyndigheten övervägs nu en anpassning av organisationen. En av utgångspunkterna är att de allmänna åklagarkamrarna bör reduceras till högst tio och att inriktningen bör vara att kamrarna har motsvarande geografiska upptagningsområden som polisens framtida regioner likväl som en anpassning till polisens framtida nationella operativa avdelningar. Förslag till utgångspunkter för organisationsanpassningen är nu på remiss inom myndigheten och avsikten är att ett inriktningsbeslut ska fattas senare i vår. Den anpassade organisationen är tänkt att vara på plats i mitten av 2014. Inom ramen för det fortsatta arbetet med omorganisation och organisationsanpassning kommer jourfrågorna naturligt att behandlas både inom och mellan myndigheterna.

Till sitt yttrande hade Åklagarmyndigheten fogat bl.a. myndighetens rapport *Översyn jour och beredskap* från 2010.

JO har härefter varit i kontakt med Åklagarmyndigheten, som upplyst att en telefonköfunktion har tagits fram för jourtelefonerna och att denna ska implementeras under september 2013.

Bedömning

Som framgår av Åklagarmyndighetens yttrande kan åklagare under jourtid behöva ta ställning till en mängd frågor av stor betydelse för enskildas rättssäkerhet. Det är därför av grundläggande betydelse att polis och andra brottsbekämpande myndigheter relativt omgående kan komma i kontakt med åklagare även utanför kontorstid. Av myndigheternas yttranden framgår att kontakten då i princip uteslutande sker via telefon.

JO har tidigare kritiserat Åklagarmyndigheten för att polisen haft svårigheter med att komma i kontakt med jouråklagare via telefon (JO:s beslut den 23 april 2009, dnr 1510-2009). JO uttalade bl.a. att det var särskilt anmärkningsvärt om någon på grund av sådana problem frihetsberövas längre tid än vad som annars skulle vara fallet och utgick från att Åklagarmyndigheten skulle vidta åtgärder för att finna en lösning.

Av Åklagarmyndighetens rapport *Översyn jour och beredskap* från 2010 framgår att frågan om inrättande av en telefonkö för jourtelefonen redan då hade utretts under flera år (s. 33). I rapporten betonades att det var viktigt att detta arbete bedrevs skyndsamt.

Av utredningen i det nu aktuella ärendet framgår att polisen i stora delar av landet fortfarande haft återkommande problem med att via telefon komma i kontakt med jouråklagare och att väntetiderna många gånger varit oacceptabelt långa. Att Åklagarmyndigheten under flera år inte löst de tekniska problemen är anmärkningsvärt.

Efter det att JO:s granskning i detta ärende inletts har ett system med köfunktion kopplad till jourtelefonerna tagits fram. Åklagarmyndigheten har dessutom aviserat ett fortsatt arbete med översyn av frågor kring jourverksamheten, bl.a. vad avser bemanning. Jag utgår ifrån att detta kommer att förbättra jouråklagarnas tillgänglighet. Även om en förbättring alltså tycks vara nära förestående måste Åklagarmyndigheten kritiseras för den bristande tillgängligheten. Bristerna innebär att bestämmelser av stor betydelse för rättssäkerheten riskerar att sättas ur spel. Det finns mot den bakgrunden anledning att se allvarligt på dessa brister.