

Förundersökningsbegränsning

*Betänkande
av Utredningen om förundersökningsbegränsning*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:43

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23407-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för vissa förändringar i reglerna om förundersökningsbegränsning i brottmål (Dir. 2009:50).

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 4 juni 2009 rektor vid Polishögskolan Ebba Sverne Arvill.

Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 3 augusti 2009 ämnes-sakkunniga i Justitiedepartementet Eva Bloch. Från ovanstående datum förordnades som experter vice överåklagaren vid Åklagarmyndigheten Lennart Guné, vice chefsåklagaren vid Ekobrottsmyndigheten Per G Hansson, chefen för Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen Ulrika Herbst och advokaten Thomas Olsson, Advokatsamfundet. Den 3 september 2009 förordnades kriminalchefen vid Polismyndigheten i Stockholms län, Roslagens polismästardistrikt Bertil Mattsson som expert.

Chefen för Rättsenheten vid Polismyndigheten i Uppsala län Johan Sørensson anställdes som sekreterare fr.o.m. den 1 oktober 2009.

Utredningen som har antagit namnet Utredningen om förundersökningsbegränsning, överlämnar härmed sitt betänkande Förundersökningsbegränsning. Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2010

Ebba Sverne Arvill

/Johan Sørensson

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1 Uppdrag och genomförande	23
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Genomförandet av uppdraget	24
2 Förundersökningsplikten	27
2.1 Inledning.....	27
2.2 Förundersökningspliktens grunder	27
2.3 Formella undantag från förundersökningsplikten	28
2.4 Andra begränsningar.....	30
3 Förundersökningsbegränsning – presentation av gällande rätt och en bakgrund	33
3.1 Inledning.....	33
3.2 De nuvarande bestämmelserna.....	34
3.2.1 Nedläggning av förundersökning – disproportionsfall	34
3.2.2 Nedläggning av förundersökning – åtalsunderlåtelsefallen.....	35
3.2.3 Beslut att inte inleda förundersökning på grund av förundersökningsbegränsning.....	40
3.2.4 Behörighetsregler.....	40

3.3	Bakgrund och tidigare överväganden m.m.	41
3.3.1	Inledning.....	41
3.3.2	Färre brottmål (SOU 1976:47)	41
3.3.3	Regeringens proposition 1981/82:41 om förundersökningsbegränsningar m.m.	42
3.3.4	Regeringens proposition 1984/85:3 om åtalsunderlåtelse	43
3.3.5	Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61).....	44
3.3.6	Regeringens proposition 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande	46
3.3.7	Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens arbets- grupp Ny arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning, år 2003.....	46
3.3.8	Överskottsinformation (Ds 2003:13).....	47
3.3.9	Regeringens proposition 2004/05:143 Överskottsinformation vid användningen av hemliga tvångsmedel m.m.	47
3.3.10	En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84)	48
3.3.11	Ett nationellt fördelningscirkulär, år 2005	49
3.3.12	Riksåklagarens idéskrift Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, år 2006.....	50
3.3.13	Riksåklagarens riktlinjer Förundersöknings- begränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2008:2), år 2008.....	50
4	Statistik om förundersökningsbegränsning.....	51
4.1	Inledning.....	51
4.2	Ett ökat antal beslut om förundersökningsbegränsning.....	51
4.3	Beslut om förundersökningsbegränsning fattas efter ca tre månader.....	53
4.4	Åtalsprövningsreglerna är huvudorsaken till förundersökningsbegränsning inledningsvis	55
4.5	I påbörjade förundersökningar är samtidighetsfallet den främsta anledningen till förundersökningsbegränsning.....	57
4.6	Disproportionsfallet används inte.....	59

4.7	Sammanfattning	60
5	Förundersökningsbegränsning avseende personer	61
5.1	Inledning.....	61
5.2	Gällande rätt.....	62
5.3	Bakgrund	63
5.3.1	Alla anmälningar om brott utreds inte.....	63
5.3.2	Utredningar med många misstänkta.....	66
5.3.3	Problembeskrivning och omfattning.....	69
5.4	Behovet av att begränsa förundersökningen till att omfatta endast en del av en brottshärva	73
5.4.1	Behovet av att kunna inrikta och prioritera utredningsresursen	73
5.4.2	Nuvarande bestämmelser som stöd för att inrikta och prioritera utredningsresursen	82
5.4.3	Behovet av en ny bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer	87
5.5	En ny bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer	88
5.5.1	Inledning	89
5.5.2	Förutsättningar för en regel om förunder- sökningens begränsning avseende personer.....	90
5.5.3	Omfattande och komplicerad brottslighet	90
5.5.4	Ett strategiskt inriktningsbeslut	93
5.5.5	Beslutet att förundersökningsbegränsa avseende personer ska vara nödvändigt för ett effektivt utredningsförfarande	95
5.5.6	Inte inleda förundersökning och lägga ned en inledd förundersökning	100
5.5.7	Förundersökningsbegränsning avseende personer och brottens svårhet	101
5.5.8	Väsentligt allmänt intresse	102
5.5.9	Väsentligt enskilt intresse	103
5.5.10	Unga lagöverträdare i en brottshärva	104
5.5.11	Behörig beslutsfattare.....	105
5.5.12	En utvidgning av disproportionsfallet.....	105
5.6	Sammanfattning	106

6	Polisens rätt att besluta om förundersökningsbegränsning.....	109
6.1	Inledning.....	109
6.2	Ansvarsfördelningen mellan åklagare och polismyndighet.....	110
6.3	Polisens förundersökningsledare.....	111
6.3.1	Inledning.....	111
6.3.2	Polisens nationella utredningskoncept.....	112
6.3.3	Nationell förundersökningsledarutbildning.....	113
6.3.4	Särskilt om utbildning om förundersökningsbegränsning.....	115
6.3.5	Fortbildning.....	115
6.4	Kraven på en möjlighet för Polisen att besluta om förundersökningsbegränsning.....	115
6.4.1	Inledning.....	115
6.4.2	Problembeskrivning och omfattning.....	116
6.4.3	Analys och slutsatser.....	121
6.5	Diskussion om behovet av att ge polismyndigheten behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning.....	124
6.5.1	Inledning.....	124
6.5.2	Behörighet för polismyndigheten att besluta om förundersökningsbegränsning.....	124
6.6	Alternativa sätt att utforma en behörighet för polismyndigheten att besluta om förundersökningsbegränsning.....	126
6.6.1	Inledning.....	126
6.6.2	En förändring av principiell art.....	126
6.6.3	En behovsstyrd förändring.....	127
6.6.4	Analys och slutsatser.....	128
6.7	Nödvändig kompetens.....	132
6.7.1	Inledning.....	132
6.7.2	Nuvarande kompetens.....	132
6.7.3	Grundläggande krav på kompetens.....	133
6.7.4	Förändring av den nationella förundersökningsledarutbildningen.....	134

6.8	Sammanfattning	136
7	Disproportionsfallet	139
7.1	Inledning.....	139
7.2	Gällande rätt.....	139
7.3	Problembeskrivning och omfattning.....	140
7.4	Förtydligande av disproportionsfallet	142
7.5	Utvidgning av disproportionsfallet.....	143
7.6	Sammanfattning	146
8	Åklagarens rätt att besluta om förundersökningsbegränsning	147
8.1	Inledning.....	147
8.2	Problembeskrivning och omfattning.....	147
8.3	Förändrade behörighetsregler för åklagare	149
8.4	Sammanfattning	151
9	Kostnads- och konsekvensanalys.....	153
9.1	Inledning.....	153
9.2	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	153
9.3	Konsekvenser för brottsligheten	157
9.4	Övriga konsekvenser	158
10	Ikraftträdande m.m.	159
10.1	Ikraftträdande	159
10.2	Övergångsbestämmelser.....	159
11	Författningskommentar	161
11.1	Inledning.....	161

11.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1947:948).....	161
11.3 Förslaget till förordning om ändring i åklagar- förordningen (2004:1265).....	166

Referenser.....	167
------------------------	------------

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	171
<i>Bilaga 2</i> Förundersökningsbegränsning och polisen.....	181

Sammanfattning

Inledning

De brottsutredande myndigheternas arbete för att komma till rätta med brottsligheten utvecklas ständigt. Kraven på polis och åklagare har tydligt uttalats inom ramen för de satsningar på de s.k. mängdbrotten och grov organiserad brottslighet som har beslutats av regeringen. Bl.a. Polisen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har vässat sin förmåga att förebygga och utreda dessa brott genom att förbättra kompetensen och förändra arbetsmetoder. Vissa organisatoriska förändringar har också skett.

I vissa fall behöver ett mer effektivt arbetssätt mötas av författningsändringar. Denna utredning, Utredningen om förundersökningsbegränsning, har därför haft i uppdrag att analysera och lämna förslag om nya bestämmelser om förundersökningsbegränsning, i syfte att bidra till ett mer effektivt förundersökningsförfarande. Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om åklagares behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i omfattande och komplicerade förundersökningar bör utökas. Utredningen ska vidare ta ställning till om polismyndigheterna bör ges behörighet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall. Dessutom ska utredningen lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Förundersökningsbegränsning

Den s.k. absoluta åtalsplikten är en central princip i Sverige. Principen innebär att åklagaren är skyldig att väcka åtal om gärningen är straffbar och bevisningen bedöms vara så stark att den förväntas kunna leda till en fällande dom. Till den absoluta åtalsplikten hör en korresponderande förundersökningsplikt. En förundersökning

ska inledas så snart det finns anledning att anta att brott har förövats.

Åtalsplikten och förundersökningsplikten är förenade med vissa undantag, bl.a. i bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. En förundersökning, som det i och för sig finns skäl att fullfölja, kan läggas ned av processekonomiska skäl med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken, RB. År 2009 utnyttjades möjligheten till förundersökningsbegränsning i ca 41 00 utredningar.

Enligt 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB får en förundersökning läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna i 20 kap. 7 § RB om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Det vanligaste fallet då åklagaren beslutar om förundersökningsbegränsning är när en och samma person misstänks för flera brott samtidigt (samtidighetsfallet). Åklagaren kan låta utredningen avse ett representativt urval av de brotten som kan beräknas medföra en ändamålsenlig och tillräckligt ingripande påföljd och lägga ned förundersökningen i övrigt. Inriktningen ska vara att samhällsreaktionen kommer till stånd inom rimlig tid och inte fördröjs av utredning vars resultat endast i liten utsträckning kan påverka påföljden.

Förundersökningsbegränsning kan även ske i de andra fall som omfattas av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse:

- brottet kan antas föranleda böter (bötesfallet),
- brottet kan antas föranleda villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse (villkorlig dom-fallet),
- om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, kommer till stånd, (vårdfallet), eller
- om det i något annat fall av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks (det extraordinära fallet).

Enligt 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB får en förundersökning läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter (disproportionsfallet). Syftet med bestämmelsen är att hantera en obalans av processekonomiskt slag mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse. Bestämmelsen tillämpas restriktivt och utnyttjades endast 14 gånger år 2009.

I de fall då det finns förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, får det beslutas att förundersökningen inte behöver inledas.

Förundersökningsbegränsning och mängdbrotten

Utredningen lämnar två förslag på författningsändringar för att de brottsutredande myndigheternas arbete mot de s.k. mängdbrotten ska bli mer effektivt.

Polismyndigheterna får behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i vissa fall

En polismyndighet är i normalfallet undersökningsledare vid s.k. mängdbrott, dvs. i förundersökningar av enkel beskaffenhet.

I dag är åklagaren ensam behörig att fatta beslut om förundersökningsbegränsning. Det innebär bl.a. att de polisiära förundersökningsledarna inte kan ta ett helhetsansvar för de utredningar som de leder. Det medför också att förundersökningsledarna inte har tillräcklig kunskap och vana att identifiera när bestämmelserna om förundersökningsbegränsning är tillämpliga, vilket innebär att utredningar som skulle kunna förundersökningsbegränsas inte överlämnas till åklagare för beslut. Detta i sin tur får till följd att Polisen vidtar ett stort antal utredningsåtgärder i förundersökningar, som när de slutredovisas till åklagare åtalsunderlåtes eller förundersökningsbegränsas i efterhand. Denna resurs hade i stället kunnat läggas på utredningar med större möjlighet till uppkläring och lagföring. Att polismyndigheten inte är behörig att fatta beslut om förundersökningsbegränsning innebär att åklagare behöver avsätta resurser för att läsa in sig på och fatta beslut i ärenden som

normalt förundersökningsleds av polismyndigheten. Denna tid hade åklagaren kunnat utnyttja för mer kvalificerade uppgifter.

De onödiga utredningsåtgärderna belastar även de misstänkta gärningsmännen, målsägaren och bevispersonerna. Utredningen har i en enkätundersökning ställd till polisiära förundersökningsledare funnit att i de fall då polismyndigheten efterfrågar ett beslut om förundersökningsbegränsning, tar det som huvudregel "flera veckor" att få tillbaka ärendet från åklagaren. En överflyttning av ärendet mellan polis och åklagare, och tillbaka, kräver även ett antal administrativa och resurskrävande handgrepp, som inte kan ske automatiserat.

Ett annat hinder för ett effektivt utredningsförfarande är den bristande samordningen av förundersökningar med samma misstänkta gärningsman. Om samordningen blir bättre, t.ex. genom mer regelbunden registerkontroll avseende misstänkta personer, kan dels samordning av själva utredningsarbetet ske till en utredare, dels blir det möjligt att med stöd i förundersökningsbegränsning sätta gränser för vad som ska utredas. Ytterligare ett hinder, som försvårar för polismyndigheterna att identifiera när förutsättningarna för förundersökningsbegränsning är uppfyllda är att förundersökningsledarna i dag inte har tid för ledning, styrning, uppföljning och kontroll i enskilda utredningar.

Utredningen bedömer att det finns större förutsättningar att hantera utredningar av mängdbrott på ett effektivt sätt om polismyndigheterna får möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning. Denna behörighet bör vara begränsad och behovsanpassad. Utredningen föreslår därför att polismyndigheterna ska vara behöriga att besluta om förundersökningsbegränsning i bötesfallet, samtidighetsfallet och vårdfallet, samt vid särskild åtalsprövning, i de förundersökningar som leds av polismyndigheten.

Rikspolisstyrelsen bör besluta om föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsbegränsning. Bestämmelserna bör överensstämma med de riktlinjer som finns inom Åklagarmyndigheten.

Utredningen bedömer att den kompetens som i dag finns hos Polisens förundersökningsledare inte är tillräcklig för att kunna fatta beslut om förundersökningsbegränsning. Förundersökningsledare som ska ges behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning bör ha genomgått relevant utbildning och ha erforderlig erfarenhet. Utredningen föreslår att den nationella förundersökningsledarutbildningen kompletteras med teoretiskt och praktiskt innehåll för att uppfylla kraven på kvalitet och rättssäkerhet.

Disproportionsfallet förtydligas och utvidgas

Disproportionsfallet medger en möjlighet för åklagare att besluta om att inte inleda eller lägga ned en inledd förundersökning om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Disproportionsfallet är begränsat till de brott som i händelse av lagföring inte leder till någon svårare påföljd än böter.

Enligt förarbetena ska disproportionsfallet som huvudregel ta sin utgångspunkt i ett bakomliggande civilrättsligt förhållande, t.ex. en grannelagsrättslig, familjerättslig eller avtalsrättslig tvist. Regeln ska endast användas vid brottmål som normalt är av relativt okomplicerad art, men som i det enskilda fallet kräver en omfattande eller kvalificerad utredning.

Det finns i dag situationer som faller utanför disproportionsfallet som är relativt vanliga, men som i de allra flesta fall inte leder någonstans eftersom det antingen saknas bevisning eller det är mycket resurskrävande att få fram några bevis. Det gäller t.ex. anmälningar om stöld, bedrägeri eller förskingring i tvister där avtalsinnehållet mellan parterna från början varit oklart eller inte definierat. De påstådda brotten är inte sällan endast bötesbrott. Utredningarna blir ofta juridiskt eller tekniskt komplicerade, innan förundersökningen kan läggas ned.

Utredningen föreslår att det i bestämmelsen om disproportionsfallet ska framgå att det brott som ska förundersökningsbegränsas ska höra samman med ett underliggande rättsförhållande och att det är utredningen av det rättsförhållandet som ska vara alltför komplicerat i förhållande till sakens betydelse. Genom ett sådant förtydligande poängteras det att disproportionsfallet framförallt ska användas i fall där saken i första hand har karaktären av en civilrättslig konflikt.

Utredningen föreslår även att disproportionsfallet ska kunna tillämpas om det hänsyn till omständigheterna kan antas att straffvärdet för brottet inte är högre än fängelse i tre månader.

Alla åklagare får full behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning

Enligt 10 § åklagarförordningen (2004:1265) får endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare besluta om att inte inleda eller lägga ned en förundersökning vid disproportionsfall och om åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen. Riksåklagaren har uttalat att förundersökningsbegränsning i de extraordinära fallen ska vara förbehållen samma krets.

Dessa begränsningar i behörigheten att beslut om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i vissa fall gör att det finns en risk att bestämmelserna inte används på ett effektivt sätt. Åklagare hindras från att ta ett helhetsansvar i de förundersökningar som hon eller han leder. De bestämmelser som inte är har delegerats till alla åklagare framstår för många som komplicerade och reserverade för väldigt speciella situationer. Bestämmelserna används därför inte på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt finner utredningen att förutsättningarna för åklagarnas kompetensutveckling och åklagarverksamhetens rättsliga tillsyn förbättrats under de senaste åren.

Utredningen föreslår därför att de nuvarande behörighetsreglerna för åklagare tas bort.

En ny regel om förundersökningsbegränsning vid omfattande och komplicerad brottslighet

Under de senaste åren har det vuxit fram allt mer kriminalitet som kännetecknas av att den bedrivs inom ramen för mer eller mindre strukturerade grupperingar av personer. Förundersökningar kring denna organiserade brottslighet riskerar att växa sig ohanterliga, vilket påverkar möjligheten att lagföra brotten och få brottsligheten att upphöra. Ju allvarigare brottslighet det är fråga om, desto svårare är det ofta att kunna säkerställa bevisning eftersom brotten är mer komplicerade och de misstänkta som huvudregel är mindre villiga att bidra med information.

Den organiserade brottsligheten omfattar ibland så många brott och så många personer att det är svårt att på ett effektivt sätt utreda alla brott. Åklagaren blir då beroende av att kunna inrikta och prioritera hur utredningsresursen används. Om brottsutredningen kan

bedrivs på ett effektivt sätt, så att utredningstiden kan hållas kort, ger det goda förutsättningar för korrekt straffmätning och kortare tvångsmedelsanvändning.

Det finns en risk att de brottsutredande myndigheterna fastnar i en stor brottshärva, eftersom det inte är möjligt att begränsa förundersökningen till att avse vissa personer. Principen om förundersökningsplikt omöjliggör för åklagaren att fokusera utredningsresursen på de som har begått den allvarligaste brottsligheten. I dag har åklagaren viss möjlighet att prioritera en viss del av en förundersökning framför en annan. En sådan prioritering medger dock inte någon rätt att underlåta att handlägga alla brott i brottshärvan.

Utredningen anser att det är rimligt att polis och åklagare har möjlighet att möta en samhällsutveckling med en alltmer komplicerad brottslighet. Vid sidan av det nuvarande regelverket med fokus på att alla brott inom en brottshärva ska utredas, bör det finnas en möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning avseende vissa personer. Ett sådant beslut bör medföra att utredningsresursen inriktas på den allvarligaste brottsligheten i en brottshärva.

De processekonomiska hänsynen talar för att man i vissa fall kan acceptera att en gärningsman kan undgå ansvar för vissa brott, om det är nödvändigt för att komma till rätta med allvarlig brottslighet. Utredningen föreslår därför att vid utredning av omfattande och komplicerad brottslighet ska åklagaren ha rätt att inrikta utredningen på den allvarligaste brottsligheten. För övriga brott ska det vara möjligt att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en inledd förundersökning om det bedöms nödvändigt för att de övriga brotten ska kunna utredas effektivt och inom rimlig tid. Brott som förväntas leda till någon svårare påföljd än fängelse sex månader får inte förundersökningsbegränsas på detta sätt. Inte heller får brott som har begåtts av någon som är under 18 år förundersökningsbegränsas. Detsamma gäller om det finns något väsentligt allmänt eller enskilt intresse som påkallar att just det brottet ändå utreds.

Konsekvenser och ikraftträdande

Utredningens förslag kommer att öka effektiviteten i den brottsutredande verksamheten. En följd av utredningens förslag bör bli minskade genomströmningstider, vilket möjliggör för de brotts-

utredande myndigheterna att handlägga fler ärenden med högre kvalitet, upplärning och lagföring. På längre sikt kan detta förväntas leda till en minskad brottslighet.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1947:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 23 kap. 1 och 4 a §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i balken införs en ny paragraf, 23 kap. 4 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

1 §¹

Förundersökning *skall* inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av 4 a § och 22 §.

Om det krävs angivelse för att brottet *skall* höra under allmänt åtal, får förundersökningen trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara

Förundersökning *ska* inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av 4 a §, 4 b § och 22 §.

Om det krävs angivelse för att brottet *ska* höra under allmänt åtal, får förundersökningen trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara

¹ Senaste lydelse SFS 1994:1412.

att avvakta en angivelse. I så fall *skall* förundersökningen läggas ned.

att avvakta en angivelse. I så fall *ska* förundersökningen läggas ned.

4 a §²

Förundersökning får vidare läggas ned

1. om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter, eller

1. om *brottet hör samman med ett underliggande rättsförhållande och* fortsatt utredning *av det rättsförhållandet* skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom *med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader, eller*

om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte *skall* inledas.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av åklagare.

Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte *ska* inledas.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av *undersökningsledaren. Beslut enligt första stycket 1 samt första stycket 2 avseende åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 2 och andra stycket ska meddelas av åklagare.*

² Senaste lydelse SFS 1985:13.

23 kap.**4 b §**

Om det är nödvändig för att utreda en omfattande och komplicerad brottslighet effektivt och inom rimlig tid får åklagare besluta att inrikta utredningen på en del av brottsligheten. Förundersökningen ska inriktas på den allvarligaste brottsligheten. Avseende andra brott får förundersökningen läggas ned om

1. det kan antas att brottet inte skulle föranleda någon svårare påföljd än fängelse sex månader,

2. något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, och

3. beslutet inte avser någon som inte har fyllt 18 år.

Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts får det beslutas att förundersökningen inte ska inledas.

Beslut om att lägga ned eller att inte inleda förundersökning enligt denna paragraf ska grundas på ett skriftligt inriktningsbeslut som beskriver brottslighetens omfattning och utredningens inriktning.

Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)

Härigenom föreskrivs i fråga om åklagarförordningen (2004:1265) att 10 § ska följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får

1. besluta om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken och om återkallelse av sådan åtalsunderlåtelse,

2. besluta att inte inleda eller lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap. 4 a § första stycket 1 rättegångsbalken, och

3. utföra åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan.

Föreslagen lydelse

10 §³

Endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får utföra åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

³ Senaste lydelse SFS 2004:1265.

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 att utse en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för vissa förändringar i reglerna om förundersökningsbegränsning i brottmål.

I uppdraget ingår att:

- ta ställning till om åklagares behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i omfattande och komplicerade förundersökningar bör utökas,
- ta ställning till om polismyndigheterna bör ges behörighet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall, och
- lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Utredaren är fri att lämna sådana närliggande förslag till författningsändringar som bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.

Av direktiven framgår att straffsystemet under senare år, bl.a. som en följd av ökad internationalisering, har ställts inför en alltmer sammansatt och komplicerad kriminalitet. Parallellt med denna utveckling har antalet ärenden vid polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten ökat. För att uppnå goda resultat vid brottsbekämpningen är det väsentligt att förundersökningen håller hög kvalitet och slutförs inom rimlig tid. Det är därför angeläget att de brottsutredande myndigheterna hanterar den samlade brottsligheten strategiskt genom ändamålsenliga prioriteringar och effektiva arbetsformer. Ett sådant strategiskt förhållningssätt förutsätter bl.a. att kompetens och resurser utnyttjas i varje del av den brottsutredande verksamheten.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i olika sammanhang anmält ett behov av utökade möjligheter till förundersökningsbegränsning.

Mot den beskrivna bakgrunden och med hänsyn till att reglerna om förundersökningsbegränsning inte har setts över sedan de infördes för snart 30 år sedan finns det enligt utredningens direktiv anledning att utreda förutsättningarna för vissa förändringar i reglerna om förundersökningsbegränsning i brottmål.

Direktiven för utredningens uppdrag finns i *bilaga 1*.

1.2 Genomförandet av uppdraget

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med de förordnade experterna. Utredningen har haft sju sammanträden med experterna. Ett av sammanträdena hölls på City åklagarkammare där hela utredningen fick möjlighet att träffa åklagare från City åklagarkammare, Internationella åklagarkammaren och Ekobrottsmyndigheten. Ett annat sammanträde hölls på polishuset i Täby där utredningen fick möjlighet att träffa polisiära förundersökningsledare från Polismyndigheten i Stockholms län och åklagare från Norrorts åklagarkammare.

Utredningens sekreterare har därutöver besökt åklagarkammarna i Gävle, Söderort och Uppsala samt Ekobrottsmyndighetens Malmöavdelning.

Utredningen har inhämtat synpunkter från och samrått med Förundersökningsutredningen (Ju 2009:07) och med representanter för Polisen och Åklagarmyndigheten i det s.k. Mängdbrottsuppdraget.

Med bistånd av Rikspolisstyrelsen har utredningen genomfört en enkätundersökning bland de polisiära förundersökningsledare som har genomgått Polisens nationella förundersökningsledarutbildning, den s.k. 20-veckors-utbildningen. Resultatet av enkäten presenteras i *bilaga 2*. Utredningen har också granskat denna utbildning, bl.a. genom att besöka den, samtala med den kursansvarige och en lärare samt jämfört förundersökningsledarutbildningen med den grundutbildning som åklagare genomgår.

Utredningen har även haft möjlighet att träffa och diskutera förundersökningsbegränsning med samtliga länspolismästare och avdelningschefer vid Rikspolisstyrelsen.

Åklagarmyndigheten har bistått utredningen med underlag, bl.a. statistik.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förundersökningsbegränsning.

2 Förundersökningsplikten

2.1 Inledning

Den svenska brottmålsprocessen bygger främst på den s.k. ackusatoriska principen. Den kommer till uttryck i 20 kap. 1 § första meningen rättegångsbalken, RB. Enligt bestämmelsen får fråga om ansvar för brott inte upptas av rätten om inte åtal har väckts för brottet.

Sverige är ett av de länder där det finns en s.k. absolut åtalsplikt. Den är förenad med en korresponderande förundersökningsplikt. Det finns dock vissa lagreglerade undantag från dessa skyldigheter.

2.2 Förundersökningspliktens grunder

Den absoluta åtalsplikten innebär att åklagaren är skyldig att väcka åtal om gärningen är straffbar och bevisningen är tillräckligt stark för att åklagaren på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom. Åtalsplikten återfinns i 20 kap. 6 § RB.

En motivering för den absoluta åtalsplikten är att den ger förutsättningar för att främja allas likhet inför lagen och motverka miss-tankar om att polis och åklagare tar obehöriga hänsyn vid brottsutredning och åtalsprövning (prop. 1994/95:23, s. 43 f.).

En förundersökning ska enligt 23 kap. 1 § RB inledas så snart det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökningsplikten innebär även en skyldighet att åtalsprövningen föregås av en brottsutredning (SOU 1992:61, s. 360 ff.).

En förundersökning har enligt 23 kap. 2 § RB två huvudsakliga syften. Det ena syftet är att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att samla tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal ska väckas. Det andra syftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett samman-

hang inför rätten. Ett tredje syfte, som inte nämns i 23 kap. 2 § RB, kan sägas vara att ge den misstänkte vetskap om åklagarens utredningsmaterial och möjliggöra för henne eller honom att få detta justerat och berikat som ett led i förberedelserna av sitt försvar (prop. 1994/95:23, s. 73). Ytterligare ett syfte med förundersökningen kan sägas vara att utreda om det finns något enskilt anspråk och vilka omständigheter detta i så fall grundas på (SOU 1992:61, s. 269 och prop. 2003/04:89, s. 26).

Regeringen angav i prop. 1994/95:23 att en påtaglig nackdel med det grundliga förfarandet som följer av åtalsplikt och förundersökningsplikt är att det kan komma i konflikt med det skyndsamhetskrav som finns. Tiden mellan brott och straff blir ofta relativt lång. Förundersökningsförfarandet, som huvudsakligen har ett förberedande syfte, måste för att vara effektivt präglas av flexibilitet. Ett strikt system med en grundläggande princip om absolut åtalsplikt är ägnat att främja allas likhet inför lagen och motverkar misstankar om att polis och åklagare tar obehöriga hänsyn vid brotts utredningar och åtalsprövning. Å andra sidan är det i praktiken orealistiskt att alla brott skall kunna utredas och beivras på samma sätt. Regeringen uttalade därför i propositionen att regelverket bör utformas på så sätt att det medger tillräcklig flexibilitet i förfarandet, så att det inte enbart av formella skäl ska vara nödvändigt att lägga ner mer arbete på en utredning än vad som är sakligt motiverat för att medge en fullgod prövning av målet (prop. 1994/95:23, s. 43 och 73 ff.).

2.3 Formella undantag från förundersökningsplikten

Det finns inte något land med helt absolut åtalsplikt utan något undantag. Olika länder har valt olika uttryck för principen om en relativ åtalsplikt och i vilken grad åtalsplikten är relativ. I många länder finns det en grundbestämmelse om en absolut åtalsplikt från vilken det kan ske undantag. I andra länder saknas det en sådan grundbestämmelse och det är i större eller mindre grad överlämnat till åklagaren att bestämma om åtal bör ske (SOU 2005:117, s. 56). Det bör påpekas att Europarådet år 1987 antog rekommendationen No R(87)18 om förenklat brottmålsförfarande. Europarådet konstaterade att framförallt mål avseende mindre allvarliga brott hade ökat belastningen på domstolarna. För att motverka dessa problem krävs klara prioriteringsregler. Därför rekommenderade Europa-

rådet medlemsstaterna att i processlagstiftningen ta utgångspunkt i en relativ åtalsplikt (prop. 1994/95:23, s. 86 f.).

Regeringen konstaterade i prop. 1994/95:23 att inskränkningarna i åtalsplikten i Sverige har en sådan omfattning att det med fog kan påstås att denna har kommit att närma sig ett system med relativ åtalsplikt. Det torde också höra till undantagen i modern straffprocesslagstiftning att åtalsplikten är absolut, alltså i det närmaste fri från undantag. Å andra sidan förekommer det heller knappast att åtalsplikten är fullständigt relativ och att åtal kan underlåtas på helt diskretionära grunder. En jämförelse i praktiken av olika näraliggande länders åtalssystem ger en påfallande enhetlighet i fråga om vilka mål som förs till åtal, närmast oberoende av vilken grundläggande reglering beträffande åtalsplikten som ligger i botten. I vart fall gäller detta vid en jämförelse med länder som har en med Sverige likartad rättstradition. Vid en jämförelse med Danmark och Norge, vilka anses ha en i princip relativ åtalsplikt, visar det sig att åtalsreglerna tillämpas på i stort sett samma sätt och med samma resultat i de enskilda fallen som i Sverige (prop. 1994/95:23, s. 87 f.).

I Sverige finns således flera undantag från den absoluta åtalsplikten. Det finns regler om särskild åtalsprövning och åtalsunderlåtelse. De särskilda åtalsprövningsreglerna innebär att det för vissa angivna brott finns en varierande grad av presumtion mot åtal. Enligt bestämmelserna om åtalsunderlåtelse har åklagaren rätt att under vissa fastställda förutsättningar underlåta att åtala.

Förundersökningsplikten är även den försedd med undantag. Enligt 23 kap. 1 § andra stycket RB behöver en förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. I 23 kap. 4 a § RB finns regler om s.k. förundersökningsbegränsning. Dessa regler kommer utredningen att behandla utförligt i kapitel 3 i detta betänkande. I korthet innebär de att utredning kan underlåtas i vissa fall om utredningen skulle kräva oproportionerligt stora kostnader eller om åtalsunderlåtelse kan komma att meddelas. Ett annat undantag från förundersökningsplikten är möjligheten för en polis att vid vissa brott meddela rapporteftergift enligt 9 § polislagen (1984:387). Rapporteftergift kan lämnas om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Även den förenklade utredningsformen enligt 23 kap. 22 § RB anses utgöra ett undantag från förundersökningsplikten, i

och med att brottsutredningen sker på mindre formaliserat sätt än inom ramen för en förundersökning.

2.4 Andra begränsningar

I realiteten finns det flera praktiska begränsningar som kommer i konflikt med den absoluta förundersökningsplikten.

De brottsutredande myndigheterna har inte förmåga att utreda alla inkomna ärenden. I stället måste en hård prioritering ständigt ske. De ärenden som bedöms som viktiga utreds medan andra förblir liggande till de slutligen skrivs av eller brotten t.o.m. preskriberas (se t.ex. SOU 2004:47, s. 384). Ibland är orsaken till att ett ärende blir liggande inte följderna av ett aktivt val eller beslut om prioritering, utan enbart resultatet av att anmälan ”drunknar” i den ständiga strömmen av inkomna ärenden. Polisen har arbetat mycket med att förbättra anmälningsmottagningen och fördelningen av ärenden, men fortfarande används inte de brottsutredande resurserna på ett sådant sätt att alla anmälningar om brott hinner utredas.

Förtroendekommissionen påpekade i sitt betänkande Näringslivet och förtroendet (SOU 2004:47) att förundersökningen i stora och komplicerade mål, t.ex. utredningar om ekobrott, ofta är mycket lång. De begångna brotten har som regel skett ett eller ett par år innan förundersökningen inleds och kan därför vid prövningen i hovrätten vara närmare tio år gamla (SOU 2004:47, s. 385). Sedan Förtroendekommissionen avslutade sitt arbete har situationen avseende utredningen av ekobrott förbättrats men handläggningstiden är fortfarande i vissa fall lång.

Förtroendekommissionen påstod vidare att förundersökningsplikten och åtalsplikten i praktiken, och i synnerhet ifråga om ekonomisk brottslighet, är relativ (SOU 2004:47, s. 387). Påståendet, som inte motiverades, förefaller ha grundats på det som den här utredningen redan har pekat på, dvs. att inflödet av ärenden är stort i förhållande till den brottsutredande resursen att det inte är möjligt att utreda alla ärenden. Resursen måste fördelas på de ärenden som bedöms vara viktigast eller där utredningsläget redan från början är relativt gott. Tiden från brottet begicks är en annan faktor som påverkar huruvida ett ärende ska utredas.

Både Riksåklagaren och Ekobrottsmyndigheten vände sig i sina remissvar till Förtroendekommissionens betänkande mot påståen-

det att förundersökningsplikten och åtalsplikten är relativ. Brottsförebyggande rådet (Brå) delade dock Förtroendekommissionens uppfattning i den delen. Brå konstaterade att det finns, och redan tillämpas, omfattande möjligheter till partiell selektion (avskrivning) av ett eller flera brott i ekobrottsärendena (Brå, D 1.1-0322/2004). Brå hänvisade i detta avseende till Lars Emanuelsson Korsells doktorsavhandling Bokföringsbrott – en studie i selektion. Korsell konstaterade i detta arbete att det ständigt sker ett urval av vilka brott som anmäls, vilka brott som utreds och vilka brott som åtalas, samt att de inblandade aktörerna har olika motiv för att göra dessa val.

3 Förundersökningsbegränsning – presentation av gällande rätt och en bakgrund

3.1 Inledning

Förundersökningen har bl.a. till syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott och att skapa den materiella grunden för åklagarens beslut i åtalsfrågan.

Enligt 23 kap. 1 § RB ska en förundersökning inledas när det finns anledning att anta att brott har förövats. Det finns dock vissa undantag från den s.k. förundersökningsplikten, bl.a. möjligheten till förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § RB.

Förundersökningen ska avslutas när det finns tillräckliga skäl för åtal mot någon eller om det inte finns skäl att driva den vidare. Åklagaren är skyldig att väcka åtal om hon eller han på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom, den s.k. absoluta åtalsplikten (20 kap. 6 § RB). Om det under förundersökningen visar sig att det inte finns grund för åtal ska förundersökningen upphöra. RB innehåller därför regler om nedläggning av förundersökningar. Finns det inte längre skäl att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket RB). En förundersökning, som det i och för sig finns skäl att fullfölja, kan läggas ned med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning (23 kap. 4 a § första stycket RB).

När en förundersökning har slutförts ska åklagaren besluta huruvida åtal ska väckas (23 kap. 20 § RB). Riksåklagaren har uttalat att en förundersökning anses avslutad när utredningen har slutdelgetts den misstänkte enligt 23 kap. 18 § RB (Riksåklagarens cirkulär RÅC I:107, s. 3. Cirkuläret är upphävt, men uttalandet anses fortfarande giltigt.). En utredning som har slutdelgetts, men där det saknas förutsättningar att väcka åtal, ska enligt denna regel

skrivs av med ett s.k. negativt åtalsbeslut, inte med ett beslut att lägga ned förundersökningen.

3.2 De nuvarande bestämmelserna

3.2.1 Nedläggning av förundersökning – disproportionsfall

Enligt 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB får en förundersökning läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter.

Bestämmelsen utgör det s.k. disproportionsfallet, som tar sikte på obalans mellan utredningskostnader och sakens betydelse, dvs. för processekonomiska överväganden. Syftet är att regeln ska tillämpas på brottmål som normalt är av relativt okomplicerad natur, men som i det enskilda fallet kräver en omfattande eller komplicerad utredning. Brottmålet kan t.ex. avse komplicerade tekniska eller civilrättsliga frågor. Att en viss brottstyp generellt är utredningskrävande, t.ex. brott inom upphovsrätt, näringsrätt, miljörett eller patenträtt, bör dock inte föranleda att sådana brott sällan eller aldrig blir utredda. Enligt prop. 1981/82:41 är förundersökningsbegränsning av detta slag främst avsett att tillämpas i brottsutredningar som har samband med invecklade jorddelnings- eller grannlagsrättsliga förhållanden. Typexempel är brottsanmälningar angående markintrång, vissa fall av egenmäktigt förfarande, olovligt fiske och olovlig jakt.

Förundersökningsbegränsning ska ske först efter en individuell prövning. Disproportionsregeln ska inte tillämpas som ett instrument för prioriteringsbeslut kring hur utredningsresursen ska användas (Bring, T. m.fl., Förundersökning, s. 471).

En omständighet som ska ligga till grund för bedömningen inför ett eventuellt beslut om förundersökningsbegränsning är brottets allvarlighet (SOU 1992:61, s. 188). En bedömning ska göras av vilken påföljd som kan följa på brottet. Om det kan antas att domstolen kommer att meddela påföljdseftergift enligt 29 kap. 6 § brottsbalken, dvs. att skulden fastställs men rätten finner det uppenbart oskäligt att döma till påföljd, bör förundersökningsbegränsning kunna ske (Bring, T. m.fl., Förundersökning, s. 471).

Skäl som kan tala emot ett beslut om förundersökning kan vara behovet att genom ett domstolsavgörande undanröja ett osäkert rättsläge. Även hänsynen till målsägarens ställning kan i vissa fall tala för att driva förundersökningen vidare. Det har betydelse i vad mån det eventuellt brottsliga förfarandet kan tänkas fortsätta och hur besvärande den fortsatta brottsligheten kan bli för målsägaren. Viss hänsyn bör kunna tas till målsägarens möjligheter att själv bekosta ytterligare utredningsåtgärder. Ju längre förundersökningen har fortgått desto större skäl finns det att fullfölja den (prop. 1981/82:41, s. 34 f.).

3.2.2 Nedläggning av förundersökning – åtalsunderlåtelsefallen

Enligt 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB får en förundersökning läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna i 20 kap. RB om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Åtalsunderlåtelse

Förundersökningsbegränsning i de här fallet kan i första hand användas i de fall som kan omfattas av åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB. Om åklagaren kan förutse ett framtida beslut om åtalsunderlåtelse får förundersökningen läggas ned. Reglerna omfattar fem olika situationer.

1. brottet kan antas föranleda böter,
2. brottet kan antas föranleda villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,
3. om den misstänkte har begått annat brott och det, utöver påföljden för det brottet, inte krävs ytterligare påföljd,
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, kommer till stånd, eller

5. om det i något annat fall av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks (s.k. extraordinära fall).

Enligt riksåklagaren är det avgjort största användningsområdet för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse det fallet att gärningsmannen har begått andra brott, enligt punkten 3 ovan (RÅR 2008:2, s. 8). Detta fall kan aktualiseras i flera olika situationer. Flera brottsmisstankar mot samma person kan samtidigt vara föremål för prövning hos åklagaren (det s.k. samtidighetsfallet). Nya brottsmisstankar kan uppkomma mot en person som har dömts före ett brott, men där de nya brotten har begåtts före domen (s.k. nyupptäckta brott). Nya brottsmisstankar kan också uppkomma mot en person som har dömts för ett brott, men där de nya brotten har begåtts efter domen (s.k. nya brott).

I prop. 1984/85:3, s. 31, framhölls att det är ett starkt intresse både från allmän synpunkt och av hänsyn till den misstänkte att en samhällsreaktion på den brottslighet som är utredd kommer till stånd inom rimlig tid och inte fördröjs av en utredning vars resultat endast i mindre mån kan påverka påföljdsfrågan.

I samtidighetsfallen och avseende nyupptäckta brott bör åklagaren eftersträva att låta åtalet avse ett representativt urval av brotten som kan beräknas medföra en ändamålsenlig och tillräckligt ingripande påföljd och underlåta åtal i övrigt. Åtal bör t.ex. kunna underlåtas i fråga om brott som kan antas föranleda bara någon eller några månaders längre straff på ett årslångt fängelsestraff som brottsligheten i övrigt kan förväntas leda till (prop. 1984/85:3, s. 50). Riksåklagaren har preciserat innehållet i propositionen och angett att en utgångspunkt bör vara att det inte sällan finns utrymme att begränsa en utredning så att den svarar mot två tredjedelar av den samlade brottslighetens straffvärde (RÅR 2008:2, s. 14 ff.). Vid nyupptäckta brott kan skälen till förundersökningsbegränsning t.o.m. vara starkare än i samtidighetsfallen, eftersom alternativet är en ny process (Lundkvist, SvJT 1999, s. 286).

När det uppkommer misstankar om att en person som har dömts för ett brott har begått nya brott efter domen, är utrymmet för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse väsentligt mindre. I dessa fall talar allmänpreventiva skäl för att åtal ska väckas (prop. 1984/85:3, s. 32).

Utrymmet att avstå från åtal är störst vid låga straffvärden, vilket har kommit till uttryck i de ovan nämnda punkterna 1 och 2. Möjligheterna till förundersökningsbegränsning är störst när det kan antas att påföljden för ett brott kommer att stanna vid böter. Bestämmelsen är enligt förarbetena tillämplig vid mindre allvarliga förmögenhetsbrott, t.ex. snatteri, egenmäktigt förfarande och olovligt förfogande. Vidare kan bestämmelsen tillämpas vid sådana oaktsamhetsbrott som framstår snarare som ett resultat av okunighet eller obetänksamhet än som uttryck för nonchalans mot gällande bestämmelser. Departementschefen uttalade att i sådana fall talar starka allmänna skäl för att brotten inte lämnas obeivrade. Vad gäller trafikområdet är utrymmet att lägga ned förundersökningen i förtid begränsat (prop. 1984/85:3, s. 29).

Om det finns särskilda skäl kan förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse beslutas även om påföljden kan förväntas bli villkorlig dom. Avsikten med kravet på att särskilda skäl ska föreligga är att markera att det ska vara fråga om en undantagssituation där lagföring framstår som opåkallad med hänsyn till omständigheterna vid brottet och/eller den misstänktes åtgärder därefter. I första hand ska det beaktas om det finns ursäktande omständigheter eller om den misstänkte i efterhand vidtagit rättelse innan någon skada hann uppkomma. Rättsvillfarelse kan i undantagsfall tala för att brottet ska vara straffritt. I kombination med andra omständigheter kan hänsyn tas till den misstänktes person, t.ex. hög ålder eller psykiska särdrag (prop. 1984/85:3, s. 53).

Om någon som misstänks för brott får psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS får åklagaren avstå från utredning eller lagföring enligt punkten 4 ovan. Förutsättningar för att så får ske är att åtgärden är lämpligast för den misstänkte och att den är tillräcklig med hänsyn till brottets allvar. Det krävs inte att det är fråga om vård som är förenad med tvång, utan det räcker om öppen psykiatrisk vård kommer till stånd.

Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen (enligt 20 kap. 7 § 5 RB) ska tillämpas synnerligen restriktivt. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas enbart i fall där en lagföring skulle innebära särskilda nackdelar, som inte kan undanröjas genom ett beslut om påföljdseftergift efter en rättegång. Prozessekonomiska skäl saknar betydelse i dessa fall. I stället kan det vara fråga om situationer där en domstolsprövning skulle endera åsamka gärningsmannen svårt lidande eller te sig meningslös eller anstötlig ur allmänhetens synvinkel. Det finns ingen begränsning i

hur grovt eller allvarligt brottet kan vara (RÅR 2008:2, s. 44 f.). I praktiken har åtalsunderlåtelse enligt denna punkt medgetts bl.a. när den misstänkte har skadats svårt vid brottet, när den misstänkte har haft obotlig cancer och när den misstänkte genom brottet vållat någon nära anhörigs död (RÅC I 124, bilaga).

Förundersökningsbegränsning kan inte ske med stöd i åtalsunderlåtelsebestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, vilket framgår uttryckligen i 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB.

Särskild åtalsprövning

Vid sidan av de fem fallen av åtalsunderlåtelse kan även förundersökningsbegränsning ske i de situationer som omfattas av särskild åtalsprövning och det kan antas att åtal inte kommer att ske till följd av detta. Reglerna om särskild åtalsprövning finns intagna vid respektive straffstadgande i brottsbalken eller i de specialstraffrättsliga bestämmelserna. Reglerna är olika i sin utformning, men markerar en presumtion mot åtal (SOU 1992:61, s. 149 f.). I vissa av dessa bestämmelser krävs att målsägaren anger brottet till åtal, i andra fall får åtal väckas endast om målsägaren har angett brottet till åtal och åtal är påkallat av särskilda skäl. I ytterligare andra fall får åtal väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt.

Väsentligt allmänt eller enskilt intresse

En grundläggande förutsättning för beslut om förundersökningsbegränsning är att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet att lägga ned förundersökningen. Detta s.k. grundrekvisit upprepas avseende åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § RB angående punkterna 1–4 (se ovan). Vid utformningen av bestämmelserna påpekade Lagrådet att det inte är säkert att tillämpningen av de två paragraferna blir exakt densamma. Det kan t.ex. finnas större anledning att förundersökning genomförs än att åtal kommer till stånd (prop. 1984/85:3, s. 66). Riksåklagaren har angett att så kan vara fallet t.ex. om en särskild rättsverkan är knuten till ett beslut om åtalsunderlåtelse, t.ex. ett beslut om körkortsåterkallelse, eller om en händelse har väckt stor uppmärksamhet

och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i saken. I vissa fall kan frekvensen av brott ha betydelse för möjligheten att frihetsberöva en misstänkt för att avbryta en brottsintensiv period. Då kan det finnas anledning att driva utredningen för att ge tillräckligt stöd för ett frihetsberövande (RÅR 2008:2, s. 19 f.).

Begreppen *allmänt intresse* och *enskilt intresse* är svårdefinierade och de ska prövas från fall till fall. I förarbetena har angetts olika exempel på vad som kan falla under begreppen (se prop. 1981/82:41 och prop. 1984/85:4).

Vad som kan vara väsentligt allmänt intresse är t.ex. att hänsyn ska tas till brottets svårhet och omständigheterna i övrigt runt brottet. Även vid mindre allvarigare brott kan det i vissa fall vara befogat att av allmänpreventiva skäl väcka åtal för att visa att samhället inte accepterar det aktuella brottet. Vissa brottstyper som är svåra att upptäcka eller svårutreda kan ur allmänt intresse vara viktiga att åtala, t.ex. cykelstölder i storstäder. Om den misstänkte tidigare har gjort sig skyldig till brott kan det också vara en anledning att väcka åtal. Om egendom av ett inte obetydligt värde kan komma att förverkas, kan det vara ett skäl till att åtal bör väckas. Även väsentliga målsägareintressen kan medföra att åtal bör väckas (prop. 1981/82:41, s. 22, prop. 1984/85:3, s. 22 och SOU 1992:61, s. 166 f.).

Riksåklagaren har angett att det inte är uteslutet att låta beslut om förundersökningsbegränsning omfatta brott som hör till de s.k. artbrodden, så länge som den förväntade påföljden (t.ex. fängelse) förblir densamma. Enligt riksåklagaren är utrymmet för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse däremot relativt litet om brottet har anmälts av en myndighet som har till uppgift att utöva tillsyn över det område som anmälan avser (RÅR 2008:2, s. 18 f.).

Enligt prop. 1981/82:41 kan ett väsentligt enskilt intresse vara att det är till avsevärd fördel för målsägaren att hennes eller hans ersättningstalan förs i samband med ett åtal i stället för genom en civilprocess. Om målsägaren har drabbats av personskador är det ofta en förutsättning för att försäkringsbolaget ska utbetala någon ersättning att ett skadestånd har utdömts i domstol. Detsamma gäller statlig brottskadeersättning. Även att målsägaren har utsatts för en allvarlig kränkning vid brottet, t.ex. vid våldtäkt, kan vara ett skäl för åtal (prop. 1984/85:3, s. 23).

Även den misstänkte kan ha berättigade skäl för att vilja att en förundersökning ska fullföljas för att hon eller han ska kunna bli

friad från misstankar. Så kan vara fallet om händelsen har fått stor publicitet (RåR 2008:2, s. 19).

3.2.3 Beslut att inte inleda förundersökning på grund av förundersökningsbegränsning

Enligt 23 kap. 4 a § andra stycket RB får det beslutas att förundersökning inte ska inledas, om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts.

Enligt Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RåR 2008:2) förutsätts det att reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse används på ett aktivt sätt och på ett så tidigt utredningsstadium som möjligt.

3.2.4 Behörighetsregler

Det är undersökningsledaren som har ansvaret för förundersökningen i dess helhet. Undersökningsledaren ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [1948:948], FUK).

Enligt 23 kap. 3 § RB ska beslut att inleda en förundersökning fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av en polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska förundersökningsledningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

Beslut om förundersökningsbegränsning ska fattas av åklagare, enligt 23 kap. 4 a § RB. Detta gäller oavsett om förundersökningen i övrigt leds av polismyndigheten.

För vissa fall av förundersökningsbegränsning finns inskränkningar i den allmänna behörigheten att fatta beslut. Enligt 10 § åklagarförordningen (2004:1265) får endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare besluta om att inte inleda eller lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB, dvs. s.k. disproportionsfall. Samma krets åklagare har, enligt samma bestämmelse, behörighet att besluta om åtalsunderlåtelse

och återkallelse av sådan åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen enligt 20 kap. 7 § andra stycket RB. Enligt Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2008:2) bör förundersökningsbegränsning i de s.k. extraordinära fallen endast fattas av de åklagare som har rätt att besluta om åtalsunderlåtelse i sådana fall.

3.3 Bakgrund och tidigare överväganden m.m.

3.3.1 Inledning

De nuvarande bestämmelserna om förundersökningsbegränsning har sin grund i de förslag som lämnades i Åtalsrättskommitténs betänkande Färre brottmål (SOU 1976:47) och Åklagarutredningen-90:s betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61). Dessa betänkanden har i frågan om förundersökningsbegränsning behandlats av regeringen i propositionerna 1981/82:41, 1984/85:3 och 1994/95:23.

Därutöver har bestämmelserna om förundersökningsbegränsning och frågor med anknytning till dessa bestämmelser diskuterats i flera sammanhang.

3.3.2 Färre brottmål (SOU 1976:47)

Regeringen beslutade år 1970 att tillkalla Åtalsrättskommittén för att utreda frågan om underlåtande av åtal m.m. Åtalskommittén redovisade betänkandet Färre brottmål (SOU 1976:47).

Åtalsrättskommittén konstaterade att det i praktiken förekom att ett viss del av en brottserie inte utreddes med stöd i de dåvarande åtalsunderlåtelsebestämmelserna, även om regler om förundersökningsbegränsning saknades. Kommittén påpekade även att viss ”faktisk” förundersökningsbegränsning förekom om något spaningsresultat inte hade framkommit eller inte förväntades komma fram. Därutöver noterade kommittén att det för vissa snyltningsbrott var vanligt att diarieföring av brottsanmälan inte gjordes omedelbart, i avvaktan på att gärningsmannen eventuellt skulle göra rätt för sig. Om så skedde underläts diarieföring (SOU 1976:47, s. 283).

Åtalsrättskommittén konstaterade vidare att vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse inte innebar några betydande arbetslätt-

nader för Polisen, eftersom åtalsunderlåtelse förutsätter klarhet i skuldfrågan. Kommittén ansåg inte att tillämpningsområdet för rapporteftergift borde utökas.

Däremot föreslog kommittén att:

1. Relativ förundersökningsplikt borde införas avseende brott som inte kunde förväntas leda till mer än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter.
2. En förundersökning skulle kunna läggas ned om en fortsatt förundersökning bedöms komma att kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och brottet i händelse av lagföring inte kan antas föranleda något annat än bötesstraff.
3. För de fall då det kan förutses att åtalsunderlåtelse kommer att meddelas skulle en möjlighet till förundersökningsbegränsning införas. Om det redan innan förundersökningen hade inletts kunde förutses att den skulle komma att läggas ned med stöd i förundersökningsbegränsningsreglerna fick det beslutas att förundersökningen inte ska inledas (SOU 1976:47, s. 291 ff.).

När beslut hade fattats om förundersökningsbegränsning skulle, enligt Åtalsrättskommittén, om möjligt inhämtas och antecknas uppgifter som kunde vara relevanta för målsägarens eventuella skadeståndprocess (SOU 1976:47, s. 295).

3.3.3 Regeringens proposition 1981/82:41 om förundersökningsbegränsningar m.m.

Åtalsrättskommitténs förslag behandlades bl.a. i regeringens proposition 1981/82:41 om förundersökningsbegränsningar m.m. Regeringen föreslog att möjligheterna att lägga ned en förundersökning skulle utvidgas när det är fråga om mindre allvarlig brottslighet. Enligt förslaget skulle en förundersökning angående bötesbrott få läggas ned när utredningen skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Vidare skulle en förundersökning få läggas ned när det kunde antas att åtal skulle komma att underlätas enligt de särskilda reglerna i RB eller när man kunde anta att en tillämpning av bestämmelser om särskild åtalsprövning, t.ex. i sociallagstiftningen, skulle leda till att åtal inte skulle komma att väckas, samt förundersökning inte krävdes ur allmän synpunkt. Om det redan innan en förundersökning hade

inletts stod klart att det fanns förutsättningar att lägga ned en förundersökning enligt de nya bestämmelserna, skulle det kunna beslutas att förundersökning inte skulle inledas.

I propositionen avvisades Åtalsrättskommitténs förslag att ge möjlighet att lägga ned förundersökningen när det kan antas att brottet skulle leda till lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter. Departementschefen framhöll att det av kriminalpolitiska synpunkter är av stor vikt att även mindre lagöverträdelse kan beivras (prop. 1981/82:41, s. 19).

Även kommitténs förslag att det i utredningen skulle inhämtas och antecknas uppgifter av betydelse för en eventuell skadeståndsprocess avvisades i propositionen. Departementschefen menade att en sådan bestämmelse skulle innebära en risk för att de tänkta rationaliseringsvinsterna gick förlorade (prop. 1981/82:41, s. 24).

Regeringens förslag om en bestämmelse om förundersökningsbegränsning godkändes och bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1982 (SFS 1982:184).

3.3.4 Regeringens proposition 1984/85:3 om åtalsunderlåtelse

I regeringens proposition 1983/84:3 om åtalsunderlåtelse behandlade regeringen Åtalsrättskommitténs förslag om bl.a. åtalsunderlåtelse. I propositionen föreslogs att åklagarnas möjligheter att underlåta åtal skulle utvidgas. Detta skulle ske genom att åtalsunderlåtelseinstitutet utökades. Gemensamt för de flesta grunderna i bestämmelsen var att åtalsunderlåtelse skulle tillåtas under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosattes. Dessutom föreslogs den tidigare lydelsen i 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB ändras från att förundersökningsbegränsning i åtalsunderlåtelsefallen endast fick ske om *förundersökning inte krävs ur allmän synpunkt* till i stället att förundersökningsbegränsning fick beslutas om *något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned*. Rekvisitet hade föreslagits av Åtalskommittén avseende åtalsunderlåtelse, men departementschefen konstaterade att det nära sambandet mellan regler om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning medförde att det nya grundrekvisitet borde finnas även i 23 kap. 4 a § RB. I propositionen angavs ett antal exempel på när grundrekvisitet ska anses uppfyllt (prop. 1984/85:3, s. 22 f.). De nya bestämmelserna om

åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning trädde i kraft den 1 januari 1985 (SFS 1985:13).

I propositionen togs även frågan om vilka åklagare som ska vara behöriga att besluta om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning upp. Departementschefen angav att han hade för avsikt att till regeringen anmäla frågan om ändringar i åklagarinstruktionen. Han meddelade att behörigheten att besluta om åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen förutom Riksåklagaren borde tillkomma även vissa statsåklagare. I övrigt borde samtliga beslut om åtalsunderlåtelse enligt RB, vilka en del tidigare hade varit förbehållna högre åklagare, kunna fattas av den åklagare som handlägger ärendet. Dock skulle det krävas att åklagaren hade minst två års tjänstgöring som assistentåklagare (prop. 1984/85:3, s. 43 ff.).

Departementschefen konstaterade att Narkotikakommissionen i promemorian Polisens insatser mot narkotikan (nr 5 september 1983), hade diskuterat möjligheten till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning i samband med utredningar enligt LUL. Någon generell möjlighet till förundersökning på grund av förväntad förundersökningsbegränsning enligt LUL föreslogs dock inte i propositionen, eftersom en förundersökning och ett beslut om åtalsunderlåtelse har en särskild betydelse som varning för den unga lagöverträdaren (prop. 1984/85:3, s. 26).

3.3.5 Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61)

År 1990 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda åklagarverksamheten och förundersökningsreglerna. Kommittén antog namnet Åklagarutredningen – 90.

Åklagarutredningen behandlade i sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) bl.a. frågan om förundersökningsledningen helt eller delvis borde överföras till Polisen. Utredningen konstaterade bl.a. att vissa principiella skäl talar emot åklagaren som förundersökningsledare. Den ackusatoriska processen, som bygger på att parterna i en brottmålsprocess är jämbördiga, riskerar att sättas ur spel. Det fanns också, enligt utredningen, en risk för att åklagaren under brottsutredningen låser sig vid ett ställningstagande som hon eller han senare har svårt att frigöra sig från. Utredningen pekade dock på att det finns vissa moment, t.ex. att den misstänkte själv får påkalla den utredning som hon eller han

anser nödvändig och att åklagaren normalt inte är direkt involverad i brottsutredningsarbetet, som gör att de principiella invändningarna inte ska överdrivas. Åklagarutredningen framhöll i stället en rad praktiska skäl som talade för en ordning där åklagaren är engagerad i brottsutredningsarbetet. Utredningen konstaterade även att det från flera håll framförts att åklagarkompetensen är nödvändig för att leda förundersökning i mer komplicerade ärenden. Utredningens slutsats blev att fördelningen av ansvaret för förundersökningsledningen mellan åklagare och polis borde hanteras främst genom mindre justeringar i de lokala s.k. fördelningscirkulären (SOU 1992:61, s. 330 ff.).

Åklagarutredningen föreslog ett förtydligande av förundersökningsplikten och en mindre utvidgning av möjligheterna till förundersökningsbegränsning i s.k. disproportionsfall.

Enligt den dåvarande bestämmelsen i 23 kap. 1 § RB var grundprincipen att misstankar om brott ska utredas utan onödigt dröjsmål. Utredningen konstaterade att det i många fall, och även om man bortser från de resursmässiga ramarna, saknas möjligheter att utreda och lagföra brottet. Enligt utredningens förslag borde det i 23 kap. 1 § RB framgå att förundersökning inte behöver inledas, om det är uppenbart att brottet inte kommer att kunna utredas (SOU 1992:61, s. 187).

Åklagarutredningen menade att åklagare borde ges rätt att i ökad utsträckning besluta om förundersökningsbegränsning när kostnaden för att utreda och lagföra brottet i det enskilda fallet inte framstår som rimlig i förhållande till sakens betydelse. Utredningen föreslog därför att det s.k. disproportionsfallet skulle utökas, men även efter en utvidgning skulle vara av undantagskaraktär. Det generella rekvisitet att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas, som gällde för de s.k. åtalsunderlåtelsefallen, föreslogs bli tillämpligt även på de s.k. disproportionsfallen. Förundersökningsbegränsning skulle i de fallen därutöver kunna ske om det, med hänsyn till brottets straffvärde eller andra sådana omständigheter, krävs insatser för att utreda och lagföra brottet som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till svårare påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn. Åklagarutredningen föreslog dessutom att den gällande inskränkningen i behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning skulle ändras på det sätt att rätten att fatta beslut skulle tillkomma lägst assistentåklagare som hade tjänstgjort i sådan egenskap längre tid

än två år, dvs. samma förslag som hade lämnats i prop. 1984/85:3 men som inte hade genomförts (SOU 1992:61, s. 32 f., s. 187 ff. och s. 546).

3.3.6 Regeringens proposition 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande

Åklagarutredningens förslag behandlades bl.a. i regeringens proposition 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande. Regeringen föreslog att förundersökning inte ska behöva inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Ändringen trädde i kraft den 1 april 1995 (SFS 1994:1412).

Regeringen ansåg däremot att möjligheterna till förundersökningsbegränsning i s.k. disproportionsfall inte skulle utvidgas. Den av Åklagarutredningen föreslagna utvidgningen av möjligheten till förundersökningsbegränsningen skulle, enligt regeringen, onakligen kunna leda till att vissa resurser frigjordes så att dessa kunde användas till utredningar som framstår som mer angelägna. Det fanns emellertid andra hänsyn att beakta. Regeringen konstaterade att den föreslagna regeln var långtgående. Den omfattade brott med ett inte obetydligt straffvärde, eftersom villkorlig dom och skyddstillsyn utgör alternativ till ett fängelsestraff. Regeln skulle vidare medföra bl.a. att åklagare skulle behöva tillämpa påföljds- och straffmättningsreglerna i 29 och 30 kap. brottsbalken, och detta i ett läge då någon utredning om brottet eller den misstänkta personen inte hade genomförts. Flera remissinstanser hade avstyrkt förslaget på de anförda grunderna. Regeringen angav att man hade uppfattningen att fördelarna med förslaget inte uppvägde dess nackdelar. Förslaget borde därför inte genomföras (prop. 1994/94:23, s. 95 f.).

3.3.7 Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp Ny arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning, år 2003

I januari 2003 redovisade en arbetsgrupp med representanter som hade utsetts av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen ett förslag till en förändrad arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning (RÅ 2002/0932 och RPS USE-124-3661/02).

Arbetsgruppen föreslog bl.a. ändringar i RB för att precisera att polismyndigheten skulle ges ett utökat ansvar som förundersökningsledare. En brottskatalog över ärenden där polismyndigheten normalt skulle vara förundersökningsledare presenterades.

Arbetsgruppen föreslog även att polismyndigheten skulle ges en begränsad behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning. Enligt förslaget skulle polismyndigheten ges möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning i bötesfallet, samtidigt-fallet och vid särskild åtalsprövning.

3.3.8 Överskottsinformation (Ds 2003:13)

I departementspromemorian Överskottsinformation (Ds 2003:13) föreslogs en lagreglering avseende s.k. överskottsinformation. Regeln skulle formalisera rätten att använda överskottsinformation som rör begångna eller pågående brott som bevis i rättegång.

I promemorian föreslogs även en möjlighet för åklagare att i ytterligare ett fall besluta om förundersökningsbegränsning. Den föreslagna bestämmelsen skulle möjliggöra förundersökningsbegränsning om det vid användning av hemlig telefonavlyssning, hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning hade kommit fram uppgifter om ett annat begånget brott än det som hade legat till grund för beslutet om tvångsmedelsanvändningen och fortsatt utredning om det nya brottet skulle vara till men för den utredning där uppgiften hade kommit fram (Ds 2003:13, s. 14, s. 81 f. och s. 97).

3.3.9 Regeringens proposition 2004/05:143 Överskottsinformation vid användningen av hemliga tvångsmedel m.m.

Departementspromemorian Överskottsinformation (Ds 2003:13) behandlades av regeringen i proposition 2004/05:143 Överskottsinformation vid användningen av hemliga tvångsmedel m.m. I propositionen föreslogs en reglering av de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 juli 2005 (SFS 2005:504).

Regeringen konstaterade i propositionen att det inte bör vara möjligt att lägga ned en förundersökning som har inletts med stöd

av uppgifter som utgör överskottsinformation enbart därför att en fortsatt utredning skulle vara till men för den utredning där uppgiften har kommit fram. Regeringen framförde, i likhet med vad Justitieombudsmannen hade anfört i sitt remissvar, att ett uppskov med utredningen avseende det andra brottet framstår från brottsutredningssynpunkt som en lämpligare lösning än att lägga ned utredningen. I praktiken torde det i de aktuella fallen aldrig bli fråga om något längre dröjsmål, eftersom hemliga tvångsmedel endast används under kortare tid (prop. 2003/04:143, s. 38 f.).

3.3.10 En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84)

Beredningen för rättsväsendets utveckling, BRU, hade regeringens uppdrag att undersöka möjligheterna att öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. BRU presenterade mellan åren 2001–2005 nio betänkanden.

I delbetänkandet En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84) menade BRU att Polisen på egen hand borde sköta utredningar av de s.k. mängdbrotten. BRU föreslog att åklagare i princip endast ska leda sådana utredningar som är av omfattande eller svår beskaffenhet (SOU 2005:84, s. 167 ff.).

BRU konstaterade att ett ärende flera gånger kan ”vandra” fram och tillbaka mellan polismyndighet och åklagare, t.ex. av det skälet att åklagare behöver fatta beslut i tvångsmedelsfrågor vid ett eller flera tillfällen. Efter ett sådant beslut kunde förundersökningsledningen många gånger återgå till polismyndigheten. Handlingarna diariefördes vid varje tillfälle som ett nytt ärende hos Åklagarmyndigheten. BRU påpekade att överflyttningen av ärenden orsakade stort merarbete hos det brottsutredande myndigheterna och drog stora resurser, utan att det egentligen fyllde någon funktion. Beredningen föreslog därför att ärendet skulle vara kvar hos Polisen och att åklagare skulle fatta beslut inom ramen för ärendet hos polismyndigheten (SOU 2005:84, s. 195 ff.).

BRU övervägde vilka ytterligare befogenheter en polisiär förundersökningsledare skulle kunna utrustas med. Enligt BRU är de flesta av åklagarens befogenheter av sådana karaktär att det inte är lämpligt att överlåta dem även på en polisiär förundersökningsledare. I vissa avseenden föreslog dock BRU att befogenheterna för Polisens förundersökningsledare skulle utvidgas (SOU 2005:84,

s. 27). BRU prövade dock aldrig om förundersökningsbegränsning eventuellt skulle kunna beslutas av en polisiär förundersökningsledare.

BRU:s förslag har i här relevanta avseenden inte föranlett någon författningsändring.

3.3.11 Ett nationellt fördelningscirkulär, år 2005

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen utfärdade i december 2005 nya föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret. Tidigare allmänna råd hade vilat på förutsättningen att den närmare fördelningen av förundersökningsledarskapet skulle ske genom lokala överenskommelser mellan åklagarkammare och polismyndighet. Frågan om vad som skulle avses med enklare beskaffenhet i 23 kap. 3 § RB skulle enligt de tidigare råden avgöras främst med utgångspunkt i brottets generella straffvärde, ärendets karaktär och svårhetsgrad i övrigt, samt den kompetens som fanns vid de enskilda polismyndigheterna.

Genom 2005 års fördelningscirkulär utfärdades nationella riktlinjer om fördelningen av förundersökningsledarskapet. I en bilaga uppräknades brott där saken som regel kan anses vara av enkel beskaffenhet. Vissa undantag angavs dock. Åklagare skulle leda eller överta ledningen för förundersökningen, även om saken generellt är av enkel beskaffenhet, bl.a. om den misstänkte eller målsägaren var under 18 år, om brottet innefattade våld eller hot mot närstående, vid s.k. hatbrott och om särskild åtalsprövning är föreskriven.

Riksåklagaren angav i Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för år 2007 att vid en översyn av fördelningscirkuläret skulle särskild uppmärksamhet ägnas åt att skapa en effektiv ordning för att säkerställa att frågan om förundersökningsbegränsning prövas i ett så tidigt skede som möjligt (Åklagarmyndigheten, Verksamhetsplan 2007, s. 13).

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har senast under år 2009 ändrat fördelningscirkuläret (se Åklagarmyndighetens författningssamling [ÅFS 2005:9] ändrad genom ÅFS 2009:2 och Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2009:11, FAP 403-5).

3.3.12 Riksåklagarens idéskrift Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, år 2006

Riksåklagaren föreslog år 2006 i en idéskrift om hanteringen av stora komplicerade brottmål att reglerna om förundersökningsbegränsning ska användas mer offensivt. Enligt riksåklagaren är det ofta tillräckligt att en begränsad del av en misstänkts brottslighet utreds och lagförs. Att utnyttja möjligheten till förundersökningsbegränsning är ett effektivt sätt att förkorta utredningstiderna och hushålla med resurserna.

Riksåklagarens erfarenhet var dock att olika åklagare gör olika bedömningar av om t.ex. påföljden är tillräcklig för den samlade brottsligheten. Den slutsats som presenterades i idéskriften var att tydliga och mer offensiva kriterier för när förundersökningar kan och bör begränsas borde utarbetas.

Riksåklagaren konstaterade att det finns en risk för att vissa mål tenderar att bli alltför omfattande, eftersom det inte är möjligt att begränsa en förundersökning till att endast avse vissa personer, t.ex. de som har begått den allvarligaste brottsligheten i en härva. I idéskriften framfördes därför förslaget att en översyn av åtalsplikten och förundersökningsplikten borde äga rum.

3.3.13 Riksåklagarens riktlinjer Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2008:2), år 2008

Riksåklagaren beslutade år 2008 om riktlinjer för att ge vägledning för åklagarnas tillämpning av reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Riktlinjerna ska tillgodose intresset av enhetlighet i tillämpningen. Ett annat viktigt syfte är att ge underlag för en mer effektiv brottsbekämpning genom att koncentrera utredningsresurserna till de uppgifter som är mest angelägna. Enligt riktlinjerna ska möjligheterna till förundersökningsbegränsning beaktas utan begränsning till ärenden av visst slag eller omfattning. Det är endast genom att se resursvinsterna även i de många mindre ärendena som någon påtaglig effektivitet kan förverkligas.

4 Statistik om förundersökningsbegränsning

4.1 Inledning

Utredningen har fått statistik från Åklagarmyndigheten över användandet av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.

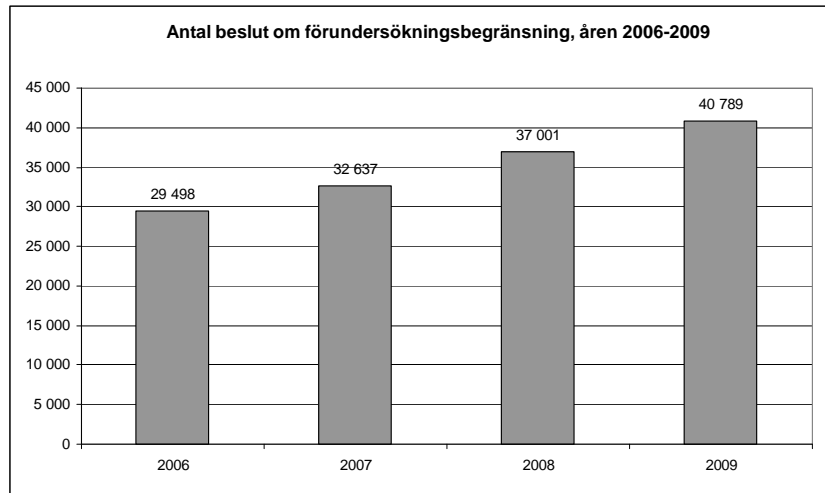
4.2 Ett ökat antal beslut om förundersökningsbegränsning

Antalet beslut om förundersökningsbegränsning har ökat under de senaste åren. År 2006 fattades knappt 30 000 förundersökningsbegränsningsbeslut. År 2009 hade antalet stigit till ca 41 000 beslut.

Under samma tid har antalet beslut om åtalsunderlåtelse ökat från drygt 21 000 till drygt 30 000 beslut per år.

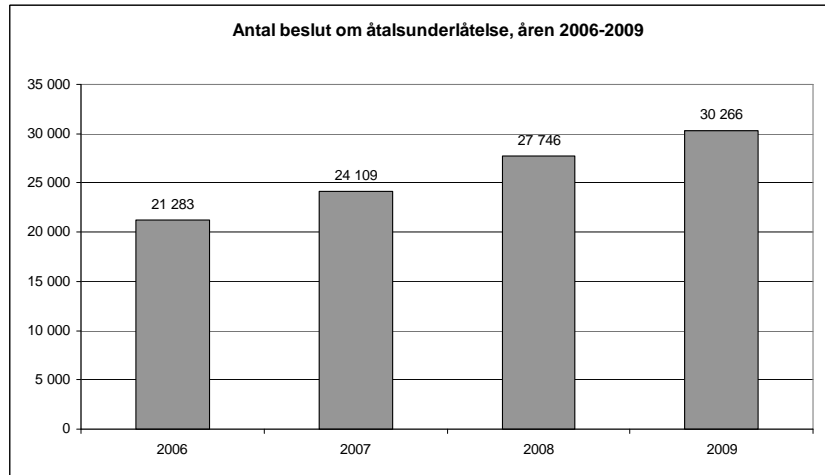
I fler fall görs således processekonomiska överväganden i dag än tidigare. Under samma period har antalet anmälningar och brottsmisstankar ökat, men inte i lika stor utsträckning.

Figur 4.1 Antal beslut om förundersökningsbegränsning, åren 2006–2009



Källa: Åklagarmyndigheten

Figur 4.2 Antal beslut om åtalsunderlåtelse, åren 2006–2009



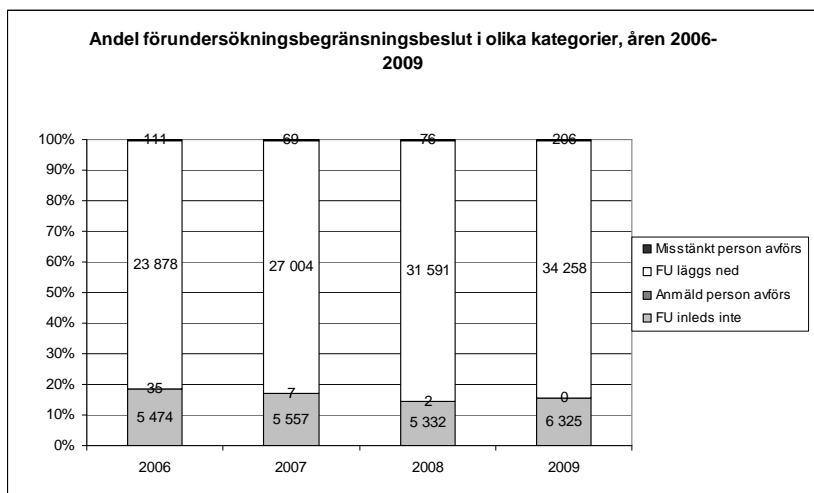
Källa: Åklagarmyndigheten

4.3 Beslut om förundersökningsbegränsning fattas efter ca tre månader

De allra flesta beslut om förundersökningsbegränsning innebär att en inledd förundersökning avslutas. Antalet beslut att inte inleda förundersökning p.g.a. förundersökningsbegränsning har ökat mellan åren 2006–2009 från 5 500 till 6 300 beslut.

Antalet beslut att avföra anmälda eller misstänkta personer är nästan försumbart.

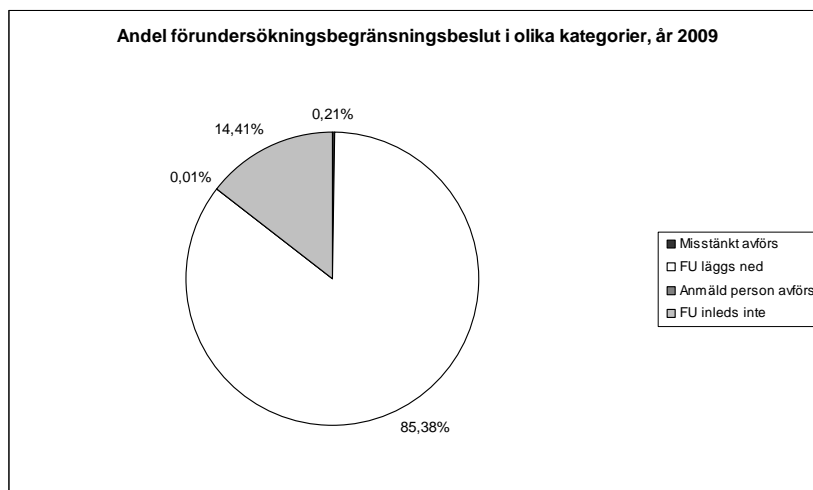
Figur 4.3 Förundersökningsbegränsningsbeslut i olika kategorier, åren 2006–2009



Källa: Åklagarmyndigheten

Cirka 85 procent av förundersökningsbegränsningsbesluten är sådana som innebär att en förundersökning läggs ned. I ca 15 procent av fallen medförde besluten att förundersökning inte inleddes.

Figur 4.4 Förundersökningsbegränsningsbeslut i olika kategorier, år 2009



Källa: Åklagarmyndigheten

Den tillgängliga statistiken för genomströmningstider visar att många beslut om förundersökningsbegränsning inte fattas förrän efter det att förundersökningen har pågått under en viss tid. I oktober 2009 fattades i genomsnitt beslut om förundersökningsbegränsning nästan tre månader (84 dagar) efter att brottsanmälan hade inkommit till Polisen. Den genomsnittliga tiden för alla beslutstyper från brottsanmälan till åklagarens beslut att väcka åtal eller att på annat sätt avsluta ärendet var 124 dagar.

Tabell 4.1 Genomströmningstider från brottsanmälan till avslutat ärende, november 2008–oktober 2009 (12 månader)

	Inkl. brottsmisstankar i eko- och miljöärenden	Exkl. brottsmisstankar i eko- och miljöärenden
Från anmälan till beslut att förundersökningsbegränsa	84	73
Från anmälan till beslut att åtalsunderlåta	138	131
Från anmälan till beslut i åtalsfrågan	143	132
Från anmälan till beslut (samtliga beslutstyper)	125	114

Källa: Åklagarmyndigheten

En anledning till att genomströmningstiden för beslut om förundersökningsbegränsning är lägre än genomsnittet för alla beslut är att ca 15 procent av förundersökningsbegränsningsbesluten innebär att förundersökning inte inleds. Detta beslut fattas som regel i nära anslutning till att brottsanmälan registreras.

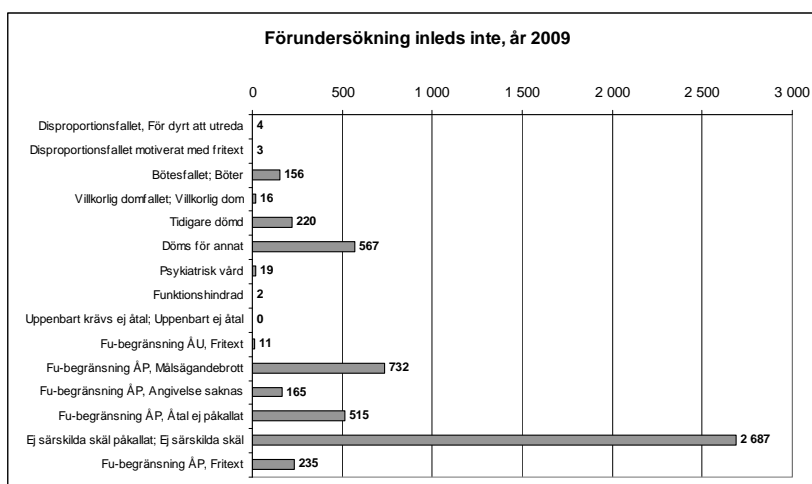
Enligt både åklagare och poliser som utredningen har talat med fattas de flesta beslut om förundersökningsbegränsning när förundersökningen är i slutskedet eller polisen kanske t.o.m. har lämnat ett färdigställt förundersökningsprotokoll till åklagaren. När hela utredningen har presenterats är skillnaden för åklagaren att fatta ett beslut om förundersökningsbegränsning jämfört med ett beslut om åtalsunderlåtelse inte stor.

4.4 Åtalsprövningsreglerna är huvudorsaken till förundersökningsbegränsning inledningsvis

Den främsta anledning till att förundersökning inte inleds p.g.a. förundersökningsbegränsning är åtalsprövningsreglerna, dvs. främst för att åtal inte är påkallat av särskilda skäl eller för att brottet är s.k. målsägarebrott. Sammanlagt aktualiserades åtalsprövningsreglerna i nästan 85 procent av fallen då förundersökningsbegränsning beslutades innan förundersökning hade inletts.

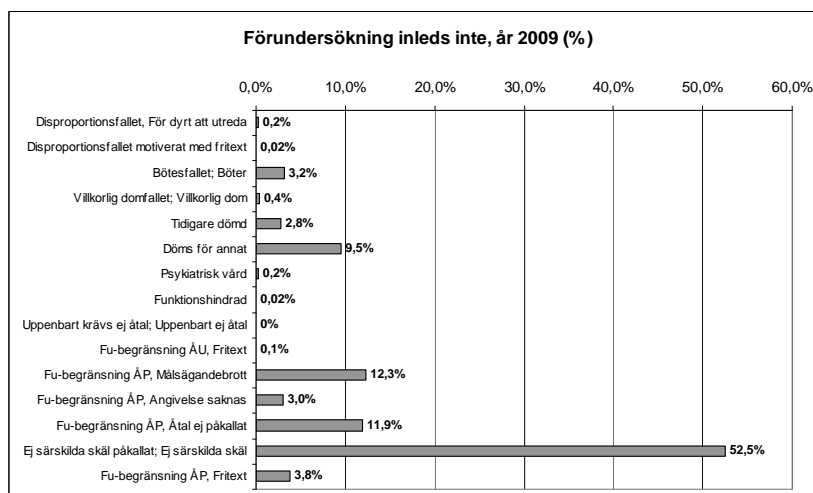
Ett relativt stort antal ärenden, ca 10 procent, förundersökningsbegränsades för att den misstänkte kunde förväntas bli lagförd för något annat brott.

Figur 4.6 Grunder för att förundersökning inte inleddes p.g.a. förundersökningsbegränsning, år 2009



Källa: Åklagarmyndigheten

Figur 4.7 Grunder för att förundersökning inte inleddes p.g.a. förundersökningsbegränsning, år 2009 (procent)

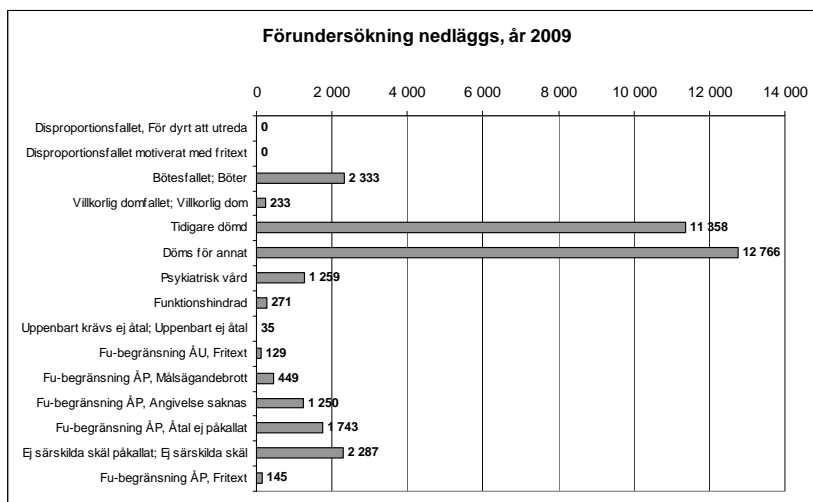


Källa: Åklagarmyndigheten

4.5 I påbörjade förundersökningar är samtidigthetsfallet den främsta anledningen till förundersökningsbegränsning

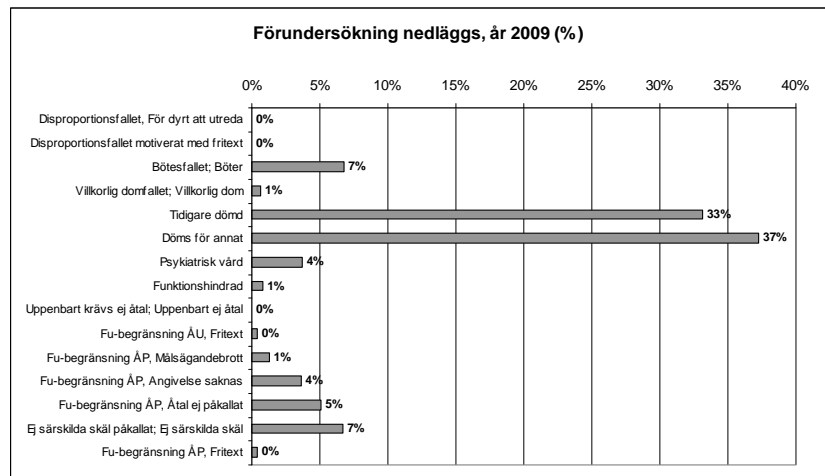
När en förundersökning har påbörjats är den främsta anledningen att förundersökningsbegränsning sker att personen även misstänks eller har dömts för annan brottslighet, det s.k. samtidigthetsfallet. Samtidigthetsfallet tillämpades år 2009 i 70 procent av de fall då en förundersökning avslutades p.g.a. förundersökningsbegränsning. I 17 procent av fallen tillämpades åtalsprövningsreglerna. Bötesfallet tillämpades i 7 procent av fallen. Det s.k. vårdfallet, som i figuren har delats upp på kategorierna psykiatrisk vård och vård för funktionshinder, omfattade 4 procent.

Figur 4.8 Grunder för att förundersökning lades ned p.g.a. förundersökningsbegränsning, år 2009



Källa: Åklagarmyndigheten

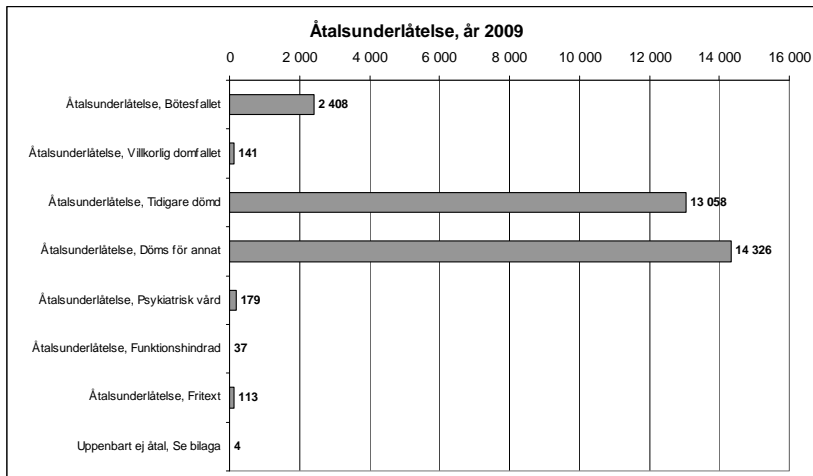
Figur 4.9 Grunder för att förundersökning lades ned p.g.a. förundersökningsbegränsning, år 2009 (procent)



Källa: Åklagarmyndigheten

För fullständighetens skull redovisar utredningen även hur beslut om åtalsunderlåtelse fördelades mellan olika grunder år 2009. Den främsta anledningen att åklagare beslutade om åtalsunderlåtelse var, liksom vad gäller beslut att lägga ned en förundersökning p.g.a. förundersökningsbegränsning, att personen misstänktes eller hade dömts för andra brott.

Figur 4.10 Grunder för att beslut om åtalsunderlåtelse, år 2009

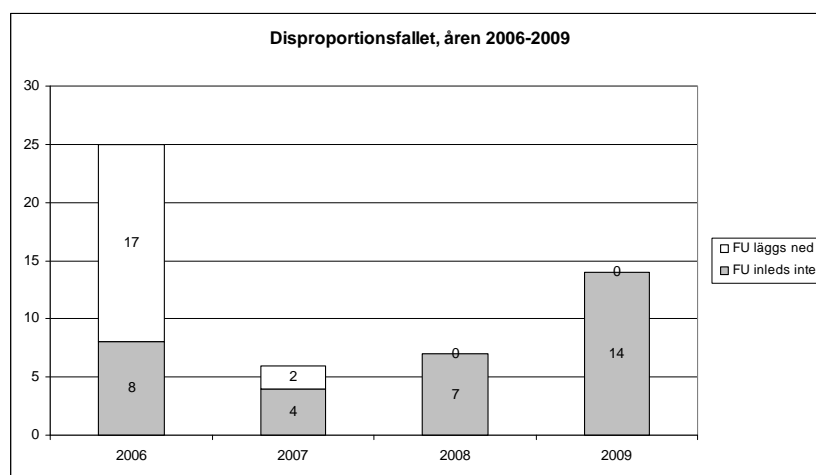


Källa: Åklagarmyndigheten

4.6 Disproportionsfallet används inte

Disproportionsfallet används i princip inte alls. Antalet fall per år är nästan försumbart i förhållande till hur de andra grunderna för förundersökningsbegränsning används. År 2006 tillämpades disproportionsfallet 25 gånger, år 2007 endast 6 gånger, år 2008 7 gånger och år 2009 14 gånger. Samtidigt ökade det sammanlagda antalet beslut om förundersökningsbegränsning de åren från ca 29 000 till ca 41 000.

Figur 4.11 Förundersökningsbegränsning med användning av disproportionsfallet, åren 2006–2009



Källa: Åklagarmyndigheten

4.7 Sammanfattning

I dag används förundersökningsbegränsning ca 41 000 gånger per år. I ca 85 procent av fallen används bestämmelserna för att lägga ned en inledd förundersökning. Förundersökningsbegränsning används som grund för att inte inleda förundersökning vid drygt 5 000 brottsanmälningar.

Åtalsprövningsreglerna är den främsta anledningen till förundersökningsbegränsning inledningsvis. Under löpande förundersökning sker förundersökningsbegränsning oftast för att personen misstänks eller har dömts för annat brott.

Den genomsnittliga tiden innan förundersökningsbegränsning sker är 84 dagar efter brottsanmälan.

Disproportionsfallet används i princip inte. Mellan den 1 januari 2007 och 31 december 2009, dvs. tre år, användes det sammanlagt 27 gånger.

5 Förundersökningsbegränsning avseende personer

5.1 Inledning

Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning finns i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken, RB. I utredningens direktiv poängteras att bestämmelserna om förundersökningsbegränsning utformades i en tid då brottsligheten såg delvis annorlunda ut än i dag. Under de senaste åren har en typ av kriminalitet som kännetecknas av att den bedrivs inom ramen för mer eller mindre strukturerade grupperingar av personer med olika grad av delaktighet i huvudbrottet etablerat sig. Utredningar om brottslighet som har begåtts inom sådana grupperingar omfattar regelmässigt förutom en eller flera huvudmän även ett stort antal personer vars kriminalitet i varierande grad är beroende av huvudmannens. De gällande bestämmelserna om förundersökningsbegränsning medger inte någon möjlighet att helt underlåta att utreda brott som de i förhållande till huvudmännen mer perifert misstänkta personerna har begått. Utredningarna riskerar därmed att snabbt växa sig ohanterliga, vilket påverkar bl.a. brottsbekämpningens kvalitet. Långa utredningstider innebär en försämring av bevisläget, vilket leder till ökade svårigheter att lagföra brottet. Långa handläggningstider leder också till att straffmätningen påverkas. Dessutom medför alltför omfattande brottsutredningar att det finns en risk att rättsväsendets samlade resurser inte förmår hantera den mest samhällsfarliga kriminaliteten.

Långa utredningstider väcker även rättssäkerhetsfrågor, bl.a. kring hur lång tid det är rimligt att någon är frihetsberövad under en förundersökning.

Utredningen ska ta ställning till om det bör införas en befogenhet för åklagare att begränsa förundersökningen i omfattande och komplicerade mål till vissa personer, dvs. att utredningen skulle

avgränsas till att omfatta endast en del av den aktuella brottshärvan. Utredningen ska även ta ställning till vilka kriterier som i så fall ska beaktas vid sådana beslut.

5.2 Gällande rätt

Enligt 23 kap. 1 § RB ska en förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Inledandet av en förundersökning kräver ett beslut av polismyndighet eller åklagare enligt 23 kap. 3 § första stycket RB. Beslutet ska enligt 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK, dokumenteras. Det ska också framgå vem som har fattat beslutet. Det vanligaste är att det är polismyndigheten som inleder förundersökningen.

En förundersökning behöver enligt 23 kap. 1 § andra stycket RB dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

En förundersökning behöver inte heller inledas om förutsättningarna för förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § RB är uppfyllda.

En undersökningsledare, dvs. åklagaren eller en polisiär förundersökningsledare, har ansvar för förundersökningen i dess helhet och ska enligt 1 a § FUK se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. I förundersökningsledarskapet ingår ansvaret för vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas, ett ansvar för på vilket sätt åtgärderna vidtas och hur prioriteringen sker mellan olika åtgärder. Av 23 kap. 4 § andra stycket RB framgår att en förundersökning ska bedrivas så *skyndsamt* som omständigheterna medger.

Det framgår vidare av bestämmelserna i 23 kap. 4 § andra stycket att en förundersökning ska läggas ned då det inte längre finns anledning att fullfölja den. Bestämmelsen ska användas när förundersökningen inte ger något resultat och det inte finns någon anledning att förvänta sig att ytterligare utredningsåtgärder skulle åstadkomma förbättrade möjligheter att kunna slutföra utredningen. Nedläggning sker t.ex. när det utredningen inte leder till att några spår av gärningsmannen återfinns eller att man finner att något brott inte föreligger. Bestämmelsen kommer också till användning när misstanke inte kan riktas mot någon särskild person, om den misstänkte befinns oskyldig eller om den misstänkte

har avvikit och inte kan antas återvända, om den misstänkte har avlidit eller är under 15 år (prop. 1981/82:41, s. 33 och prop. 1994/95:12, s. 50).

De polisiära förundersökningsledarna får, med undantag av beslut om förundersökningsbegränsning, fatta beslut om nedläggning av förundersökningen. Förundersökningsbegränsning får i dag enbart beslutas av åklagare, vilket utredningen återkommer till i kapitel 6.

När förundersökningen har kommit så långt att någon kan misstänkas för brottet ska denne underrättas om misstanken enligt 23 kap. 18 § RB. I samband med detta inträder ett antal rättssäkerhetsgarantier till den misstänktes förmån, bl.a. rätten till en försvarare. Innan förundersökningen har avslutats ska den misstänkte erbjudas möjlighet att ta del av vad som har förekommit i utredningen och begära ytterligare åtgärder. Åtal får inte beslutas förrän slutunderrättelse har skett.

När förundersökningen har avslutats är åklagaren skyldig att väcka åtal om gärningen är straffbar och bevisningen är tillräckligt stark för att åklagaren ska kunna förvänta sig en fällande dom i domstol. Åtalsplikten har diskuterats i kapitel 2.

5.3 Bakgrund

5.3.1 Alla anmälningar om brott utreds inte

Inledning

Varje år begås ett mycket stort antal brott i Sverige. Många av dessa brott kommer aldrig till myndigheternas kännedom. Trots det är antalet anmälningar om påstådda brott så stort att den brottsutredande verksamheten inte förmår att hantera alla fullt ut.

Flödet genom rättskedjan

År 1950, strax efter rättegångsbalkens ikraftträdande, anmäldes ca 200 000 brott. Antalet anmälningar om brott steg därefter mycket kraftigt från 1950-talet till år 1990. Därefter avstannade utvecklingen. Antalet anmälda brott år 2000 var lika många som år 1990. Därefter ökade antalet anmälda brott igen. År 2009 anmäldes 1 410 000 olika brott till Polisen. Antalet anmälningar det året var

16 procent högre än år 2000, dvs. ca 184 000 fler anmälningar än år 2000. Sett över tid är det framförallt antalet anmälningar om brott mot person, i synnerhet misshandel, och spanings- och ingripandebrotten, t.ex. narkotikabrott, som har ökat mest. Dessutom har ny brottslighet vuxit fram, t.ex. internetbedrägerier.

Cirka 2 procent av alla anmälningar omfattar gärningar som inte är brott.

Drygt en tredjedel av alla anmälningar om brott definieras som *tekniskt uppklarade*. Med ett tekniskt uppklat brott avses inte enbart att en person har kunnat bindas till brottet. Det kan också betyda att den anmälda händelsen inte utgör brott eller att den person som misstänks för brottet inte är över 15 år och därmed inte är straffmyndig. Med *personuppklarade* brott menas att åklagaren har tagit ställning till åtalsfrågan avseende en eller flera personer. Andelen personuppklarade brott av alla anmälningar om brott är 17 procent, dvs. 242 000 brott av de 1 410 000 anmälningarna år 2009. Under år 2009 fattade åklagare beslut om att väcka åtal avseende 176 000 brott. Personuppklaringsprocenten varierar mycket mellan olika typer av brott. Endast ett fåtal procent av alla bedrägerier och skadegörelser klaras upp, medan personuppklaringen för mord, dråp och misshandel med dödlig utgång är ca 40 procent.

Polisen redovisade år 2009 ca 156 000 ärenden (exkl. trafikärenden) som omfattade ett eller flera brott.

Under år 2009 avslutade Ekobrottsmyndigheten 4 845 ärenden med sammanlagt ca 37 000 brottsmisstankar. Andelen ärenden som ledde till lagföring uppgick till 33 procent.

Domstolen dömde 71 700 personer till någon påföljd. 13 550 personer dömdes till fängelse. Sammanlagt lagfördes 142 000 år 2009 genom dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. I ytterligare 280 000 fall utfärdades förelägganden om ordningsbot (Brottsförebyggande rådet).

Orsaker till bortfallet

De till Polisen inkomna brottsanmälningarna har i hög grad olika förutsättningar att leda till uppklarings.

De vanligaste orsakerna till att brott förblir *ouppklarade* är att det inte finns någon misstänkt person och att ”spaningsuppslag saknas”, att spaning inte leder till något resultat, att det, trots utredning, inte kan styrkas att den skäligen misstänkte har begått

brottet eller att utredning visar att den skäligen misstänkte är oskyldig.

En skiljelinje mellan olika brott går enligt RB vid vad som utgör enkel beskaffenhet och allvarigare brott. I normalfallet förundersökningsleds brott av enkel beskaffenhet av polismyndigheten. De brott som förundersökningsleds av polismyndigheten kallas även mängdbrott. Mängdbrott består av brott som drabbar många människor, t.ex. stöldbrott, misshandel och skadegörelse. Andelen mängdbrott uppgår till ca två tredjedelar av det sammanlagda antalet brott, dvs. ca 800 000 brott. Professorn i kriminologi Leif G.W. Persson bedömer att ca 700 000 av dessa brott inte är möjliga att klara upp med de resurser och metoder som Polisen nu förfogar över. Underlaget är för klent, brottsskadorna för små och utredningsmöjligheterna i regel obefintliga. Persson anser att det dessutom är svårt att se några vägande kriminalpolitiska skäl till att satsa resurser på denna brottslighet. En vanlig orsak till att dessa brott anmäls är att de är försäkringsrelaterade och att försäkringsbolagen kräver en polisanmälan som underlag för sitt ställningstagande om ersättning (Persson, Leif G.W., Högre uppkläring av mängdbrotten, PM 2005-12-08).

När saken inte är av enkel beskaffenhet eller det finns särskilda skäl därtill ska förundersökningen ledas av åklagare.

Även om vissa brott inte går att utreda har det i olika sammanhang framförts kritik mot att den brottsutredande verksamheten inte är tillräckligt effektiv. Ett ökat antal anmälningar har tvingat de brottsutredande myndigheterna att göra prioriteringar som har lett till att hanteringen av brottslighet försämrats, med ökade handläggningstider och låg andel lagförda brott som följd. Justitieombudsmannen, JO, har konstaterat att han i ett stort antal ärenden funnit att den brottsutredande verksamheten uppvisar allvarliga brister och att handläggningstiderna i åtskilliga fall inte står i överensstämmelse med de krav på skyndsamhet som gäller. Från år 2004 till år 2008 hade ca 40 procent av de 400 ärenden i vilka JO hade kritiserat polis och/eller åklagare innefattat klagomål om långsam handläggning. Enligt JO är ofta grundproblemet att arbetstrycket i kombination med de tillgängliga resurserna inte gör det möjligt att säkerställa att utredningar kan handläggas på ett sätt som överensstämmer med gällande rätt (JO-beslut, dnr. 2672-2008). Liknande slutsatser har bl.a. dragits av Justitiekanslern, Brottsförebyggande rådet och Beredningen för rättsväsendets utveckling i dess delbetänkande En ny uppgifts- och ansvarsfördel-

ning mellan polis och åklagare, SOU 2005:84. I NJA 2005 s. 462 förpliktigades staten att betala 800 000 kronor i skadestånd till en person som under lång tid hade varit misstänkt för brott. Personen medgavs ersättning för inkomstförlust och ideell skada. Högsta domstolen fann i sin utredning att dröjsmålet i allt väsentligt kunde tillskrivas förhållanden som sammanhängde med interna förhållanden inom Åklagarmyndigheten, vilket utgjorde grund för skadestånd.

Under de senaste åren har antalet lagförda brott ökat. Antalet anmälda brott är dock fortfarande mycket högt. Det har bl.a. inneburit att myndigheterna har förändrat sina arbetssätt och förbättrat sina arbetsmetoder. Under en lång rad år har det dessutom skett successiva lagreformer för att möta utvecklingen och för att effektivisera utredningsförfarandet. Bland dessa reformer finns införandet av förundersökningsbegränsningsreglerna. Andra förändringar har t.ex. inneburit att de brottsutredande myndigheterna har fått större möjligheter att inhämta bevis, bl.a. genom topsning för att samla DNA och hemlig rumsavlyssning.

5.3.2 Utredningar med många misstänkta

Inledning

I utredningar som omfattar många brott och många misstänkta personer är det ibland nödvändigt att sätta gränser för hur långt den aktuella utredningen ska sträcka sig. Det gäller i synnerhet när de misstänkta personerna är brottsaktiva, dvs. återkommande begår brott, kanske tillsammans med olika personer.

Uppdelningar i utredningar med många misstänkta

De nuvarande bestämmelserna om förundersökningsbegränsning möjliggör för åklagaren att göra en viss processekonomisk bedömning av den fortsatta utredningen.

I en utredning kring många brott finns möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning, dvs. att lägga ned förundersökningen avseende viss del av den brottslighet som en gärningsman har gjort sig skyldig till. I stället för att utreda alla brott ska utredningsresursen koncentreras till den mest angelägna brottsligheten. När en person är misstänkt för flera brott samtidigt bör åklagaren

eftersträva att låta åtalet avse ett representativt urval av brotten som kan beräknas medföra en ändamålsenlig och tillräckligt ingripande påföljd och underlåta åtal i övrigt. I vissa fall kan då ett antal brott förundersökningsbegränsas bort enligt det s.k. samtidighetsfallet.

I en utredning med många misstänkta personer kan det även finnas de som uppfyller förutsättningarna för förundersökningsbegränsning enligt bötesfallet, villkorlig dom-fallet eller vårdfallet. Det är då fråga om relativt lindrig brottslighet och som regel ska dessa personer enbart ha begått ett eller ett fåtal brott.

De nuvarande förundersökningsbegränsningsreglerna medger enbart dessa begränsade möjligheter att koncentrera utredningsresursen på den allvarligaste brottsligheten i en brottshärva.

En utredning om organiserad brottslighet sväller dock ofta mycket snabbt till att omfatta ett stort antal misstänkta och ett mycket stort antal brott. Huvudregeln är att brottsligheten ska utredas i ett sammanhang, men ibland kan det vara svårt. Det kan t.ex. bero på att spanings- eller utredningsresursen inte räcker till eller att utredningstiden riskerar att bli väldigt lång p.g.a. den stora mängden bevisning som måste hämtas in.

Om brottsligheten är komplicerad och involverar många misstänkta personer måste därför undersökningsledaren söka naturliga uppdelningar. Det kan t.ex. vara så att det finns ett litet antal personer som har utgjort kärnan i brottsligheten och vid olika tillfällen knutit till sig olika personer som man har begått brott tillsammans med. I den grova organiserade brottsligheten består kärnan inte sällan av kriminella personer som lever på att begå grova brott av olika slag, t.ex. vålds-, narkotika och ekonomiska brott. I utkanten av brottshärvorna kan det finnas personer som begår ett eller några enstaka brott, men som inte känner till att deras insats också är en del i att understödja brottslighet av systemhotande karaktär.

Ett sätt att dela upp sådana ärenden är att utreda brotten var för sig och åtala vissa personer flera gånger. Ett annat sätt är att en del personer, som enbart har varit involverade i en mindre del av den samlade brottsligheten, inte behöver närvara under hela rättegången.

Ett annat problem är att personerna fortsätter att begå brott medan en utredning om andra brott fortgår. Ett sätt att hindra den fortsatta brottsligheten är att frihetsberöva personen, dvs. häkta henne eller honom. Ibland kan dock brottsutredningen ändå bli så omfattande att den tar lång tid att slutföra. Det kan t.ex. bero på att

den misstänkte har begått brotten tillsammans med flera olika personer, som ska förhöras och utredas. Utredningen av de andra brotten kan ta så lång tid att det inte längre är försvarbart att den misstänkte hålls häktad, vilket öppnar upp möjligheten för att hon eller han begår ännu fler brott och dessutom innebär en risk att bevis förstörs. Det förekommer då att undersökningsledaren i ett sådant skede delar upp ärendet på så sätt att den aktuella utredningen slutförs utan att alla brott är färdigutredda. Det huvudsakliga syftet kan vara att den brottsfrekventes brottslighet ska upphöra, t.ex. genom att denne döms till en frihetsberövande påföljd eller sätts under vård.

Det förekommer att rättegångar omfattar många personer. I mars 2008 åtalades samtidigt 34 personer vid Halmstads tingsrätt för människosmuggling. Rättegången hölls i speciella lokaler och pågick i mer än en månad. Samtliga åtalade friades av tingsrätten. Efter en husockupation i Linköping år 2000 åtalades 30 personer i tingsrätten för bl.a. våldsamt upplopp. Rättegången hölls i Linköpings konserthus. Efter den s.k. Göteborgsbranden år 1998, där 63 personer omkom och 213 skadades när ett diskotek sattes i brand, åtalades fyra gärningsmän. På grund av det stora antalet målsägare inrymdes rättegången i en mässlokal. Förutom problemet med att inrymma dessa stora rättegångar i domstolslokaler förefaller det vara många åklagares uppfattning att det är mycket svårt att presentera en utredning med fler än tio samtidigt åtalade personer på ett sådant sätt att domstolen kan få en korrekt uppfattning vad var och en kan läggas till last.

5.3.3 Problembeskrivning och omfattning

De befintliga förundersökningsbegränsningsreglerna är ibland inte tillräckliga för att kunna avgränsa stora utredningar avseende organiserad brottslighet¹ på ett effektivt sätt.

En omfattande brottshärva, oavsett om den avser grov organiserad brottslighet eller annan organiserad sammansatt brottslighet, omfattar många brott och många misstänkta. Ju fler brott som ska utredas, desto fler utredningsåtgärder måste vidtas. En del utredningsåtgärder, t.ex. hemlig telefonavlyssning, är sådana som till sin karaktär är resurskrävande. Ju fler misstänkta personer som omfattas, desto fler måste dessutom beredas insyn och delaktighet i förundersökningen. En stor utredning tar därför som regel lång tid att utreda.

I ett nyligen avslutat metodutvecklingsarbete har Ekobrottsmyndigheten visat att en kort utredningstid är av stor betydelse för påföljdens längd. Arbetet tog fokus på utredningar avseende grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott. Ekobrottsmyndighetens arbetsgrupp kunde visa att om en person misstänks för grovt bokföringsbrott och tillika grovt skattebrott blir påföljden kortare om den misstänkte, p.g.a. förundersökningsbegränsning, endast åtalas för grovt bokföringsbrott. Däremot utdömdes som regel längre påföljder om utredningen kunde förundersökningsbegränsas så att den omfattade båda brotten avseende ett tidsintervall som låg närmast tiden för brottsanmälan. Det mest väsentliga var att utredningstiden kunde hållas kort.

¹ Utredningen gör en skillnad mellan vad som betecknas som organiserad brottslighet och som grov organiserad brottslighet. Det saknas i dag en vedertagen definition på organiserad brottslighet. När utredningen talar om organiserad brottslighet avses sammansatt brottslighet med flera brott som har begåtts av flera gärningsmän i samråd.

När utredningen talar om grov organiserad brottslighet avses den brottslighet mot vilken regeringen tog ett särskilt initiativ att mobilisera kring år 2007. Inriktningen inom detta arbete sammanfaller i stort med EU:s definition om vad som är organiserad brottslighet.

Enligt EU:s definition är organiserad brottslighet sådan brottslighet där minst sex av nedanstående punkter är uppfyllda:

1. Samverkan mellan två eller flera personer
2. Egna eller tilldelade uppgifter åt var och en
3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden
4. Någon form av disciplin eller kontroll
5. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar
6. Verksamhet på internationell nivå
7. Användande av våld eller andra metoder för hot
8. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer
9. Deltagande i penningtvätt
10. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin
11. Strävan efter vinning och/eller makt

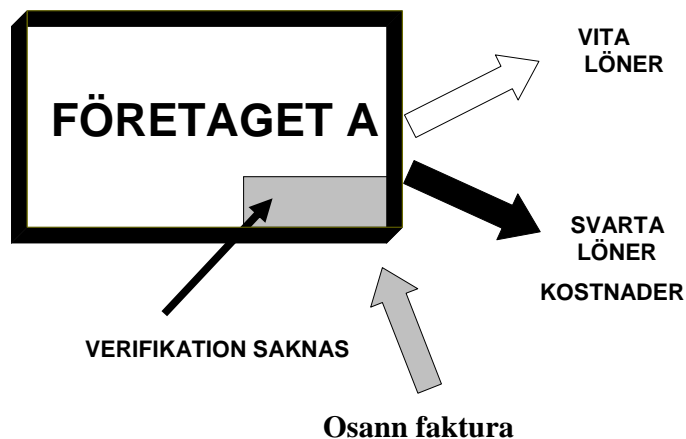
Förutom att straffmättningsvärdet sjunker innebär långa utredningstider flera andra nackdelar. Ju längre tid det tar från att ett brott har begåtts desto större risk är det att det uppkommer bevisproblem, t.ex. för att bevispersoner har glömt relevanta fakta. Under tiden som utredningen pågår finns det risk att brottsligheten fortgår, om inte de misstänkta frihetsberövas. Ofta är det dock inte proportionerligt att hålla de misstänkta frihetsberövade under en utdragen förundersökning.

Ett typiskt exempel: Fakturamål

Ett typiskt exempel på organiserad ekonomisk brottslighet är s.k. fakturamål, som inte sällan utförs på följande sätt.

I företaget A som bedriver vanlig affärsverksamhet uppkommer behov att dölja att obeskattade pengar ska betalas ut, t.ex. som svarta löner till anställda eller för andra kostnader. Eftersom pengarna ska betalas ut utan att beskattas saknas verifikationer i bokföringen, vilket kommer att upptäckas vid företagets revision. Företaget behöver därför i bokföringen gömma utbetalningarna med hjälp av osanna fakturor.

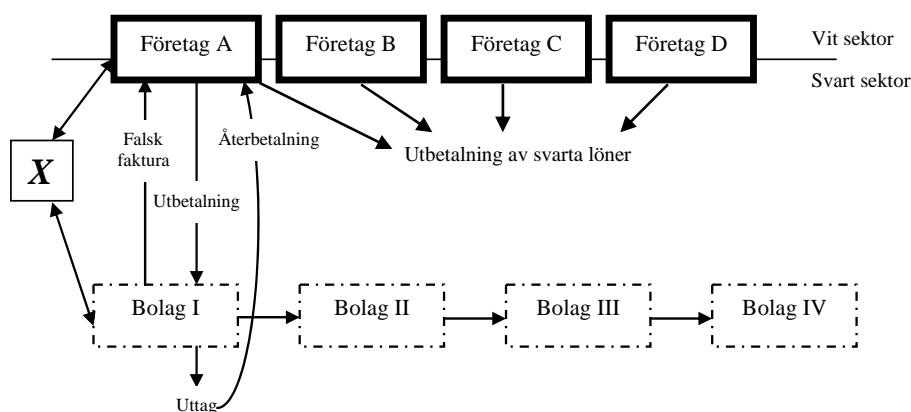
Figur 5.1 Beskrivning av ett fakturamål: Behovet av att dölja obeskattade uttag har uppkommit i företaget A



En s.k. fixare, X, är en person som utnyttjar det behov som finns i en del företag, t.ex. företagen A, B, C och D, att dölja svarta utbe-

talningar. X möjliggör undanhållandet genom att arrangera så att ett bolag, I, sänder falska fakturor till företagen A, B, C och D. Företagen betalar fakturorna. Pengarna betalas därefter tillbaka i omgångar till bolagen, mot provision till X och de aktörer, s.k. gångare, som genom att ta ut pengar ur det fakturaskrivande bolaget I snabbt tömmer bolaget på pengar. Bolaget I har en kort livslängd och ersätts efter en tid av bolaget II, som ersätts av bolaget III osv., ibland med andra legala företrädare. För att säkerställa betalningarna förekommer det att fixaren X utövar viss påtryckning mot företagen eller gångarna, bl.a. genom olika kriminella gäng.

Figur 5.2 Beskrivning av ett fakturamål: Huvuddelen av de pengar som det fakturaskrivande bolaget får i återbetalas till företaget A



I de olika företagen A, B, C och D osv. samt i bolagen I och II osv. kan som regel ett stort antal personer misstänkas för bl.a. skattebrott, bokföringsbrott och olika former av medgärningsmannaskap vid dessa brott. Fixaren X är dock en förutsättning för att de övriga aktörerna ska komma i kontakt med varandra och kan därför beskrivas som en huvudman.

En utredning i ett fakturamål kan inte sällan omfatta många bolag, många misstänkta och avse brott som har begåtts under flera år. Utredningen kan därmed bli mycket omfattande om den inte avgränsas till att gälla en viss del av brottligheten. Utredningsmässigt krävs inte sällan vid denna typ av brott att Polisen telefonavlyssnar de misstänkta personerna, vilket är mycket resurskrävande.

Andra brottshärvor

Den traditionella bilden av den grova organiserade brottsligheten är att den begås inom ramen för fasta organisationer och grupperingar. I realiteten uppkommer dock många av dessa brott inom ramen för sociala nätverk och kriminella ”projekt”. De kriminella projektorganisationerna är mycket flexibla. Ett broderskap, t.ex. ett kriminellt mc-gäng, som är synliga drar till sig för mycket uppmärksamhet om de bedriver en illegal affärsverksamhet som en homogen grupp. För kriminell affärsverksamhet som omfattar försäljning av varor, t.ex. narkotika, är det ovanligt att en enskild gruppering kontrollerar hela distributionskedjan från införseln i Sverige till den slutliga försäljningen till konsumenten. Huvudmannen hanterar som regel stora volymer av varan, t.ex. 100 kg cannabis, som delas upp i flera omgångar av fristående entreprenörer innan den når konsumenten (Korsell m.fl., *Organiserad brottslighet i Sverige*, s. 82 ff.).

En vanlig komplikation i den organiserade brottsligheten, som gör att den är särskilt svår att komma till rätta med, är att den har internationella förgreningar. Ibland krävs det därför omfattande samverkan mellan olika länders polis- och åklagarorganisationer för att brottsligheten ska kunna angripas på ett effektivt sätt.

Bland exemplen på omfattande förundersökningar är trafficking- och kopplerihärvor. Vid trafficking är det normalt ett nätverk av individer som t.ex. lurar en kvinna, ordnar falska resehandlingar och sluter avtal med personer i det land dit kvinnan ska skickas. De flesta av dessa individer begår brottsliga handlingar, kanske både i sina hemländer och i Sverige. I Sverige finns det normalt också ett nätverk av personer som organiserar själva koppleriverksamheten eller som har direkt kontakt med kvinnan. Det kan även finnas andra personer som ansvarar för kontakten med sexköparna. Dessa personer begår också ett antal brott, t.ex. koppleri. En prostituerad kvinna kan dagligen möta flera sexköpare, som alla begår brott mot den s.k. sexköpslagen. Eftersom det inte är sällan som en sådan här härva omfattar fler än en kvinna, blir antalet personer som har begått brott därmed mycket stort. Ett sådant här ärende är som regel svårt att dela upp på flera utredningar, eftersom alla brott hör ihop. För att kunna förhöra och samla in bevis kring alla misstänkta krävs stora resurser.

Samma typ av problematik finns i stora narkotikautredningar eller dopningshärvor.

I utredningar om narkotikabrott, överlåtelser, kan det som regel antas att den misstänkte har gjort sig skyldig till ett stort antal brott. Ibland finns det t.o.m. bevis för detta, t.ex. i den misstänktes mobiltelefon. Om den misstänkte har gjort upp sina affärer över telefon finns köparnas mobilnummer registrerade i säljarens telefon. Beroende på omfattningen av säljarens verksamhet kan antalet misstänkta narkotikaköpare bli mycket stort.

Stöld- och hälerihärvor omfattar som regel en stor mängd gods, som ett och ett i olika led, har sålts vidare. Under de senaste åren har ett antal sådana härvor, som har omfattat gods för flera miljoner kronor, uppdagats. Antalet personer som, åtminstone inledningsvis, kan misstänkas för att ha gjort sig skyldiga till häleribrott är då som regel kanske flera hundratal.

I det s.k. Pirate Bay-målet dömdes fyra personer till ett års fängelse i tingsrätten för medhjälp till brott mot upphovsrättslagen. The Pirate Bay ansågs vid tiden för tillslaget mot dem vara en av de största fildelarsajterna i världen och hade 25 miljoner brukare. Brukarna, dvs. fildelarna, hade även de kunnat riskera en utredning mot dem för upphovsrättsbrott.

I korruptionsmål kan samma problematik uppkomma. I den s.k. Systembolagshärvan misstänktes ett stort antal anställda vid Systembolaget för att ha tagit emot gåvor av olika leverantörer. Sammanlagt åtalades 15 anställda vid olika leverantörsbolag för bestickning. 77 anställda åtalades för mutbrott, varav hälften hade mottagit mindre än 10 000 kronor. Åklagaren hade dock satt en undre beloppsgräns på 3 000 kronor för vilka fall som var värda att åtala (Dagens nyheter, ”Detta har hänt i Systembolagshärvan”, 2004-09-27).

5.4 Behovet av att begränsa förundersökningen till att omfatta endast en del av en brottshärva

5.4.1 Behovet av att kunna inrikta och prioritera utredningsresursen

Utredningens bedömning: I utredningar med många brott och många misstänkta gärningsmän är det många gånger svårt att på ett effektivt sätt utreda alla brott. Att kunna inrikta och prioritera utredningsresursen är ofta en nödvändighet för att kunna utreda dessa brottshärvor och lagföra de inblandade huvudgärningsmännen.

I de brottsutredande myndigheternas mobilisering för att på ett effektivt sätt kunna komma till rätta med och lagföra brott som har begåtts inom ramen för den grova organiserade brottsligheten är det en viktig förutsättning att åklagaren har en möjlighet att inrikta och prioritera hur utredningsresursen används.

Om brottsutredningar bedrivs på ett effektivt sätt, så att utredningstiden kan hållas kort, ger det goda förutsättningar för korrekt straffmätning och kortare tvångsmedelsanvändning. Det kan också finnas andra intressen som talar för att utredningen snabbt ska leda till åtal och lagföring.

Inledning

Utredningen har tidigare konstaterat att alla brott inte anmäls. Så är fallet även när det gäller organiserad brottslighet. Poliser och åklagare som utredningen har talat med har angett att även när åtalsanmälningar lämnas av tillsynsmyndigheter har ett visst urval skett. Många tillsynsmyndigheter har t.ex. möjligheten att inom sitt eget kontrollsystem driva ärenden om administrativa sanktioner mot personer som har begått fel. Bland dem som i skattehänseende har begått fel finns det således en del som drabbas av sanktioner, t.ex. skattetillägg, trots att Skatteverket inte har åtalsanmält dem.

Utredning av organiserad brottslighet

I utredningar där fler än ett brott utreds och fler än en person är misstänkt, dvs. organiserad brottslighet eller en s.k. brottshärva, är det ibland svårt att på ett effektivt sätt utreda alla brott. Behov kan då uppkomma att inrikta utredningsresurserna mot de allvarligaste brotten. I många fall innebär ett beslut om att resurserna ska prioriteras mot en viss del av en brottshärva att andra delar inte någonsin kommer att kunna utredas. Det kan t.ex. bero på att bevis hinners undanröjas eller på att brotten preskriberas. Däremot upphör i bästa fall den aktuella brottsligheten. I utredningar om s.k. grov organiserad brottslighet förekommer ofta behovet av sådana prioriteringar.

Förutsättningarna för att besluta om sådana prioriteringar kan dock vara olika i olika typer av utredningar om organiserad brotts-

lighet. I vissa fall har förundersökningen föregåtts av underrättelseinhämtning eller spaning. Så är fallet t.ex. avseende ekonomisk brottslighet, där Skatteverket eller en konkursförvaltare har inhämtat information och i viss utsträckning bearbetat denna innan ärendet överlämnas till åklagare. Det kan också gälla vissa narkotikahärvor. I många fall blir det uppenbart först när en brottsutredning har påbörjats att det är fråga om att det enskilda brottet är en del av en omfattande brottslighet. Så kan vara fallet när poliser griper någon som man påträffar på bar gärning, t.ex. vid ett narkotikabrott, eller när polisen upptäcker allvarliga brott vid en rutinkontroll i trafiken.

Utredningen har efter diskussioner med bl.a. åklagare vid Ekobrottsmyndigheten och Internationella åklagarkammaren i Stockholm kunnat konstatera att behovet av kunna inrikta och prioritera utredningsresursen är stort. Sådana prioriteringsbeslut fattas dessutom redan i dag i många större utredningar, utan att det finns något särskilt lagstöd. Att kunna prioritera vad som ska utredas räknas som en nödvändig förutsättning för att kunna utreda brottshärvor.

Åklagare som utredningen har talat med har bl.a. angett att det inte i första hand är en fråga om att utredningsresurserna är otillräckliga. Som utredningen tidigare har beskrivit är inte sällan antalet brott, antalet misstänkta gärningsmän och omfånget av bevisning så stort att det över huvud taget inte går att slutföra utredningen inom överskådlig tid. Förundersökningen sväller ständigt, eftersom brottsligheten inte kan fås att upphöra.

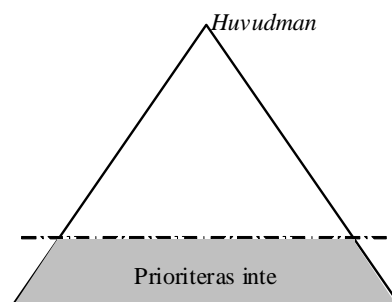
Utredningen har i det föregående avsnittet pekat på att det förekommer många olika typer av brottshärvor och att det därför är många förundersökningar som riskerar bli så stora att de tar mycket lång tid att slutföra. Det är viktigt att poängtera att liknande problem finns både inom utredningsverksamhet som riktas mot s.k. grov organiserad brottslighet och sådan som inriktas mot andra brott.

I princip kan man beskriva tre typfall av brottslighet med många brottsmisstankar och många misstänkta personer då behovet av prioriteringar eller förundersökningsbegränsning avseende vissa personer kan uppkomma.

I det första typfallet, Fall 1, kan brottsvärden beskrivas som en pyramid. I toppen finns personer som kan misstänkas för väsentligt mycket mer allvarliga brott än de personer som finns i botten. Hit hör t.ex. en traffickinghärva eller stora narkotikautredningar.

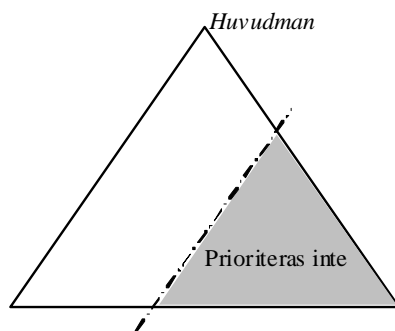
Överst finns personer som gjort sig skyldiga till människosmuggling eller grova narkotikabrott, vilka är brott med mycket höga straffvärden. Längst ner finns ”brukarna”, dvs. de som har gjort sig skyldiga till sexköp eller ringa narkotikabrott. Om deras brott ska utredas tillsammans med t.ex. den huvudmisstänktes brott påverkar det utredningstiden och därmed förutsättningarna för lagföring.

Figur 5.3 Fall 1: Brottspyramid med förundersökningsbegränsning avseende de personer som har begått brotten med lägst straffvärde



I andra fall, Fall 2, kan det vara nödvändigt att vissa av de brott som har begåtts av personer i botten på pyramiden prioriteras och utreds tillsammans med huvudmannens. De kan t.ex. tjäna som bevis för att visa omfattningen av brottsligheten eller för att visa på konsekvenserna av brottsligheten. Avgörande för vilka brott som ska prioriteras bland den minst allvarliga brottsligheten är frågan om utredningen i den delen kan förbättra förutsättningarna att styrka huvudmannens brottslighet. Det innebär att det kan finnas personer som har begått mer allvarliga brott bland dem som inte prioriteras än bland dem vars brott ska utredas. I förhållande till den brottslighet som sammantaget har begåtts inom brottshärvan är dock även de bortprioriterade brotten lindriga.

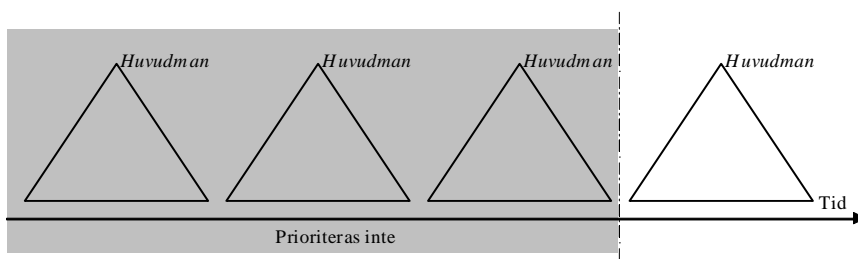
Figur 5.4 Fall 2: Brottpyramid med förundersökningsbegränsning avseende de flesta personer som har begått brotten med lägst straffvärde



I ett tredje fall, Fall 3, har brottsligheten som regel skett över en längre tid. Det typiska exemplet är ekonomisk brottslighet, där brottsligheten har skett inom ramen för olika bolag som har avlöst varandra. De personer som har figurerat i dessa bolag kan i viss del ha skiftat. I det exempel som har redovisats ovan avseende faktura-bedrägeri kan t.ex. bolagsmännen i bolagen I, II, III och IV ha bytts ut eller företagen A, B, C och D ha varit involverade i brottsligheten vid olika tidpunkter. De inblandade aktörerna kan också ha bytt roller under den tid då brottsligheten har pågått.

Tidigare påpekades betydelsen av att utredningar snabbt kan slutföras. Förundersökningsbegränsningen i det här fallet har inneburit att fokus har lagts på de personer som har begått den brottsligheten som har skett mest nyligen och därmed har störst straffvärde.

Figur 5.5 Fall 3: Organiserad brottslighet där förundersökningsbegränsning avseende vissa personer sker med utgångspunkt i ett visst tidsintervall



Effektiva utredningar ofta en förutsättning för lagföring

Regeringen beslutade år 2007 att påbörja en mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. Sex experter gavs i uppdrag att lämna förslag till åtgärder som skulle lägga grunden till en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. I samband med att detta arbete påbörjades konstaterade regeringen att för att bryta de kriminella nätverkens etablering i samhället krävs kraftfulla åtgärder på flera områden. Rättsväsendets myndigheter har en central roll att fylla. För att arbetet ska bli framgångsrikt räcker det emellertid inte att rättsväsendet ökar sina insatser. Det som därutöver behövs är en bred mobilisering över organisationsgränser och beslutsnivåer (se Ds 2008:38). Regeringen har därefter i flera sammanhang poängterat att den vill skapa ett tryggt samhälle för alla och att viktig del i detta arbete är att arbeta mot den grova organiserade brottsligheten. Individer och grupper som medvetet och systematiskt väljer att ställa sig utanför rättsordningen och sprider otrygghet och rädsla bland allmänheten, måste räkna med att staten och det civila samhället slår tillbaka (se t.ex. regeringsbeslut Ju2008/5776/PO, 2008-07-17).

Den 2 december 2009 beslutade Polisen och Åklagarmyndigheten m.fl. samverkande myndigheter vilken inriktning mobiliseringen ska ha under år 2010. Enligt detta beslut ska organiserade kriminella som använder företag, våld och otillåten påverkan prioriteras. I fokus ska ligga deras brottsutbyte och vinster.

Utredningen har ovan konstaterat att det är svårt att utreda vissa brottshärvor på ett effektivt sätt utan att åklagare i viss utsträckning har möjlighet att besluta om att utredningsresursen ska koncentreras till den allvarligaste brottsligheten i en brottshärva. En konsekvens av om sådan prioritering inte sker är att arbetet mot organiserad brottslighet över huvud taget försvåras. En prioritering är rentav en förutsättning i många fall för att de brottsutredande myndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna komma till rätta med och lagföra brott som har begåtts inom ramen de allra mest komplicerade brottshärvorna, som ofta hör till den grova organiserade brottsligheten. De brottsutredande myndigheterna är således i särskilt stort behov av att kunna prioritera och koncentrera utredningsinsatserna inom ramen för den mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten som har påbörjats.

Effektiva utredningar ger ”rätt” påföljd

En grundläggande rättighet för den som misstänks för brott är att personen enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har rätt till rättegång inom skälig tid. Om någons rättigheter har kränkts har hon eller han rätt till kompensation. Enligt Europadomstolens praxis kan kompensationen i brottmål bestå i att utgången i målet påverkas till den tilltalades förmån. I svensk rätt saknas stöd för att åtal ska kunna avvisas eller ogillas p.g.a. att rättegången inte har hållits inom skälig tid. Däremot ska rätten enligt 29 kap. 5 § brottsbalken, BrB, vid straffmätningen beakta om det utöver straffvärdet finns någon omständighet som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än straffvärdet motiverar. Om det skulle vara uppenbart oskäligt att döma till påföljd ska rätten enligt 6 § meddela påföljds-eftergift. Även vid val av påföljd ska rätten enligt 30 kap. 4 § första stycket BrB beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 §. Den relevanta tiden för bedömningen av om rätten till rättegång inom skälig tid har kränkts börjar den dag när en person kan sägas vara anklagad för brott och avslutas den dag då det finns en slutlig dom. Tiden börjar som regel räknas från det att den misstänkte har delgetts misstanke för brottet.

Vid bedömningen av om kravet på skälig tid har iakttagits är det av särskild betydelse hur komplicerat målet har varit, samt hur den tilltalade och de berörda domstolarna och myndigheterna har agerat under förfarandet. Högsta domstolen konstaterade i en dom att målet hade varit komplicerat vilket bl.a. framgick av att huvudförhandlingen i tingsrätten hade pågått under ca två månader. Högsta domstolen fann dock att det var uppenbart att tiden från delgivning av brottsmisstanke till åtal framstod som orimligt lång även med beaktande av ärendets komplexitet. Den sammanlagda tiden från delgivningen till åtalet var sex år. Den långa tidsutdräkten föreföll i betydande utsträckning bero på passivitet från polis och åklagare. De skäl som hade åberopats för fördröjningen – resursbrist, byte av åklagare m.m. – kunde inte godtas vid en prövning av frågan om kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen hade skett. Den tilltalade var därför berättigad till gottgörelse i form av en lindrigare påföljd än han annars skulle ha dömts till. Fängelsestraffet reducerades till hälften i förhållande till vad som motiverades av brottslighetens straffvärde (HD:s dom den 14 oktober 2003 i mål nr B 2100-02).

Om tiden för en brottsutredning kan hållas kort innebär det att påföljdsberäkningen kan ske med hänsyn enbart till relevanta fakta kring brottet, gärningsmannen och brottsoffret, dvs. utan att myndigheternas agerande tillåts ha någon påverkan.

Effektiva utredningar innebär kortare tvångsmedelsanvändning

Från de misstänkta perspektiv finns det ofta flera incitament för att utredningen ska gå fort.

I utredningar om allvarliga brott anses det som regel nödvändigt att under viss tid frihetsberöva den misstänkte. Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott får häktas under vissa förutsättningar, enligt 24 kap. 1–2 §§ RB. Även den som endast är skäligen misstänkt för brott får enligt 3 § häktas om förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda och det är av synnerlig vikt att personen tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet (utredningshäktning). Enligt 20 § ska ett häktningsbeslut omedelbart hävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Om åtal inte väcks inom två veckor ska enligt 18 § en ny förhandling hållas. I det fall att den misstänkte är utredningshäktad ska ny förhandling i häktningsfrågan hållas inom en vecka. Om det när förhandlingen hålls inte har framkommit sannolika skäl för att den misstänkte har begått brott eller det i övrigt inte längre finns skäl för häktning, ska beslutet om häktning omedelbart hävas enligt 19 §. Det finns inte någon borte gräns för hur många gånger rätten kan förordna att någon ska hållas kvar i häkte. Ett beslut om häktning kräver i förhållande till en fällande dom en lägre misstankegrad.

I en omfattande brottshärva finns det ofta starkare skäl att frihetsberöva personer som misstänks för större delaktighet i brottsligheten, dels beroende på brottslighetens straffvärde, dels p.g.a. den större risken för att bevis undanröjs. I en stor utredning blir då konsekvensen att misstänkta hålls häktade även under den tid då andra personers brottslighet utreds. Enligt artikel 5.3 i Europakonventionen har den som är frihetsberövad rätt till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång. I det fall denna rätt inte iakttas kan den som har frihetsberövats få skadestånd från staten.

På samma sätt som den misstänkte har ett intresse att slippa vara frihetsberövad under lång tid, finns det även anledning för den misstänkte att åtal väcks snabbt för att annan tvångsmedelsanvänd-

ning, t.ex. beslag, kvarstad och reseförbud, ska upphöra eller att hon eller han frias från misstanke om brott.

Sammanfattande slutsatser

I stora förundersökningar riskerar utredningsresurserna inte att räckta till för att hålla utredningstiden kort, vilket medför att straffmättningsvärdet sjunker. Det beror bl.a. på att i ett mål med många misstänkta är det många personer som ska beredas insyn och delaktighet i förundersökningen. I utredningar av brottshärvor är det dessutom ett mycket stort antal bevisuppgifter som ska hämtas in.

En effektiv förundersökning medför att den som döms för brottet ges den påföljd som samhället har bedömt vara lämplig för den typen av brottslighet. Det ligger i åklagarens uppdrag att säkerställa att påföljden avspeglar det konkreta brottets svårhet i relation till andra konkreta brott inom samma brottstyp. En nedsättning av påföljden enbart p.g.a. långsam handläggning bör självfallet i möjligaste mån undvikas.

Om utredningstiden blir lång innebär det att vissa misstänkta personer kanske behöver hållas frihetsberövade under lång tid. Detsamma gäller annan tvångsmedelsanvändning. Dessutom riskerar förundersökningarna växa så stora att det överhuvudtaget inte går att slutföra, vilket innebär att det inte går att lagföra någon. Att bedriva ett effektivt utredningsarbete innebär även att ett viktigt mål är att brottsligheten ska fås att upphöra. De brottsutredande myndigheternas förmåga att klara upp brott är också en viktig faktor för att upprätthålla allmänhetens förtroende.

I stora förundersökningar kan det vara svårt att använda de befintliga reglerna om förundersökningsbegränsning. De reglerna ger stora möjligheter att beträffande en enskild misstänkt koncentrera utredningen till de brott som ger en tillräcklig och adekvat påföljd för henne eller honom. I stora utredningar flätas dock många personers brottslighet samman och inte sällan kräver en persons brott också utredning av andra som medverkar i samma gärning. Man kan därför vara hänvisad till att utreda brott som helt saknar betydelse för det straff som misstänkt A kommer att få, men som är avgörande för påföljden för misstänkt B. Det är alltså mer besvärligt att använda sig av de befintliga instrumenten för att göra processekonomiska överväganden i stora utredningar. Sam-

tidigt är det i de stora utredningarna som dessa instrument behövs som mest.

5.4.2 Nuvarande bestämmelser som stöd för att inrikta och prioritera utredningsresursen

Utredningens bedömning: Inom ramen för gällande bestämmelser finns det vissa förutsättningar att en viss del av en förundersökning prioriteras framför en annan.

Ett prioriteringsbeslut kan medföra att hela den samlade brottsligheten inte kan handläggas inom rimlig tid. Ett sådant beslut kan även få konsekvenser för möjligheten att över huvud taget utreda eller åtala den brottslighet som inte har prioriterats.

Gällande rätt lämnar inte något utrymme för åklagaren att redan vid tiden för prioriteringsbeslutet förutsätta att en nedprioriterad del av en brottshärva inte kommer att kunna utredas inom rimlig tid.

I vissa fall kan den nedprioriterade delen utredas separat, men om prioriteringsbeslutet med automatik ska innebära att utredning i den delen kan underlåtas krävs stöd i lag.

Allmänt

Utredningen har pekat på behovet att besluta om hur utredningsresursen ska prioriteras. Den fråga som då uppkommer är om denna möjlighet inryms inom ramen för gällande bestämmelser eller om en ny lagregel krävs.

Brottsligheten har förändrats över tid. Under de senaste åren har den typ av kriminalitet som kännetecknas av att den bedrivs inom ramen för mer eller mindre strukturerade grupperingar av personer med olika grad av delaktighet i huvudbrottet etablerat sig. Detta är en utveckling som knappast hade kunnat förutses för över 60 år sedan när den absoluta åtalsplikten och förundersökningsplikten kom till uttryck i RB. Bestämmelserna är en garanti för ett rättssäkert rättsväsende som inte tar obehöriga hänsyn. Samtidigt har antalet brottsanmälningar från år 1950, då brottsstatistiken började föras, till i dag vuxit från ca 200 000 till ca 1 400 000 anmälningar. Bestämmelserna om absolut åtalsplikt och förunder-

sökningsplikt har flera gånger behövt mjukas upp för att erbjuda ett mer flexibelt brottsutredningsförfarande.

I propositionen Ett effektivare brottmålsförfarande uttalade regeringen bl.a. att ”även om inget fall i teorin är omöjligt att utreda är det närmast självklart att verkligheten sätter en gräns för vilka insatser som kan göras för att utreda ett brott. --- Principen om en absolut förundersökningsplikt bör tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast då det ligger inom det rimliga gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet” (prop. 1994/95:23, s. 96).

Regeringens uttalande, som tillkom i samband med införandet av 23 kap. 4 § andra stycket RB för ett effektivare brottmålsförfarande, kan möjligen ge signaler om hur den brottsutredande verksamheten ska inriktas. Att regeringen inte hade för avsikt att all svårutredd brottslighet skulle undvikas befasts både av en sådan inställnings orimlighet och den mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten som regeringen har beslutat. I stället kan regeringens uttalande tolkas som ett stöd för den processekonomiska inställning som även i övrigt har genomsyrat flera kriminalpolitiska reformer under de senaste ca 20 åren. Fokus ska i hög grad vila på korta genomströmningstider och hög lagföring. Samhällets resurser för att utreda brott ska användas på ett effektivt sätt. I det sammanhanget framstår det därför som att, om man måste välja, det är viktigare att brottsligheten upphör än att varje enskild gärningsman kan lagföras. Om en viss brottslig verksamhet upphör innebär det att antalet brott minskar och tryggheten i samhället har förutsättningar att öka. Utredningen är dock medveten om att detta ger enbart en förenklad bild av verkligheten. Andra parametrar, bl.a. målsägarens rätt till upprättelse och gärningsmannens behov av vård och behandling talar för att så många brott som möjligt ska utredas och den skyldige lagföras.

Som huvudregel ska organiserad brottslighet utredas och åtalas i sitt sammanhang. Som tidigare nämnts finns det vissa förutsättningar att koncentrera förundersökningen genom de befintliga reglerna om förundersökningsbegränsning och i vissa fall genom att dela upp utredningen i olika delar.

Beslut om prioriteringar

Undersökningsledaren har ett helhetsansvar för förundersökningen och ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska ge dem som biträder henne eller honom behövliga direktiv för arbetet. Dessa direktiv innehåller som regel anvisningar t.ex. om vem som ska förhöras under förundersökningen och vad förhören ska syfta till.

Ett grundläggande krav är att en förundersökning ska bedrivas skyndsamt. Skyndsamhetskravet har uppkommit för att säkerställa undersökningens effektivitet och angelägenheten av att straffet följer snarast efter brottet.

Det generella skyndsamhetskravet behöver dock inte innebära att alla brott ska utredas lika snabbt. Redan år 1956 uttalade JO att vissa delar av en utredning, t.ex. avseende häktade, bör kunna hanteras med förtur (JO 1956 s. 3). Särskild skyndsamhet kan vara påkallad också i fråga om mycket allvarliga brott (jfr JO 1980/81 s. 9, angående kriminalvårdspersonal som misstänktes ha fört in narkotika på Kumlaanstalten).

Motsvarande diskussion om åklagarens möjlighet att prioritera om hur utredningsresursen ska användas har även uppkommit i anslutning till att det i en departementspromemoria hade föreslagits särskilda bestämmelser för att reglera användningen av s.k. överskottsinformation i det straffprocessuella förfarandet (Ds 2003:13). I promemorian argumenterades för att det i RB och i vissa andra lagar skulle tas in regler om sådan s.k. överskottsinformation som de brottsbekämpande myndigheterna får kännedom om vid användningen av hemliga tvångsmedel. Enligt promemorian fanns det anledning att i 23 kap. 4 a § första stycket RB införa en ny grund för förundersökningsbegränsning. Förundersökning avseende ett brott skulle få läggas ned om undersökningen hade inletts på grund av att det vid användningen av ett hemligt tvångsmedel hade kommit fram uppgifter om ett annat begånget eller pågående brott än det som legat till grund för beslutet om tvångsmedelsanvändningen och fortsatt utredning skulle vara till men för den utredning där uppgiften hade kommit fram (Ds 2003:13, s. 58 ff.). Regeringen fann med avseende på förslaget att det inte borde genomföras. I de fall då det innebär men för den pågående utredningen om en ny utredning påbörjas parallellt, och det i den nya utredningen inte finns utrymme att tillämpa de befintliga reglerna

om förundersökningsbegränsning, är den rimliga åtgärden i stället att dröja med den nya utredningen till dess risken för men har upphört. Regeringen tog för givet att det inte skulle bli fråga om något längre dröjsmål, eftersom hemliga tvångsmedel endast används under en kortare tid (prop. 2004/05:143, s. 38 f.).

Det finns således inte något generellt hinder för att en viss del av en utredning om sammansatt brottslighet tillåts hanteras med förtur i förhållande till övriga delar under förutsättning att skyndsamhetskravet avseende förundersökningen som helhet iakttas.

Utredningar om organiserad brottslighet är som regel komplicerade. Att besluta om att en viss del i en förundersökning ska utredas med förtur kan medföra att det tar lång tid innan det finns utrymme att hantera övriga delar. Det innebär att en åklagare alltid riskerar kritik för att inte ha utrett ett ärende som egentligen medvetet har prioriterats ned till förmån för andra högre prioriterade ärenden.

Om en del av en förundersökning om organiserad brottslighet prioriteras framför en annan del av samma brottshärva får det med stor sannolikhet konsekvenser för förutsättningarna att över huvud taget utreda den nedprioriterade delen. I många utredningar avseende organiserad brottslighet är det en förutsättning för att nå framgång att bevisupptagning sker så tidigt som möjligt. Gärningsmännen är inte sällan beredda på att de kan avslöjas och känner till hur eventuella bevis ska undanröjas. För många av dessa personer, i synnerhet dem som förekommer i den grova organiserade brottsligheten, är det en hederssak att inte avslöja något om sin brottslighet vid förhör. De utredande myndigheterna är därför beroende av att ha hämtat in uppgifter vid t.ex. hemlig telefonavlyssning eller genom tips. När utredningsarbetet har inletts får det som regel till konsekvens att brottsligheten upphör, oavsett om utredningen enbart avser en del av brottsligheten. När den prioriterade delen har utretts färdigt kan det därför vara svårt att gå vidare och utreda de övriga brotten.

I en del fall finns det förutsättningar att utreda och åtala de brott som inledningsvis inte prioriterades. Det gäller i synnerhet utredningar som har föregåtts av underrättelse- och spaningsinsatser. Bland de brott som inte prioriterades vid en första bedömning kan det finnas sådana som visserligen var lindriga i förhållande till brottshärvans mest allvarliga brott, men kan vara allvarliga i förhållande till brottslighet i största allmänhet. Några skäl för att underlåta utredning i dessa fall finns inte.

I många andra fall är det inte möjligt att utreda brotten p.g.a. bevisproblem. Ibland är det svårt att få relevanta bevispersoner att vittna om de redan har åtalats och dömts i den föregående rättegången. Som sagts är det i många brottsutredningar med organiserad brottslighet inte möjligt att bevisa brott om inte åklagaren i ett tidigt skede har tagit initiativ till användning av tvångsmedel, t.ex. telefonavlyssning. För ett stort antal av de nedprioriterade brotten är det inte meningsfullt med att överväga sådana utredningsåtgärder. Eftersom brottsligheten har upphört finns det alltför ofta inte någon möjlighet att finna någon bevisning. Vissa lindriga brott kan t.o.m. ha hunnit preskriberas innan hanteringen av de prioriterade brotten har hunnit avslutas. Utredningen kring de nedprioriterade brotten kommer då att läggas ned.

I många brottsutredningar har det skett en omfattande under rättelseinhämtning och spaning innan det sker en bedömning om vad som ska prioriteras och förundersökningen kommer i gång. I dessa fall finns det ofta formellt sett goda förutsättningar att utreda och väcka åtal även avseende de minst allvarliga brotten. Det är således i utredningar i ekomål och i andra utredningar som har föregåtts av underrättelse- och spaningsinsatser som behovet av att kunna besluta om förundersökningsbegränsning avseende vissa personer särskilt har uppmärksammats.

Undersökningsledaren har rätt att besluta om att prioritera utredningsresursen mot en viss del av en brottshärva. Dagens bestämmelser lämnar emellertid inte något utrymme för den situation att undersökningsledaren redan vid prioriteringsbeslutet förutsätter att den nedprioriterade delen inte kommer att utredas inom rimlig tid. I ett sådant fall får prioriteringsbeslutet snarast karaktären av ett nedläggningsbeslut, vilket kräver särskilt lagstöd.

Sammanfattande slutsats

Utredningen har ovan visat att det i dag inte finns något hinder för att prioritera en viss del av en förundersökning. En sådan prioritering innebär dock inte något stöd för att underlåta utredning, även om det i praktiken förekommer att den del som inte har prioriterats blir omöjlig att utreda. Som utredningen har varit inne på kräver den del av brottshärvan som inte har prioriterats ett stort mått arbete, både vad gäller administration och enskilda bedömningar.

Detta arbete tar resurser som annars hade kunnat riktas mot ny och allvarigare brottslighet.

5.4.3 Behovet av en ny bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer

Utredningens bedömning: Polis och åklagare bör ha möjligheten att möta en samhällsutveckling med alltmer komplicerad brottslighet. Till viss del kan detta ske inom ramen för de gällande bestämmelserna och efter pågående metodutveckling. Vissa brottshärvor är dock så omfattande att de befintliga bestämmelserna om förundersökning inte ger ett tillräckligt effektivt stöd för att hantera den organiserade brottsligheten som helhet. Det finns därför ett behov av att ge ytterligare befogenheter till de brottsutredande myndigheterna.

Det befintliga behovet vid utredningar av organiserad brottslighet är att koncentrera förundersökningen till den allvarligaste brottsligheten och de personer som har gjort sig skyldig till dessa brott. Som utredningen tidigare har redovisat i avsnitt 5.3.3 uppkommer ett sådant behov i många olika brottsutredningar avseende brottshärvor. Behovet är olika stort i olika utredningar, beroende på brottshärvans omfattning och komplexitet. I dag finns möjligheten, vilket utredningen har visat i det föregående avsnittet, att prioritera vissa delar och inrikta utredningsresursen kring en viss del av utredningen. Vid sidan av den del som åklagaren har beslutat ska prioriteras finns då ytterligare ett antal brott som ska handläggas.

I viss utsträckning kan den resterande delen hanteras på olika sätt, beroende på orsaken till att den inte har bedömts vara värd att prioritera. Dagens möjligheter att förundersökningsbegränsa vissa brott ger en möjlighet att underlåta förundersökning avseende en del av de brott som en gärningsman kan misstänkas för. Man kan dessutom bl.a. tänka sig att flera åklagare får ta sig an särskiljbara delar i brotthärva, med en given prioritering om hur t.ex. tvångsmedelsbeslut ska användas i de olika utredningarna. Man kan vidare tänka sig att en del misstankar kräver mer bearbetning i form av underrättelseinhämtning, innan det är värt att inleda förundersökningen i de delarna. En annan möjlighet är att utreda de enskilda brotten självständigt. Det är också rimligt att anta att de brotts-

utredande myndigheterna i sitt metodutvecklingsarbete kan finna vissa ytterligare sätt att hantera denna problematik.

Med befintlig lagstiftning ska förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. I det här sammanhanget innebär detta att vid utredning av en brottshärva blir fokus på att utreda alla brott, oavsett dess svårhet. Det medför att även lindriga brott i härvan ska utredas, trots att brottsligheten kanske har upphört och de som har begått de allvarligaste brotten har lagförts. Samtidigt är de brottsutredande resurserna inte tillräckliga för att utreda alla allvarliga brott.

Utredningen anser att det är rimligt att polis och åklagare har möjlighet att möta en samhällsutveckling med en alltmer komplicerad brottslighet. För att effektivt kunna angripa den organiserade brottsligheten som helhet är det lämpligt att systemet tillåter att brottsbekämpningen sker både på djupet och på bredden. Vid sidan av det nuvarande regelverket med fokus på att utreda alla brott inom en brottshärva, bör det då finnas en möjlighet att besluta om *förundersökningsbegränsning avseende personer*. Ett sådant beslut bör medföra att utredningsresursen inriktas på den allvarligaste brottsligheten i en brottshärva. En konsekvens av ett sådant beslut bör bli att de brott som inte har prioriterats faller bort, dvs. på samma sätt som en del brott faller bort när åklagaren beslutar om förundersökningsbegränsning enligt de nuvarande bestämmelserna i 23 kap. 4 a § RB. Förundersökning avseende dessa brott bör därmed kunna underlåtas.

5.5 En ny bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer

Utredningens förslag: En möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning avseende personer ska införas.

Förundersökningsbegränsning avseende personer ska kunna ske vid utredning av en större mängd brott vilka har ett nära samband med varandra och som har begåtts av flera personer under en längre tidsperiod.

Utgångspunkten för att kunna fatta beslut om att inte inleda eller lägga ned en inledd förundersökning avseende samtliga brott som en viss person är misstänkt för ska vara att det i det

enskilda fallet finns behov att inrikta utredningsresursen på en annan del av brottsligheten. Detta ställningstagande ska åklagaren skriftligt uttrycka i ett strategiskt inriktningsbeslut avseende utredningen. Det strategiska inriktningsbeslutet ska medföra att utredningsresursen prioriteras mot den allvarligaste brottsligheten.

Förundersökningsbegränsning avseende personer får inte omfatta brott som har ett högre straffvärde än sex månaders fängelse. Förundersökningsbegränsning avseende personer ska inte ske avseende unga lagöverträdare.

Vid beslut om förundersökningsbegränsning avseende vissa personer ska hänsyn tas till väsentliga allmänna och enskilda intressen.

Endast åklagare ska vara behöriga att fatta beslut om förundersökningsbegränsning avseende personer.

5.5.1 Inledning

Utredningen har konstaterat att en prioritering av vilka brott som ska utredas i många fall är en förutsättning för att de brottsutredande myndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna komma till rätta med och lagföra brott som har begåtts inom ramen för de allra mest komplicerade brottsförloppen. En nödvändighet för att polis och åklagare ska ha möjlighet att angripa den allvarliga organiserade brottsligheten är att det finns effektiva metoder. När dessa metoder kräver stöd i lag ska sådana lagregler finnas på plats, om det är rimligt och inryms i de befintliga principerna i rättsordningen.

I de kommande avsnitten kommer utredningen flera gånger peka på frågor som kan uppkomma om förundersökningsförfarandet lämnar ett alltför stort utrymme för de som ska tillämpa bestämmelserna att avgöra gränserna för lagstiftningen. Det gäller bl.a. förutsättningarna att kunna förutse konsekvenserna av lagstiftningen och kravet på likabehandling.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om en bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer ska vara oberoende av reglerna om åtalsunderlåtelse. Utredningens utgångspunkt är att en processekonomiskt effektiv lösning för att inrikta utredningsresurserna mot de allvarligaste delarna av en brottsförlopp ska vara att dessa beslut ska fattas så nära som möjligt den tid då brottsligheten upptäcks. Något samband med bestämmelserna om

åtalsunderlåtelse är då inte lämpligt. Utredningen fördjupar sig därför inte ytterligare i en analys kring att knyta en bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer till reglerna om åtalsunderlåtelse.

5.5.2 Förutsättningar för en regel om förundersökningsbegränsning avseende personer

En bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer bör ange förutsättningar för när bestämmelsen kan tillämpas, hur den ska tillämpas och om några ytterligare begränsningar som kan komma i fråga.

Det behov som har identifierats i tidigare avsnitt är att finna en bestämmelse som medger en effektiv hantering av komplicerad och omfattande brottslighet, dvs. brottshärvor med många brott och många misstänkta personer. I bestämmelsen bör det anges vad som är grunden för att inrikta utredningsresursen på en viss del av brottsligheten, dvs. vilka hinder som annars utredningen möter eller vilken effektivitetsvinst som kan uppnås. Det bör anges hur denna avvägning ska göras.

De begränsningar för bestämmelsen som bör övervägas är t.ex. om några brott är alltför viktiga eller allvarliga för att inte falla utanför det prioriterade området, vilka väsentliga allmänna eller enskilda intressen som inte får åsidosättas genom prioriteringsbeslutet och om förundersökningsbegränsning avseende personer ska få omfatta ungdomar.

I bestämmelsen bör anges vad som ska ske med de brott som inte inryms i den del mot vilken utredningsresursen ska prioriteras.

I bestämmelsen bör även anges vem som ska vara behörig beslutsfattare.

I de kommande avsnitten har utredningen för avsikt att behandla dessa förutsättningar i tur och ordning.

5.5.3 Omfattande och komplicerad brottslighet

I det tidigare resonemanget har utredningen konstaterat att förundersökningsbegränsning avseende personer behövs när det gäller utredningar som är omfattande och komplicerade för att de omfattar många brott och många personer. För att möta detta behov

bör bestämmelsen omfatta denna typ av brottslighet. Frågan är dock hur en sådan avgränsning ska uttryckas för att inte tillämpningsområdet ska bli alltför stort.

I utredningar av organiserad brottslighet står det ofta relativt klart från början att det är fråga om en brottshärva och vad som utgör den allvarligaste brottsligheten i härvan. Så är fallet bl.a. vid ekonomisk brottslighet, som har åtalsanmälts av Skatteverket eller en konkursförvaltare. Dessa har som regel inhämtat tillräckligt med information för sitt eget arbete för att det också ska vara möjligt att bedöma brottslighetens utformning och omfattning. Detsamma gäller i en del fall där polis har genomfört spaning eller underrättelsebearbetning. I andra fall brukar man tala om att en brottshärva ”nystas upp”, dvs. att brottslighetens omfattning blir uppenbar först under förundersökningen. Så kan t.ex. vara fallet när en enskild målsägare anmäler ett enskilt brott, som efter utredning visar sig vara en del av ett systematiskt beteende. Ett annat exempel på samma sak är situationen att polisen slår till mot en misstänkt narkotikahandlare och det framkommer bevis om t.ex. distributionskedjor eller varifrån narkotikan kommer. Om denna bevisning är tillräcklig kan en brottshärva nystas upp. När det gäller narkotikabrott och traffickingbrott utgör de så gott som alltid en del av en brottshärva. Om brotten utreds i sitt sammanhang beror på utredningsresursens förmåga att knyta samman olika brott till en helhet, dvs. att med hjälp av underrättelseinhämtning, spaning och andra utredningsåtgärder knyta ihop brottshärvorna.

Ett alternativ är att knyta avgränsningen till den organiserade brottsligheten. I EU:s definition av organiserad brottslighet finns elva kriterier, varav sex ska vara uppfyllda för att organiserad brottslighet ska föreligga. Definitionen leder framförallt tanken till den grova organiserade brottsligheten. Behovet av att besluta om förundersökningsbegränsning avseende personer uppkommer dock i fler fall än vid grov organiserad brottslighet. Samma behov kan t.ex. ge sig till känna i andra utredningar av brottslig verksamhet, där antalet brott och antalet misstänkta gärningsmän är så många att förundersökningen inte kan bedrivas på ett effektivt sätt.

Ett grundläggande element för denna brottsliga verksamhet är att det mellan brotten finns ett inre samband, t.ex. att det finns en plan eller organisation som binder samman brotten och gärningsmännen. Det ska vara fråga om flera gärningsmän och flera brott. I de flesta fall har brottsligheten bedrivits under en längre tid, vilket

bidrar till en komplex utredningsprocess och vanligen innebär att antalet brott har hunnit bli fler.

En lösning till att definiera den brottsliga verksamheten kan vara att presentera en brottskatalog då förundersökningsbegränsning avseende personer kan få ske. Genom att ange huvudbrott som ofta förekommer när behovet en bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer uppkommer kan tillämpningsområdet möjligen begränsas. En sådan brottskatalog skulle kunna inrymma följande brott.

- Narkotikabrott eller grovt narkotikabrott enligt 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64)
- Människorov
- Människohandel
- Koppleri och grovt koppleri
- Människosmuggling eller grov människosmuggling enligt 20 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) samt organiserande av sådan smuggling enligt 20 kap. 9 § samma lag
- Grovt skattebrott eller försvårande av skattekontroll, grovt brott enligt 4 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69)
- Grovt bokföringsbrott
- Grovt dobbleri
- Grov stöld eller häleri, grovt brott

En brottskatalog skulle dock kunna begränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen på ett oönskat sätt, eftersom behovet kan finnas även vid andra huvudbrott. Man kan t.ex. tänka sig att polis och åklagare inte har förmåga att identifiera alla förgreningar i en brottshärva och därför inte kan knyta brottshärvan till ett av huvudbrotten i brottskatalogen. Likväl kan brottshärvan vara så omfattande att en prioritering av utredningsresursen är nödvändig.

Slutsatsen är därför att bestämmelsen bör ha ett vidare omfång för att medge en effektiv hantering. Utredningens förslag är att ramen för tillämpningsområdet ska vara en omfattande och komplicerad brottslighet.

5.5.4 Ett strategiskt inriktningsbeslut

I normalfallet kan även sammansatt brottslighet utredas i sitt sammanhang. Om alla brott utreds bör det leda till en hög lagföring i den brottsförvaran. Syftet med en bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer bör vara att öka förmågan att hantera den här typen av brottslig verksamhet. En nödvändig förutsättning för att förundersökningsbegränsning avseende personer ska kunna ske är att det i den enskilda utredningen inte ska vara möjligt att utreda alla brott på ett effektivt sätt. Det ska således finnas ett behov av en prioritering av utredningsresursen.

En sådan behovsprövning bör ta sin utgångspunkt i en strategisk bedömning om brottsförvaran och hur denna ska bekämpas. I ett strategiskt inriktningsbeslut bör åklagaren därför beskriva brottsförvaran och ange det urval som har skett, med hänvisning till bl.a. brottslighetens omfattning, straffvärde, förväntade utredningsåtgärder och beräknad utredningstid. Inriktningsbeslutet ska medföra att utredningsresursen prioriteras mot den allvarligaste brottsligheten.

Enligt 32 § förvaltningslagen (1986:223) gäller inte lagens krav på skriftlighet i den brottsutredande verksamheten. Inte heller dokumentationsplikten som följer av 23 kap. 21 § RB, dvs. att protokoll ska föras över vad som har förekommit av betydelse för utredningen, anses omfatta undersökningsledarens anvisningar om hur förundersökningen ska bedrivas (se även 20–23 §§ FUK). Att åklagarens inriktningsbeslut ska utformas skriftligt bör därför framgå i bestämmelsen.

Det är troligt att inriktningsbeslutet i vissa fall kan behöva ändras under förundersökningens lopp. Om åklagaren finner skäl för att förändra inriktningen för hur utredningsarbetet ska bedrivas ska det ta sig uttryck i ett nytt strategiskt inriktningsbeslut. För dessa nya beslut ska gälla samma krav på dokumentation som för det ursprungliga beslutet.

Ett inriktningsbeslut kan inte vinna laga kraft och har inte någon rättskraft. Det innebär att en åklagare när som helst kan inleda förundersökning även avseende brott som beskrivs i inriktningsbeslutet men som dittills fallit utanför det område som utredningen har inriktats mot. Inriktningsbeslutet bör inte heller kunna överprövas. De faktiska beslutet som blir en konsekvens av inriktningsbeslutet, dvs. exempelvis att vissa brottsmisstankar inte leder

till att förundersökning inleds eller att en inledd förundersökning läggs ned kan överprövas på samma sätt som i dag.

För att nå eftersträfvade processekonomiska effekter av ett beslut om förundersökningsbegränsning avseende personer är det en fördel om beslutet om vad utredningen ska omfatta kan fattas så tidigt som möjligt i förundersökningen. Ju färre utredningsåtgärder som återstår, desto mindre skäl finns det att inte utreda hela brottshärvan.

Som tidigare nämnts saknas det inte sällan fullständig information i det tidiga skedet för att bedöma brottslighetens omfattning och utformning. Det innebär att bedömningen behöver vila på en prognos med utgångspunkt i vad en heltäckande förundersökning av brottshärvan kan tänkas få för konsekvenser för utredningsarbetet. Denna prognos kan i sin tur vila på en erfarenhetsmässig bedömning om vad en viss brottshärva kan förväntas innehålla.

Det finns dock en viss risk att utredningen borde ha omfattat en helt eller delvis annan del av brottsligheten. Eftersom det inte har skett någon utredning kring den brottslighet som inte har prioriterats kommer det vara svårt för åklagaren att förstå när bedömningen behöver göras om. Det finns helt enkelt inte fullständig information om de yttre gränserna för brottsligheten. I det fall att åklagaren finner att det ursprungliga beslutet ska ändras och inriktningen för utredningen förändras, är det ofta för sent. Om inte bevisningen, t.ex. telefonavlyssning, har hämtats in tidigare kommer det inte att vara meningsfullt att överväga sådana utredningsåtgärder när brottsligheten har upphört, vilket den ofta gör när de berörda personerna får kännedom om en pågående förundersökning. Delvis samma problematik finns i dag t.ex. avseende förundersökningsbegränsning enligt samtidighetsfallet.

Det är nödvändigt att åklagaren har tillräckligt med information för att kunna fatta det strategiska inriktningsbeslutet. För att inte senare upptäcka att inriktningsbeslutet var fel bör inte det strategiska inriktningsbeslutet forceras fram, även om det innebär vissa extra utredningsåtgärder. Om inriktningsbeslutet i ett senare skede behöver ändras, exempelvis p.g.a. bevisproblem som inte förutsågs vid beslutstidpunkten, kan det vara för sent att insamla bevisning kring andra brott än dem som förundersökningen inledningsvis inriktades på.

Genom att ställa krav på att åklagaren skriftligen ska redovisa sitt beslut ges möjligheten att i efterhand granska det. En sådan regel ställer mer långtgående krav på åklagaren än de nuvarande

bestämmelserna om förundersökningsbegränsning vad gäller dokumentation och motivering av besluten. Utredningen bedömer att det att detta krav är rimligt. Eftersom den brottslighet där behovet uppkommer att prioritera utredningsresursen kan se ut på många olika sätt, t.ex. med beaktande av vilka brott som har förekommit och vem de utpekade personerna är, är det svårt att i specifika termer definiera när förundersökningsbegränsning avseende personer får ske och hur den ska ske. Det betyder att det kommer att finnas möjligheter för åklagaren att i viss mån fritt avgöra vad utredningen ska omfatta. Att inriktningsbeslutet ska vara skriftligt ska garantera att det i efterhand går att säkerställa att åklagaren inte har tagit ovidkommande hänsyn eller låtit utredningsarbetet vila på en skönsmässig grund. Förundersökningsbegränsning avseende personer ska inte heller tillåtas utnyttjas som ett kronvittnes-system, dvs. att vissa personer med stöd i förundersökningsbegränsning ska kunna undgå ansvar för brott de har begått i utbyte mot information om brotten och andra gärningsmän.

5.5.5 Beslutet att förundersökningsbegränsa avseende personer ska vara nödvändigt för ett effektivt utredningsförfarande

Ett effektivt utredningsförfarande

En bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer bör möta behovet av ett snabbt utredningsförfarande och en effektiv lagföring avseende brottsligheten i dess helhet. I bestämmelsen kan detta komma till uttryck på olika sätt. Utredningen har bl.a. resonerat om att syftet med förundersökningsbegränsning avseende personer ska vara att det ska vara ”nödvändigt för framgång” eller ”nödvändigt för ett effektivt utredningsförfarande”. Utredningens slutsats är dock att bestämmelsen bör ge fler anvisningar om syftet med beslutet om förundersökningsbegränsning. Utredningens förslag är att förundersökningsbegränsning avseende personer ska få ske om bedöms nödvändigt för att de övriga brotten ska kunna utredas effektivt och inom rimlig tid.

En sådan förutsättning lämnar utrymme för åklagaren att göra en prognos av om det är möjligt att effektivt utreda den brottsliga verksamheten utan att fatta beslut om förundersökningsbegränsning avseende personer. Riksåklagaren har uttalat att det är en

naturlig utgångspunkt att åtal även för mer komplex och svårutredd brottslighet ska kunna väckas inom ett år från det att brottsligheten har anmälts (RÅR 2008:2, s. 17). Inom ramen för vad som avses med en effektiv utredning ligger t.ex. att lagföring ska kunna ske i stor utsträckning, att gärningsmannen ska kunna dömas med högt straffmättningsvärde och att frihetsberövanden och andra tvångsmedelsbeslut inte ska behöva utsträckas under onödigt lång tid.

Utredningen har resonerat kring om det ska vara en nödvändig förutsättning för ett effektivt utredningsförfarande att brottsligheten genom beslutet om förundersökningsbegränsning avseende personer ska upphöra. Brottsanmälan kan dock inkomma i olika skeenden av en brottshärva. Det finns således möjligt att brottsligheten redan har upphört när brottanmälan görs. Därmed kan ett krav på att brottsligheten ska upphöra genom förundersökningsbegränsningsbeslutet bli ägnat att förvilla, snarare än tydliggöra.

Konsekvenser för den enskilde

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar och myndigheter beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Inom ramen för brottmålsprocessen utgör bl.a. den absoluta åtalsplikten och förundersökningsplikten garantier för att lika fall behandlas lika. Enligt 29 kap. 1 § BrB ska straff, med beaktandet av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Det är inte sällan uppenbart för en åklagare om det är nödvändigt att besluta om förundersökningsbegränsning avseende personer i en komplicerad utredning för att på ett effektivt sätt hantera utredningen. Däremot kan det vara svårare att avgöra hur själva avgränsningen, dvs. vad som ska utredas respektive inte utredas, ska utformas. Tidigare har utredningen pekat på tre typfall av organiserad brottslighet (se figur 5.4, 5.5 och 5.6). I fallen 2 och 3 är det en bedömningsfråga om hur skärningen av vad som ska prioriteras ska se ut. Hur prioriteringen görs är sannolikt inte en fråga som påverkar huruvida utredningen kan bedrivas effektivt, men det går inte att förutse hur den enskilde drabbas.

Om åklagaren finner att det är nödvändigt att koncentrera utredningsresursen till en viss del för att utredningen ska bli effek-

tiv, uppkommer frågan om vilken del som ska prioriteras. Hur många av de allvarligaste brotten måste utredas? Påverkas effektiviteten av om ytterligare några brott ska ingå i utredningen?

Frågan om vilka brott som ska utredas är svår oavsett om åklagaren redan från början har en klar bild av brottslighetens omfattning, t.ex. i utredningar om ekonomisk brottslighet, eller om brottsförhållanden "nystas upp" under förundersökningens gång. Det är svårt att i förväg besluta om vilka principer som ska gälla för prioriteringsbeslut i varje enskild brottsförhållande. De frågor som uppkommer är bl.a. hur gränslinjen mellan vad som ska utredas och vad som inte ska utredas ska hanteras. Inte sällan är gradskillnaderna mellan olika brott små. Samtidigt är effektivitetsvinsten mellan om ett enskilt brott inte ska utredas eller om det ska ingå i förundersökningen av brottsförhållanden inte heller stor. Därmed finns det en risk att tillämpningen inte går att förutse från den enskildes perspektiv.

Likabehandlingsprincipen innebär inte någon rättighet för den enskilde att gå fri från den brottslighet hon eller han har begått enbart av det skälet att någon annan inte kan dömas för brottet. Men det är nödvändigt att det går att förutse hur en viss bestämmelse kommer att tillämpas för att grundläggande rättssäkerhetsprinciper, bl.a. avseende likabehandling, ska vara uppfyllda. De rättssäkerhetskrav om förutsägbarhet och formell ordning som ställs på rättegången skiljer sig från de krav som ställs på förundersökningsförfarandet eftersom förundersökningsförfarandet måste ha en viss flexibilitet för att vara effektivt (jfr. prop. 1994/95:23 s. 73 f.). Enligt utredningens uppfattning är det tveksamt om en bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende vissa personer kan utformas på ett sätt att tillämpningen blir helt igenom förutsebar från den enskildes perspektiv. Med den utgångspunkten hade det varit en fördel om frågan hade behandlats med ett bredare anslag, t.ex. med avseende på frågan om åtalsplikten, än vad den här utredningen har haft möjlighet till. Nu riskerar det uppkomma situationer där alla brott som har begåtts av en ensam gärningsman ska utredas, medan åklagaren har möjlighet att mer eller mindre fritt vilka brott och vilka gärningsmän som ska omfattas av förundersökningen i fråga om utredning av brottsförhållanden. Därmed kan en situation med två olika system avseende förundersökningsplikt uppkomma.

Tidigare upptäckta brott och nyupptäckta

En annan fråga som uppkommer är hur man inom ramen för förundersökningsbegränsning avseende personer ska hantera frågan kring tidigare upptäckta brott och nyupptäckta brott. Med tidigare upptäckta brott avses att en gärningsman utreds och lagförs innan brottshärvan upptäcks och åklagaren fattar sitt förundersökningsbegränsningsbeslut. Med nyupptäckta brott avses brott som framkommer först efter att brottshärvan har utretts färdigt, men där brottet skulle ha fallit utanför det prioriterade området om det hade varit känt vid förundersökningsbegränsningsbeslutet.

Om en gärningsman upptäcks och utreds för ett relativt lindrigt brott som hon eller han har begått och därefter får polis och åklagare kännedom om att brottet har skett som en del av en brottshärva. Om detta hade varit känt redan när gärningsmannens tidigare upptäckta brott hade hon eller han med stor sannolikhet förundersökningsbegränsats bort. Även om gärningsmannen ännu inte är lagförd för brottet är det svårt att se att det skulle vara motiverat av effektivitetsskäl att underlåta åtal i ett sådant fall. Även om utredningen inte heller hade hunnit avslutats skulle det i många fall inte heller vara motiverat att lägga ned förundersökningen i en sådan situation. Ju längre förundersökningen har förflutit, desto mindre effektivitetsvinster finns det med att underlåta utredning. Även om andra personer som hade varit lika mycket eller mer delaktiga i brottshärvan förundersökningsbegränsas bort finns det således inte några effektivitetsskäl att inte slutföra utredningen.

Situationen blir mer komplicerad när det gäller nyupptäckta brott, dvs. brott som framkommer först en tid efter det att utredningen i den prioriterade delen av brottshärvan har avslutats och gärningsmännen har lagförts. När den prioriterade delen har avslutats går det inte längre att hävda effektivitetsskäl för att underlåta utredning avseende andra delar av brottshärvan. Det är t.ex. svårt att hävda att lagföringen av de allvarligaste brottslingarna försvåras, om dessas brott redan har klarats upp och åtal har väckts. Det innebär att t.ex. en missnöjd målsägare i ett brott som inte har omfattats av den första prioriteringen har möjlighet att vänta ut utredning och åtal i den mest prioriterade delen. Därefter kan hon eller han begära omprövning avseende beslutet att lägga ned utredning kring brottet. Det är svårt att se att det initiala förundersökningsbegränsningsbeslutet i ett sådant skede skulle ge stöd för att

underlåta förundersökning. Det medför därmed en risk för att lika fall kommer att behandlas på olika sätt.

Vid utredning av t.ex. ett fakturamål kan ett inriktningsbeslut t.ex. omfatta den s.k. fixaren, bolagsmännen i de fakturaskrivande bolagen och de s.k. gångare som har varit mest aktiva (se figur 5.3). Samtliga gångare har i de flesta fakturamål gjort sig skyldiga till medhjälp till skattebrott eller grovt skattebrott, dvs. brott som i normalfallet leder till villkorlig dom eller fängelse. Om en, flera eller alla gångare, som inte omfattades av den första utredningen anmäls efter det att åtal har väckts innebär det att en ny utredning kanske måste genomföras avseende dessa gärningsmän. Man kan, även om det är mindre troligt, t.ex. tänka sig att en av de gångare som har förekommit i den första utredningen, och som har haft partsinsyn i det material som där framkommit anmäler de gångare som har undkommit ansvar. Det är möjligt att den anmälade gångaren anser sig förfördelad eller vill minska sin egen skuld genom att fördela ansvaret på andra. Eftersom dessa gångare har förekommit i inledningsskedet i den första utredningen finns det sannolikt viss bevisning mot dem. Dessutom är de enskilda brotten alltför allvarliga för att de befintliga reglerna i 23 kap. 4 a § RB om förundersökningsbegränsning ska kunna tillämpas. Det innebär att utredningen i varje fall inte omedelbart kan läggas ned. Ekobrottsmyndigheten skulle därmed, precis som i dag, kunna hamna i en situation där de måste utreda alla brott i brottshärvan, även om det har funnits en möjlighet till förundersökningsbegränsning avseende personer.

Sammanfattande slutsats

De brottsutredande myndigheterna har inte fullt ut förmåga att hantera alla brottshärvor. Det finns således ett starkt behov att kunna fatta beslut om förundersökningsbegränsning avseende person för att effektivt kunna hantera brottshärvor. Förundersökningsbegränsning avseende person bör därför kunna ske om det är nödvändigt för att de prioriterade brotten ska kunna utredas effektivt och inom rimlig tid.

5.5.6 Inte inleda förundersökning och lägga ned en inledd förundersökning

Bestämmelsen bör utformas på samma sätt som nuvarande regler om förundersökningsbegränsning för att kunna tillämpas under hela utredningens förlopp. En sådan regel medger att förundersökning inte inleds avseende de brott som inte inryms i den prioriterade brottsligheten.

En sådan bestämmelse skulle dock inte ge polisen någon rätt att underlåta att rapportera och registrera brott som inte inryms i den prioriterade delen av brottshärvan. Enligt 9 § polislagen (1984:387) är en polisman skyldig att lämna en rapport till sin förman om brott som hon eller han får kännedom om. Om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda någon annan påföljd än böter får rapporteftergift lämnas. Ett beslut om rapporteftergift ska som huvudregel dokumenteras. Rapporteringsplikten efterkoms normalt genom att brottet registreras i Polisens anmälningssystem, i vilket en behörig förundersökningsledare prövar och beslutar huruvida en förundersökning ska inledas. Om det inte är fråga om ett bötesbrott ska således brottet rapporteras och registreras. Det gäller oavsett om det är fråga om ett enskilt brott eller en del av organiserad brottslighet. Det innebär att enligt huvudregeln är polisen skyldig att rapportera och registrera brott som har förevarit i en brottshärva, även om åklagaren har fattat ett strategiskt inriktningsbeslut som inte inrymmer just de brotten.

Det hör till sakens natur att den strategiska inriktningen kan komma att förändras om kunskapsläget förändras. Det kan framkomma uppgifter vid förhör eller vid hemlig telefonavlyssning. Resultatet av tekniska undersökningar och analyser tar ofta viss tid och ibland kan det vara svårt att i förväg bedöma vilket resultat sådana kommer att ge. I dag föranleder inte sällan ny information att undersökningsledaren omprövar tidigare direktiv och bestämmer nya utredningsåtgärder.

Om förundersökning har inletts avseende ett visst brott kan utredningen läggas ned, om det bedöms att brottet inte ska prioriteras. Om någon under pågående utredning i den prioriterade delen anmäler ett brott, som inte omfattas av denna del, kan åklagaren med stöd i bestämmelsen besluta att förundersökning inte ska inledas.

5.5.7 Förundersökningsbegränsning avseende personer och brottens svårhet

Enligt nuvarande regler om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse ska hänsyn tas till om det finns ett väsentligt allmänt intresse. Ett sådant intresse kan medföra att förundersökningsbegränsning inte kan ske. Om det aktuella brottet är så allvarligt att det från ett samhällsperspektiv förtjänar att någon ställs till ansvar för det, kan det vara fråga om ett väsentligt allmänt intresse. Det är dock inte uteslutet att besluta om förundersökningsbegränsning bara för att det aktuella brottet hör till kategorin artbrott.

Eftersom det finns ett behov att kunna hantera brottshärvor på ett effektivt sätt kan man konstatera att de nuvarande bestämmelserna om förundersökningsbegränsning inte är tillräckliga. Det är rimligt att ju allvarligare huvudbrottet är, desto större kan utrymmet att underlåta förundersökning vara. Därför bör det vara en förutsättning för att förundersökning ska kunna underlåtas det enskilda brottet, i förhållande till de allvarligaste brotten i samma brottshärva, är mindre allvarligt.

I många brottshärvor med ekonomiska brott är även de minst allvarliga brotten så allvarliga att deras straffvärde uppgår till fängelsestraff, t.ex. för skattebrott eller grovt bokföringsbrott och medhjälp till sådana brott. Vissa åklagare hävdar att en bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer blir fullt ut effektiv först om den medger att brott med straffvärde upp till två års fängelse prioriteras bort. Flertalet åklagare som utredningen har talat med, anger sex månaders fängelse som en övre gräns för vilka brott som lämpligen bör kunna bortprioriteras. Det är i vilket fall ändå fråga om relativt allvarliga brott som, enligt åklagarna, inte bör behöva utredas. Utredningen delar uppfattningen att en brottshärva kan inrymma allvarliga brott, men anser inte att det är lämpligt att det inte finns någon begränsningsregel kring vilka brott där förundersökning kan underlåtas.

En sådan begränsningsregel kan utformas på flera olika sätt. En möjlighet är att inte ange i bestämmelsen något straffmax. En avvägning av straffvärdet och den förväntade påföljden ska då ske inom ramen för bedömningen om det finns något väsentligt allmänt intresse som förhindrar beslutet om förundersökningsbegränsning avseende personer. Som tidigare anser inte utredningen att det är lämpligt att lämna ett så stort utrymme att för-

undersökningsbegränsa allvarliga brott. En annan möjlighet är att i bestämmelsen ange att det ska finnas en väsentlig skillnad i straffvärdet mellan de allvarligaste brotten och de brott för vilka förundersökning kan underlåtas. En sådan lösning skulle dock kräva relativt omständliga avvägningar, vilket skulle kunna medföra att regeln inte skulle kunna tillämpas på ett effektivt sätt. Ett tredje alternativ, vilket är det utredningen har stannat för, är att det i bestämmelsen anges att förundersökningsbegränsning enbart får ske om den förväntade påföljden inte är längre än sex månaders fängelse. En sådan påföljdsprognos skulle ställa krav på viss precision, dvs. viss utredning till stöd för prognosen skulle sannolikt behöva göras. Samtidigt skulle det inte krävas alltför långtgående utredningsåtgärder för att bedöma om förundersökningsbegränsning kan ske.

5.5.8 Väsentligt allmänt intresse

Förutom brottets straffvärde kan det vara ett väsentligt allmänt intresse om egendom till betydande värde förväntas bli förverkade om gärningsmannen kan lagföras. Under de senaste åren har möjligheterna till förverkande utvidgats i olika avseenden. Genom ändringarna har det bl.a. blivit möjligt att förverka egendom som trätt i stället för utbyte av brott, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte. Det är givetvis så att utsikten att uppnå ekonomisk vinning får anses vara den främsta drivkraften bakom många brott. I all synnerhet gäller detta den grova och organiserade brottsligheten. Av kriminalpolitiska skäl är det därför viktigt att den som begår ett brott inte bara lagförs, utan dessutom berövas möjligheten att skörda vinsterna av sin brottslighet (prop. 2007/08:86, s. 48).

Det kan även finnas ett väsentligt allmänt intresse om det finns särskilda skäl att återkalla en yrkeslegitimation eller liknande. Så kan exempelvis vara fallet om den misstänkte har utnyttjat sin tjänsteställning för att kunna begå brotten eller om den misstänkte har ett yrke kring det finns ett stort samhällsintresse att den här typen av brottslig verksamhet inte förekommer. Det torde t.ex. i de allra flesta fall inte vara lämpligt att besluta om förundersökningsbegränsning avseende personer gällande en polis eller en åklagare. Ett annat skäl för att genomföra förundersökningen kan vara att en händelse har väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga

i det allmännas intresse att få klarhet i det enskilda brottet eller att utredningen av brottet av annan anledning har stor självständig betydelse i förhållande till den brottsliga verksamheten i dess helhet (jfr JO 2000/01, s. 190).

5.5.9 Väsentligt enskilt intresse

I många utredningar om organiserad brottslighet har denna inte drabbat någon målsägare direkt. Det gäller t.ex. utredningar om skattebrott och narkotikabrott. I andra utredningar finns det enskilda personer som har drabbats av brotten även om de inte alltid räknas som målsägare, t.ex. i brottslighet avseende människosmuggling, trafficking och sexbrott. I en omfattande brottshärva kan det även förekomma många olika typer av brottslighet, inklusive sådana som riktas mot andra personer.

Vilka hänsyn som bör tas till målsägarens intressen vid förundersökningsbegränsningsbeslut har angetts i förarbetena till de nuvarande bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. I dessa återges att lagrådet hade uttryckt att det fanns ”en viss oro för den enskildes säkerhet till person och egendom kan skapas genom en ordning som styr över resurserna på en bekämpning av den grövre brottsligheten. Det gäller att inte lämna den enskilde i sticket därför att hans anspråk på rättsskydd ter sig mindre angeläget allmänt sett” (prop. 1984/85:3, s. 60).

JO har anfört att i de flesta fall är det första gången som ett enskilt brottsoffer drabbas av brott och dess verkningar. Det är då viktigt för målsägarens tilltro till de rättsvårdande myndigheterna att brott av någon svårhetsgrad, som med en rimlig arbetsinsats är möjliga att utreda, som huvudregel också utreds. Riksåklagaren har i riktlinjerna för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2008:2) uttalat att den grova kränkning av målsägarens integritet som brottet har inneburit kan vara av sådant slag att åtal bör väckas redan av det skälet. Som exempel nämns sexualbrott, fridskränkingsbrott och andra gärningar med utstuderade inslag av hot och våld. JO menar att åklagaren bör beakta att även andra brottsoffer ofta upplever sig ha varit utsatta för en betydande integritetskränkning (JO-beslut, dnr. 5228-2007).

Även den misstänkte kan ha intressen som påverkar förutsättningarna att inrikta utredningen på en viss del av en brottshärva. Det är t.ex. av betydelse för den misstänkte att utredningen kan

hållas kort och ett eventuellt frihetsberövande blir så kortvarigt som möjligt. Från den misstänktes perspektiv kan det vara problematiskt om det bland de brott som inte ska utredas finns information som påverkar bedömningen av hennes eller hans brottslighet.

Det är viktigt att poängtera att diskussionen om en regel om förundersökningsbegränsning avseende personer har uppkommit för att det finns starka samhällsintressen för att de brottsutredande myndigheterna ska ha förmåga att komma till rätta med organiserad brottslighet. Det enskilda intresset bör därför vara av väsentligt större vikt för att vara tillräckligt för att inte förundersökningsbegränsning avseende personer ska få ske. Det går således inte att dra någon automatiskt parallell mellan olika fall av förundersökningsbegränsning, t.ex. mellan förundersökningsbegränsning avseende personer vid organiserad brottslighet och förundersökningsbegränsning enligt t.ex. samtidighetsfallet.

5.5.10 Unga lagöverträdare i en brottsärva

Utredningen anser att det är särskilt allvarligt när unga lagöverträdare deltar i organiserad brottslighet.

Frågan om förekomsten av unga inom ramen för organiserad brottslighet har behandlats i Utredningen om kriminella grupperings betänkande Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15). Unga lagöverträdare bör få hjälp och stöd med att bryta en kriminell livsstil.

Den 1 juli 2010 träder nya regler i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare i kraft. Enligt den nya s.k. presumtionsregeln ska Polisen alltid inleda en utredning när barn under 15 år misstänks för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år, vilket inkluderar bland annat mord, dråp, grov misshandel, rån, våldtäkt och mordbrand samt försök, förberedelse och stämpling till dessa brott. Är det fråga om sådana brott införs också en möjlighet till kroppsbesiktning av barnet. Endast om särskilda skäl talar emot det ska en utredning kunna underlåtas. Vidare ska polisen kunna utreda brott som inte omfattas av presumtionsregeln om det är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt intresse, t.ex. stöld och skadegörelse. Polisen ska också kunna utreda brott som inte omfattas av presumtionsregeln om det är av särskild betydelse med hänsyn till ett enskilt intresse (prop. 2009/10:105).

Enbart de skäl som finns för förundersökningsbegränsning avseende personer bör inte vara tillräckliga för att underlåta utredning avseende en person som åklagaren har anledning att anta är under 18 år. Det är därför rimligt att förundersökningsbegränsning avseende personer inte bör kunna avse brottslighet som har begåtts av någon under 18 år.

5.5.11 Behörig beslutsfattare

Brottslighet som inte är av enkel beskaffenhet, t.ex. avseende organiserad brottslighet, ska enligt Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens s.k. fördelningscirkulär förundersökningsledas av en åklagare. Den större delen av de brott som kan komma i fråga för förundersökningsbegränsning avseende person förundersökningsleds av åklagare. Därmed finns det inte någon anledning att även polismyndigheten kan vara behörig att fatta beslut i dessa fall. Om det i något enstaka fall skulle förekomma ett behov att i en polisledd förundersökning pröva frågan om förundersökningsbegränsning avseende person bör polismyndigheten kunna överlämna ärendet till en åklagare för beslut.

5.5.12 En utvidgning av disproportionsfallet

Enligt utredningens direktiv ska det övervägas om disproportionsfallet kan användas för att begränsa förundersökningen i omfattande och komplicerade mål till vissa personer och i så fall om bestämmelsen bör utvidgas till att omfatta även brottsmisstankar som kan leda till villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. En sådan lösning skulle i så fall vara ett alternativ till det författningsförslag som utredningen lämnar.

Enligt 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB får en förundersökning läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. Liksom vad gäller övriga fall av förundersökningsbegränsning, får åklagaren besluta att inte inleda förundersökning om det kan förutses att det kommer finnas förutsättningar att lägga ned förundersökningen med stöd av disproportionsfallet.

Utredningen konstaterar att disproportionsfallet inte fyller den funktion som eftersöks för att förbättra förutsättningarna för att utreda organiserad brottslighet. Vid organiserad brottslighet är det den sammanlagda mängden brott, berörda personer och bevisning som utgör hindret för ett effektivt utredningsförfarande. Enligt förarbetena är utgångspunkten för disproportionsfallet att det ska tillämpas på brottmål som i det enskilda fallet kräver en omfattande eller komplicerad utredning (prop. 1981/82:41, s. 17 och 20). De enskilda brotten i en brottshärva är generellt inte svårutredda. Det innebär att disproportionsfallet inte är tillämpligt i de fall då förundersökningsbegränsning avseende personer kan vara lämpligt. Mot den bakgrunden är det inte nödvändigt att överväga vilka brottsmistankar som ska kunna omfattas av disproportionsfallet. Det kan dock av andra skäl finnas anledning att överväga en förändring av bestämmelserna om disproportionsfallet. Dessa överväganden presenterar utredningen i kapitel 7.

5.6 Sammanfattning

Det är en grundläggande förutsättning för de brottsutredande myndigheterna att de ständigt förbättrar sina arbetsverktyg och metoder i takt med samhällsutvecklingen. Detta krav har den nuvarande regeringen t.ex. uttryckt inom ramen för uppdraget till rättsväsendet att kraftsamla mot den grova organiserade brottsligheten och det s.k. mängdbrottsuppdraget.

Den organiserade brottsligheten har blivit mer vanlig än vad lagstiftaren kunde förutse när de gällande straffprocessrättsliga principerna lades fast. Det har medfört att polis och åklagare ibland inte har det mest effektiva rättsliga stödet för att bedriva förundersökningar. Förundersökningar kring organiserad brottslighet blir ofta komplicerade och omfattande, p.g.a. att de omfattar många brott och många gärningsmän. I dag riskerar samhällets resurser inte räcka till för att hantera all allvarlig kriminalitet. Utredningarna omfattar regelmässigt förutom en eller flera huvudmän även ett stort antal personer vars kriminalitet i varierande grad är beroende av huvudmannens. I utredningar som omfattar många brott och många misstänkta personer saknas det i dag förutsättningar att inrikta resurserna på att enbart lagföra de som har begått den allvarligaste brottsligheten, de s.k. huvudmännen, i syfte att snabbt få brottsligheten att upphöra. Utredningen har i uppdrag att överväga

en sådan förändring, som i betänkandet benämns *förundersökningsbegränsning avseende personer*.

Det är ofta en nödvändighet att kunna inrikta och prioritera utredningsresursen för att kunna utreda sammansatt brottslighet som har begåtts av flera gärningsmän. Inom ramen för de befintliga bestämmelserna kan undersökningsledaren besluta att en viss del av en förundersökning prioriteras framför en annan. Ett sådant prioriteringsbeslut kan dock innebära att det är svårt att handlägga hela den samlade brottsligheten inom ramen för RB:s skyndsamhetskrav. Ett prioriteringsbeslut kan även medföra att det uppkommer svårigheter att binda de misstänkta personerna till de brott som inte har prioriterats. Det kan beror på att prioriteringsbeslutet har inneburit att någon bevisupptagning avseende dessa brott inte har skett. Att åtal har väckts avseende en del av en brottshärvva kan även påverka förutsättningarna att få bevispersoner att delta i förundersökningen.

Vissa brottshärvvor är dock så omfattande att de befintliga bestämmelserna om förundersökning inte ger ett tillräckligt effektivt stöd för att hantera den organiserade brottsligheten som helhet. Det finns därför ett behov av att ge ytterligare befogenheter till de brottsutredande myndigheterna. Polis och åklagare bör ha möjlighet till en större flexibilitet än i dag, dvs. ha möjlighet både att använda resurserna för att utreda många brott och att kunna koncentrera utredningen till vissa huvudgärningsmän.

Utredningen föreslår att en bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer ska införas. Bestämmelsen ska kunna användas vid utredningar av omfattande och komplicerad brottslighet. Utgångspunkten för förundersökningsbegränsning avseende person ska få ske är att åklagaren har fattat ett strategiskt inriktningsbeslut. Ett sådant beslut ska medföra att utredningsresursen inriktas mot den allvarligaste brottsligheten.

Inriktningsbeslutet ska vara skriftligt. Förundersökningsbegränsning avseende personer får ske om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Förundersökningsbegränsning avseende personer får inte avse gärningsmän som är under 18 år. Om det i brottshärvvan förekommer brott som har begåtts av ungdomar får inte förundersökningen underlåtas av effektivitetsskäl. Avseende de brott som inte omfattas av det prioriterade området kan åklagaren besluta att inte inleda förundersökning respektive besluta att en inledd förundersökning ska läggas ned.

6 Polisens rätt att besluta om förundersökningsbegränsning

6.1 Inledning

En polismyndighet är i normalfallet undersökningsledare när det gäller förundersökningar av enkel beskaffenhet och förundersökningar där någon skäligen misstänkt person ännu inte har identifierats.

Enligt nuvarande bestämmelser i 23 kap. 4 a § tredje stycket rättegångsbalken, RB, är enbart åklagare behöriga att besluta om förundersökningsbegränsning. Skälet till att åklagare exklusivt har denna behörighet hör samman med att beslut om förundersökningsbegränsning ofta beskrivs som ett preliminärt beslut i åtalsfrågan. Om det är en polismyndighet som leder en viss förundersökning måste myndigheten därför låta åklagare avgöra frågan om förundersökningsbegränsning.

I utredningens direktiv poängteras att arbetsbelastningen vid landets polismyndigheter och åklagarkammare är hög. De snabba och formlösa kontakter som förutsattes i frågor om förundersökningsbegränsning när bestämmelsen infördes förekommer därför sällan i praktiken. Det totala antalet överlämnanden av polisleda förundersökningar mellan polismyndigheten och åklagare under pågående förundersökning bidrar till att göra den sammantagna ärendehanteringens otymplig med långa handläggningstider som följd.

Utredningen ska ta ställning till om polismyndigheterna bör ges befogenhet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall. Utredningen ska överväga vilken närmare omfattning en sådan befogenhet i så fall bör ha och vilken kompetens som måste säkerställas inom polismyndigheterna för att en förändring i ansvarsfördel-

ningen ska vara möjlig. De rättsäkerhetsfrågor som aktualiseras med en sådan förändring ska uppmärksammas och analyseras.

Utredningen har bl.a. tillfrågat förundersökningsledare vid polismyndigheterna om deras erfarenhet av och syn på bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. Det fullständiga resultatet av enkäten redovisas i *bilaga 2*.

6.2 Ansvarsfördelningen mellan åklagare och polismyndighet

Beslut om att inleda förundersökning fattas enligt 23 kap. 3 § första stycket RB av polismyndighet eller åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av en åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl.

I delbetänkandet En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84) formulerade Beredningen för rättsväsendets utveckling, BRU, den princip som ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare har kommit att grundas på. BRU uttryckte att den kvalificerade resurs som åklagarna utgör är begränsad och därför i stort sett inte ska behöva tas i anspråk för förundersökningsledning vid utredning av de s.k. mängdbrotten. Polisen bör på egen hand sköta sådana utredningar (SOU 2005:84, s. 167 ff.).

Genom Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens s.k. fördelningscirkulär utfärdades år 2005 nationella riktlinjer om fördelningen av förundersökningsledarskapet. I en bilaga uppräknades brott där saken som regel kan anses vara av enkel beskaffenhet. Vissa undantag angavs dock. Åklagare ska leda eller överta ledningen för förundersökningen, även om saken generellt är av enkel beskaffenhet, bl.a. om den misstänkte eller målsägaren är under 18 år, om brottet innefattar våld eller hot mot närstående, vid s.k. hatbrott och om särskild åtalsprövning är föreskriven (Åklagarmyndighetens författningssamling [ÅFS 2005:9] ändrad genom ÅFS 2009:2 och Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2009:11, FAP 403-5).

En väsentlig förutsättning för arbetet med att förbättra effektiviteten i de brottsutredande myndigheternas arbete mot de s.k.

mängdbrotten är att de brottsutredande åtgärderna i största möjliga utsträckning ska vidtas i nära anslutning till brottstillfället. En av flera orsaker till detta är att bevisningen försämras med tiden. Vidare bör beslut om ärendets fortsatta handläggning fattas skyndsamt. Ett annat krav är att en polisledd förundersökning som redovisas till åklagaren ska vara av sådan kvalitet att den kan tjäna som ett fullgott underlag för åklagarens positiva beslut i åtalsfrågan. Kortare genomströmningstider hos polisen ökar förutsättningarna för att åklagaren ska kunna lagföra fler brott (Mängdbrottsuppdraget, Delredovisning 2009-11-30, s. 9).

Den arbetsgrupp som arbetar med mängdbrottsuppdraget har pekat på att en modern ansvarsfördelning mellan myndigheterna förutsätter att Polisen och Åklagarmyndigheten tar det fulla ansvaret för sin respektive del av verksamheten. Enligt arbetsgruppen ska åklagarna inte delta i polismyndigheternas myndighetsutövning på annat sätt än att åklagaren kan komma att pröva de förundersökningsbeslut som har meddelats av polismyndigheten (Mängdbrottsuppdraget, Slutredovisning 2010-05-27, s. 108).

6.3 Polisens förundersökningsledare

6.3.1 Inledning

Polismyndighetens behörighet att leda förundersökningar har delegerats till vissa av myndighetens anställda. Enligt 3 kap. 6 a § polisförordningen (1998:1558) får polismyndigheten inte överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt RB ska skötas av en polismyndighet. När polismyndigheten beslutar om fördelning av ärenden ska den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen ska myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Samtidigt ska myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver.

De 21 polismyndigheterna har olika lokala delegationsbestämmelser. En del polismyndigheter har t.ex. beslutat att ge alla poliser som anses ha behov att fatta förundersökningsledningsbeslut samma behörighet. Andra har funnit att behoven att fatta beslut skiljer sig åt och därför delat in förundersökningsledarna i olika

kategorier. I en del fall har viss beslutsbehörighet, t.ex. att besluta om att inleda förundersökning genom att besluta om beslag enligt 27 kap. 1 § RB, lämnats till all polispersonal. Andra beslut, som har bedömts kräva högre kompetens, har förbehållits ett mindre antal poliser, som oftast arbetar som förundersökningsledare på heltid.

Polishögskolan erbjuder sedan år 2001 en nationell förundersökningsledarutbildning. Flera polismyndigheter erbjuder även lokala utbildningar med olika omfattning.

6.3.2 Polisens nationella utredningskoncept

År 2004 påbörjade Polisen arbetet med Polisens nationella utredningskoncept, PNU. Konceptet är en samling metoder som har visat sig framgångsrika när det gäller Polisens brottsutredande verksamhet. Syftet med PNU är att öka lagföringen och reducera brottsligheten, bl.a. avseende de s.k. mängdbrottet. De förväntade effekterna av utvecklingen av utredningsverksamheten är flera. Genomströmningstiderna ska minska, kvaliteten i alla brottsutredningar höjas, administrationen minska, brottsligheten sjunka och personuppkläringen öka (Ekonomistyrningsverket, Polisen – Styrning och ledning, Rapport 2009:6, s. 48 ff.).

Prioriterade områden i PNU är:

1. Kompetent och motiverad personal i yttre tjänst på brottsfrekvent tid. De ska förstå sin roll som brottsutredare på brottsplatsen och därmed vidta rätt utredningsåtgärder.
2. Aktiva förundersökningsledare med hög kompetens som tjänstgör på brottsfrekvent tid och bl.a. ansvarar för att avrapportering och förundersökningsprotokoll kvalitetssäkras.
3. Aktiv brottsamordning genom fördelning och samordning av brottsutredningar. Ärenden med samma misstänkte gärningsman samordnas till en utredare. I ärenden utan känd gärningsman ska all information bedömas och analyseras genom operativ brottsanalys för att finna mönster, trender och modus. Även en forensisk analys ska göras.
4. Kompetensnivån hos kriminaltekniker, lokala brottsplatsundersökare och de poliser som vidtar utredningsåtgärder i form av bl.a. brottsplatsundersökningar ska vara hög. Lokala brottsplatsundersökare ska finnas tillgängliga under brottsfrekventa

tider och utföra undersökning och analys i så nära anslutning till händelsen som möjligt (Svensk polis, ”Regeringen kräver: Mängdbrott måste utredas fortare”, oktober 2009).

6.3.3 Nationell förundersökningsledarutbildning

Den nationella förundersökningsledarutbildningen omfattar ca 20 veckors heltidsstudier, med teori, praktik och auskultation. Den som deltar i utbildningen ska vara förordad av den egna myndigheten som lämplig för befattning som förundersökningsledare eller annan befattning där motsvarande kunskaper krävs. Spridningen på förkunskaper bland dem som har antagits till utbildningen har varit stor. En del deltagare har redan varit förundersökningsledare eller utredare under flera år, medan andra enbart har arbetat i yttre tjänst. Utbildningen har till syfte att hos deltagaren utveckla sådana teoretiska och praktiska kunskaper att hon eller han kan fullgöra funktionen som förundersökningsledare vid alla typer av brottsutredningar där polismyndigheten leder förundersökning eller annan utredning.

Utbildningen innehåller följande avsnitt:

- Rättsordningen, rättsteknik och informationsförsörjning.
- Rättskedjan och dess aktörer samt Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.
- Medborgerliga fri- och rättigheter.
- Offentlighet och sekretess.
- Straffrätt, straffprocessrätt och annan processrätt.
- Bevis och bevisvärdering.
- Kriminalteknik och rättsmedicin.
- Föredragning och skriftlig presentation.

Utbildningen innefattar uppsatsskrivning och en skriftlig tentamen. Dessutom ska deltagaren genomföra två-tre veckors praktik på en åklagarkammare och två-tre veckors auskultation på en tingsrätt.

Den teoretiska genomgången av reglerna i RB och förundersökningskungörelsen (1948:948), FUK, angående ledning av förunder-

sökning omfattar en vecka. Den delen av utbildningen innehåller föreläsningar om att inleda, leda och avsluta förundersökningar.

Målet med utbildningen är att de poliser som har genomgått den ska ha samma kompetensnivå, vilket ska motsvara ungefär den som uppnås inom juristutbildningen med avseende på straff- och straffprocessrätt. Dessutom ska utbildningen innehålla praktiska övningar med anknytning till den polisiära vardagen.

Polisens utbildning skiljer sig från den grundutbildning som åklagare genomgår. Vid Åklagarmyndighetens grundutbildning tjänstgör den nya åklagaren som aspirant under ca nio månader. Under aspirantperioden har den aktuella åklagarkammaren ansvaret för att den nya åklagaren får de kunskaper som anges i utbildningsplanen, bl.a. kring inledande och avslutande samt regler om förundersökningsbegränsning. Efter ca ett år genomgår den nya åklagaren Åklagarkurs 1. I kursen ingår när och hur förundersökning ska inledas och avslutas, vem som är behörig att fatta beslut samt vad som avses med förundersökningens förstadier och vad som faller utanför förundersökningens ramar. Avsnittet innehåller också en genomgång av 23 kap. 4 a § RB avseende förundersökningsbegränsning och i anslutning därtill även bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § RB. Vidare sker en genomgång av reglerna om särskild åtalsprövning. Avsnittet genomförs i huvudsak genom grupparbeten med efterföljande redovisning i klassform.

Det finns skillnader mellan dem som genomgår den nationella förundersökningsledarutbildningen och åklagarutbildningen. De poliser som går förundersökningsledarutbildningen har som regel mångårig erfarenhet av polisarbete och brottsutredningar. Åklagaraspiranterna har juristexamen och tingstjänstgöring som grundkrav, men har som regel inte någon erfarenhet av brottsutredningsarbete. En huvuddel av åklagarutbildningen sker genom praktik vid den åklagarkammare där aspiranten tjänstgör.

Den praktik som förundersökningsledarna genomgår vid den lokala åklagarkammaren sker efter överenskommelse med polismyndigheten och kammarchefen. Deltagaren i utbildningen ska ta med sig ett rekommendationsbrev från kursledningen om praktiken för att underlätta kontakterna inför praktikperioden. I brevet anges att ”praktiken ger den polisiära förundersökningsledaren en god inblick i och förståelse för åklagarens arbete. Ofta får deltagarna föredra ärenden och i samband med det redovisa sina bedömningar i frågor, skriva förslag till direktiv och stämningsansökningar samt vara med åklagaren vid häktnings- och huvud-

förhandlingar” (Polishögskolan, Brev till kammarchefer, Praktik på åklagarkammare av polisiära förundersökningsledare, enligt lydelsen i november 2009). Det finns inte någon kursplan för praktikperioden. Innehållet definieras av den enskilda åklagarkammaren.

6.3.4 Särskilt om utbildning om förundersökningsbegränsning

I den nationella förundersökningsutbildningen ingår en genomgång av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. Denna sker i anslutning till en föreläsning om att lägga ned och avsluta förundersökningar. Några övningsuppgifter ingår inte.

Flera poliser som utredningen har talat med, uppger att de under praktiken vid åklagarkammaren uppmanades att lära sig att beakta förutsättningarna för förundersökningsbegränsning. De fick dock inte någon särskild träning på detta under praktiken. Det finns inte heller något krav från Polisens sida att en genomgång av hur förundersökningsbegränsning används ska ingå som ett led i praktiken.

6.3.5 Fortbildning

I dag finns inte någon nationell repetitions- eller vidareutbildning för de poliser som har genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen. Såvitt utredningen känner till erbjuder inte heller polismyndigheterna någon lokal fortbildning.

6.4 Kraven på en möjlighet för Polisen att besluta om förundersökningsbegränsning

6.4.1 Inledning

Den brottsutredande verksamheten ska kännetecknas av att förundersökningarna håller hög kvalitet och slutförs inom rimlig tid. I dag leds förundersökningar både av åklagare och polis, men polismyndigheten har en mer begränsad behörighet att fatta beslut inom ramen för förundersökningen. Polismyndigheten är bl.a. inte behörig att besluta om förundersökningsbegränsning.

6.4.2 Problembeskrivning och omfattning

Flera av de problem som finns i dag och som påverkar frågan om möjligheten för polismyndigheten att besluta om förundersökningsbegränsning är sådana som allmänt sett har betydelse för förutsättningarna för Polisen att utreda brott.

De problem som redogörs för har rapporterats för utredningen vid dess studiebesök vid den nationella förundersökningsledarutbildningen vid Polishögskolan, på polismyndigheter och åklagarkammare samt har redovisats i svaren i utredningens enkätundersökning.

Bristande helhetsgrepp

Enligt 1 a § FUK ska undersökningsledaren, dvs. åklagaren eller en polisiär förundersökningsledare, ha ansvar för förundersökningen i dess helhet och se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara.

En viktig utgångspunkt för att kunna ta ett sådant ansvar är att undersökningsledaren kan fatta beslut i de frågor som uppkommer under utredningens gång. I dag saknas förutsättningarna för polisiära förundersökningsledare att fatta vissa beslut, bl.a. avseende förundersökningsbegränsning.

Otillräcklig kunskap hos många förundersökningsledare

I dag har de förundersökningsledare som har genomgått den nationella utbildningen fått en teoretisk genomgång av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. Någon särskild inriktning på bestämmelserna sker inte. Det är därutöver okänt hur det förhåller sig med de förundersökningsledare som inte har genomgått denna utbildning, om de har någon kunskap om hur bestämmelserna om förundersökningsbegränsning ska tillämpas.

Även om förundersökningsledarna inte har befogenheten att besluta om förundersökningsbegränsning är det nödvändigt att de har tillräcklig kunskap för att veta när bestämmelserna ska tillämpas och då överlämna ärendet till åklagare. Utredningen kan dock konstatera att trots att förutsättningarna för att besluta om förundersökningsbegränsning är uppfyllda vidtas det i många brottsutredningar ett antal onödiga utredningsåtgärder, t.ex. förhör och

annan bevisinhämtning. Frånvaron av korrekta prioriteringar medför att inte tillräckligt fokus kan läggas på ”rätt” utredningar. Att överflödiga utredningsåtgärder vidtas belastar även de inblandade misstänkta gärningsmännen, målsägaren och bevispersonerna.

Bland de åklagare som utredningen har talat med, finns det en samstämmig uppfattning om att i polisledda utredningar uppmärksammas frågan om förundersökningsbegränsning i de allra flesta fall först när utredningen är i slutskedet. Utredningen har i kapitel 4 redovisat att den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till beslut om förundersökningsbegränsning är 84 dagar. Bland dessa ärenden finns även ett antal utredningar som snabbt har avslutats för att förundersökning inte har inletts. Bland ärendena finns även de förundersökningar som har letts av åklagare, i vilka det sannolikt har funnits större förutsättningar att besluta om förundersökningsbegränsning så snart villkoren för detta har varit uppfyllda. Det är med andra ord sannolikt att de polisledda förundersökningarna som regel har långa genomströmningstider.

En förklaring kan vara att ärendena under viss tid har legat i s.k. balans, dvs. legat på hög i avvaktan på utredning. Under den tiden belastar ärendet inte utredningsresursen, men det är en nackdel för målsägaren och den misstänkte om utredningar i vilka det saknas förutsättningar för åtal inte avslutas. Dessutom innebär ett sådant ärende en belastning för förundersökningsledaren, eftersom att ju fler ärenden som denne förfogar över desto sämre är förutsättningarna för överblick och ett aktivt förundersökningsledarskap.

När förundersökningar där förutsättningarna för förundersökningsbegränsning är uppfyllda slutredovisas till åklagare som färdiga förundersökningsprotokoll medför det dock inte att åtal väcks. I de flesta fall beslutar åklagaren om åtalsunderlåtelse eller om förundersökningsbegränsning i efterhand, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

En annan förklaring till att genomströmningstiden är lång kan vara att det under pågående förundersökning uppkommer nya misstankar som riktas mot gärningsmannen. Som ovan redovisades i kapitel 4 är det s.k. samtidighetsfallet det vanligaste fallet då förundersökningsbegränsning beslutas under pågående förundersökning. Sådana misstankar kan uppkomma när som helst under en förundersökning. Polisen medger att ärendesamordningen av pågående förundersökningar inte fungerar tillfredsställande i de tre storstadsmyndigheterna (se bl.a. Mängdbrottsuppdraget, Slutredovisning 2010-05-27, s. 80). Det förefaller därför osannolikt att

denna förklaring är huvudorsaken till den långa genomströmningstiden för utredningar som senare avslutas p.g.a. förundersökningsbegränsning.

Den mest sannolika förklaringen på den långa genomströmningstiden är den som utredningen tidigare har varit inne på, dvs. att förundersökningsledarna i dag inte i tillräckligt stor utsträckning använder förundersökningsbegränsning på ett effektivt sätt. Det beror bl.a. på otillräcklig kunskap om bestämmelserna.

Många förundersökningar drivs av utredarna

Som utredningen tidigare har berört finns det ett stort antal förundersökningsledare i polisorganisationen. Vid en medelstor polismyndighet kan det finnas ca 30–50 poliser som har behörighet att i olika skeden av en förundersökning leda denna. Därutöver kan det tillkomma en allmän delegation för poliser att inleda förundersökning. Det stora flertalet förundersökningar leds dock i dag av förundersökningsledare som innehar denna funktion på heltid.

I dag har många av dessa förundersökningsledare ansvaret för 400–1 000 samtidigt pågående utredningar. En konsekvens av ha ansvaret för så många utredningar är att det är omöjligt för förundersökningsledarna att utöva ett faktiskt ledarskap i alla utredningar. Det är svårt att få tid för ledning, styrning, uppföljning och kontroll i enskilda utredningar. Inte sällan måste förundersökningsledarna i stället förlita sig på sina utredare. I dag finns det dock inte någon nationell vidareutbildning för brottsutredare, i vilken det specifikt ingår undervisning om de juridiska förutsättningarna för en förundersöknings bedrivande.

Utredarna tvingas ofta arbeta på egen hand med de förundersökningar som hon eller han har blivit tilldelad. Förundersökningsledarens arbetstid koncentreras inte sällan på att fördela utredningar och fatta beslut i de frågor som utredarna initierar.

Om det inte sker en aktiv och kontinuerlig förundersökningsledning är riskerna stora att arbetet inte bedrivs effektivt. Det gäller t.ex. tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.

Ärendesamordning av förundersökningar

När en person förekommer som misstänkt gärningsman i fler än ett ärende ska utredningarna, om möjligt, samordnas till en utredare. Detta gäller oavsett om de olika ärendena pågår inom en och samma polismyndighet eller inom olika polismyndigheter.

Så länge som det inom Polisen inte finns ett nationellt anmälningsregister är det nödvändigt att myndigheterna regelbundet gör registerkontroller i misstankeregistret och belastningsregistret för att ärendesamordning ska kunna ske. Vid sådana registerkontroller kan upptäckas om den misstänkte misstänks eller har dömts för annan brottslighet än den som den aktuella förundersökningen omfattar. Om så sker kan dels samordning av själva utredningsarbetet ske, dels kan det bli möjligt att sätta gränser för vad som ska utredas, med stöd i bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.

En vanlig kritik är att varken polismyndigheterna eller åklagarna i tillräckligt hög grad samordnar utredningar där samma person är misstänkt, bl.a. för att det inte görs registerkontroller så ofta som det behövs.

Att få beslut om förundersökningsbegränsning tar lång tid

Vissa polismyndigheter och åklagarkammare har inrättat olika samverkanspunkter i mängdbrottsfrågor. Det kan t.ex. vara fråga om s.k. filteråklagarfunktioner eller regelbundna möten. Syftet med denna samverkan har varit att kunna ge polismyndigheterna stöd i arbetet mot mängdbrott och erbjuda korta beslutsvägar i de frågor där polismyndigheten inte har behörighet att fatta beslut, t.ex. avseende förundersökningsbegränsning. Åklagaren ska inte delta i polismyndigheternas myndighetsutövning på annat sätt än att åklagaren kan komma att pröva de förundersökningsbeslut som har meddelats av polismyndigheten (Mängdbrottsuppdraget, Slutredovisning 2010-05-27, s. 108).

Utredningens enkätundersökning bland polismyndigheternas förundersökningsledare visar att det tar ”flera veckor” att få tillbaka ett ärende som har skickats till åklagare för att ta ställning i frågan om förundersökningsbegränsning (se *bilaga 2*). Om Åklagarmyndigheten genomför den aviserade förändringen kan det innebära en risk för ytterligare fördröjning i utredningsarbetet i ärenden där

åklagaren är ensam behörig att fatta beslut. Det gäller t.ex. i de brottsutredningar där frågan om förundersökningsbegränsning uppkommer.

Administrativt tungt att överflytta ärenden

Enligt utredningens enkätundersökning tar det flera veckor innan ett överlämnat ärende avseende förundersökningsbegränsning har prövats av åklagare och återkommit till polismyndigheten. En anledning till att det tar lång tid är de administrativa handgrepp som krävs. En överlämning till åklagare kan inte ske automatiserat, utan kräver bl.a. att ärendet sammanställs och att överlämnandet diarieförs. På motsvarande sätt ska det tas emot av åklagarkammaren, diarieföras och fördelas bland åklagarna. När ärendet efter beslut om förundersökningsbegränsning skickas tillbaka, kräver det också vissa administrativa handgrepp. Eftersom arbetet måste ske manuellt uppkommer väntetider i alla led och ärenden läggs på hög.

Antalet beslut om förundersökningsbegränsning är varje år drygt 30 000. Det stora antalet ärenden som ska överflyttas innebär en avsevärd administrativ belastning.

En konsekvens av att det dröjer lång tid innan förundersökningen kan återupptas efter ett beslut om att en viss del av utredningen ska förundersökningsbegränsningen är att förundersökningsledare och utredare tvingas läsa in sig i ärendet på nytt. Det gör att utredningsarbetet fördröjs ännu mera.

Olika sätt att mäta måluppfyllelse medför olika arbetssätt

Utredningen har konstaterat att en vanlig förklaring till att polismyndigheten inte initierar frågan om förundersökningsbegränsning är att Polisens och Åklagarmyndighetens mätmetoder är olika. I Polisens uppföljning inom området Utredning och lagföring sätts fokus på en hög produktion av ärenden. Åklagarmyndigheten mäter i första hand andelen lagförda personer. Åklagarresursen ska således inriktas på själva slutprodukten i rättskedjan, dvs. en fällande dom. Eftersom fokus har satts på slutprodukten och inte på myndighetens eget bidrag finns ett mycket större incitament för åklagare att använda bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, än vad det finns för polismyndigheterna.

I Mängdbrottsuppdragets slutredovisning har poängterats att Polisens och Åklagarmyndighetens respektive lagföring av mängdbrotten måste kunna mätas på ett gemensamt och enhetligt sätt för att den sammanlagda verksamheten ska kunna följas upp, utvärderas och styras (Mängdbrottsuppdraget, Slutredovisning 2010-05-27, s. 71).

6.4.3 Analys och slutsatser

Utredningens bedömning: Förundersökningsbegränsning används i dag inte på ett effektivt sätt av polismyndigheterna. Att så är fallet är en följd av flera olika faktorer med avseende på Polisens ledning och styrning, förutsättningarna för förundersökningsledarna och praktiska hinder för förundersökningsbegränsning. Att polismyndigheten inte har möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning bidrar till att hanteringen inte är effektiv.

Att polismyndigheten inte är behörig att fatta beslut om förundersökningsbegränsning innebär en resursåtgång vid Åklagarmyndigheten, som skulle kunna undvikas med förändrade behörighetsregler.

Beslut om förundersökningsbegränsning bör i många fall kunna fattas tidigare än nu. Utredningsresurserna kan då i högre grad inriktas på utredningar där förutsättningar för förundersökningsbegränsning inte finns. I dag aktualiseras i många fall frågan om förundersökningsbegränsning först sedan överflödiga utredningsåtgärder har vidtagits.

Andelen förundersökningsbegränsade utredningar kan öka om Polisen förändrar sitt styrsystem, så att det lägger mindre vikt vid att färdigställa förundersökningsprotokoll. Polismyndighetens förundersökningsledare behöver mer kompetens om de aktuella bestämmelserna. Förundersökningsledarna bör ges större förutsättningar att utöva ledarskap i utredningarna.

Genom att samordningen av ärenden är bristfällig är det svårt för polismyndigheterna att identifiera möjligheterna till när förundersökningsbegränsning kan ske.

Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning infördes för att öka effektiviteten i brottsutredningsverksamheten, genom att till-

låta processekonomiska hänsyn vid beslut om förundersökningens bedrivande. Utredningen har dock kunnat konstatera att en stor andel av besluten om förundersökningsbegränsning fattas först efter det att polismyndigheterna har redovisat ett färdigt förundersökningsprotokoll. I dag är den genomsnittliga tiden från att brottsanmälan inkommer till beslut om förundersökningsbegränsning nästan 3 månader (84 dagar). Det finns således förutsättningar för Polisen att använda bestämmelserna om förundersökningsbegränsning på ett mer effektivt sätt.

Ett centralt mål för Polisen är att redovisa ett stort antal förundersökningsprotokoll. Polisen har dock inte satt något specifikt mål för att få polismyndigheterna att öka användningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, dvs. att i högre grad ta processekonomiska hänsyn. Däremot möjliggör användningen av förundersökningsbegränsning förbättrade förutsättningar att nå andra mål i den brottsutredande verksamheten, t.ex. kortare genomströmningstider och högre uppkläring. Om detta tydliggjordes kunde det leda till att Polisen i högre grad både använder bestämmelserna om förundersökningsbegränsning i högre utsträckning och uppnår ett bättre resultat avseende utredning och lagföring. Att Polisen utreder och slutredovisar förundersökningar, som åklagare i efterhand åtalsunderlåter eller förundersökningsbegränsar är inte effektivt.

Med de nuvarande målen saknar förundersökningsledarna vid polismyndigheterna således ett tydligt incitament för att kontakta åklagare för att denne ska avgöra frågan om förundersökningsbegränsning. Dessutom förefaller det inte som att de har tillräcklig kunskap om bestämmelserna. De förundersökningsledare som har genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen, vilket enbart är en minoritet av alla förundersökningsledare, har fått en teoretisk genomgång av reglerna. Någon praktisk övning ingår inte i utbildningen och inte heller finns det något krav på vad som ska ingå i praktikperioden vid åklagarkamrarna. Att polismyndigheten inte har behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning förefaller ha inneburit att kravet på att kunna identifiera när bestämmelserna ska tillämpas är lågt ställt.

Bristande kunskap om fördelarna med ett processekonomiskt synsätt, tillsammans med bristande ledning och styrning, har bidragit till att ärendesamordningen av utredningar inte fungerar. En annan brist är att det i dag saknas ett nationellt anmälningsregister. De nuvarande 21 registren (RAR, Rationell AnmälningsRutin), ett

för varje polismyndighet, ger ingen hjälp för att samordna brott som har ägt rum på olika sidor av en länsgräns (se t.ex. Rikspolisstyrelsens och Åklagarmyndighetens granskning av utredningen av mordet på Pernilla Hellgren, 2010).

Det har gjorts ett antal insatser inom Polisen för att komma till rätta med samordningsproblemen, t.ex. pågår under våren 2010 en försöksverksamhet inom Polismyndigheten i Stockholms län. Ändå har inte någon effektiv beständig lösning kommit till stånd. I dag förundersökningsbegränsas många utredningar först när det finns färdiga förundersökningsprotokoll och det hos åklagaren har upptäckts att samma gärningsman kan misstänkas för eller har dömts för ett antal ytterligare brott. Samtidighetsfallet är den vanligaste grunden för förundersökningsbegränsning. Eftersom ärendesamordning inte sker i tillräcklig utsträckning är det svårt för förundersökningsledarna att bedöma om förundersökningsbegränsning kan ske. Ärendesamordning är en viktig förutsättning för en effektiv utredningsverksamhet, både för att kunna tillämpa bestämmelserna om förundersökningsbegränsning och för att i övrigt kunna koordinera utredningsarbetet. Ansvar för att ärendesamordning kommer till stånd vilar på undersökningsledaren.

Även om Polisen ännu tydligare än i dag skulle styra utredningsverksamheten mot att bli effektivare är det viktigt att de som i praktiken leder verksamheten får möjligheten att genomföra strategierna. Ökad kompetens för förundersökningsledarna är en viktig del i detta. Polismyndigheterna måste dock även ge förundersökningsledarna större möjlighet att utöva ledarskap i utredningsverksamheten. Utredningen anser att det är omöjligt för en förundersökningsledare att leda, styra, kontrollera och följa upp varje utredning om hon eller han samtidigt ska förundersökningssleda 400–1 000 utredningar. Effekterna av den övergripande styrningen riskerar då att utebli. I FUK poängteras att undersökningsledaren ska ha ansvaret för helheten i en utredning. Det kan inte den enskilde utredaren ha, bl.a. för att hon eller han inte har tillräcklig kompetens.

Ett annat problem i sammanhanget är att även om polismyndigheten i dag väcker frågan om förundersökningsbegränsning flyter systemet trögt. En överflyttning av ett ärende från polismyndigheten till åklagarkammaren, och tillbaka igen, kräver en betydande administrativ process. Dessutom går beslutsfattandet långsamt. I utredningens enkätundersökning anges att det tar ”flera veckor”

innan ett ärende som har överlämnats för prövning av frågan om förundersökningsbegränsning kommer tillbaka från åklagare.

Det finns flera orsaker till att förundersökningsbegränsning inte används på ett effektivt sätt av polismyndigheterna. Att polismyndigheterna inte har behörighet att själva besluta om förundersökningsbegränsning är en av dessa.

6.5 Diskussion om behovet av att ge polismyndigheten behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning

6.5.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv är det motiverat att överväga en förändring när det gäller polismyndighetens befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning. Utredaren ska därför ta ställning till om polismyndigheten bör ges behörighet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall.

6.5.2 Behörighet för polismyndigheten att besluta om förundersökningsbegränsning

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska vara behöriga att besluta om förundersökningsbegränsning.

När bestämmelserna om förundersökningsbegränsning infördes hade polismyndigheten endast en begränsad befogenhet att lägga ned förundersökningen när någon hade blivit skäligen misstänkt för brottet. Enligt departementschefen var beslut om förundersökningsbegränsning därför av sådan beskaffenhet att de alltid borde meddelas av åklagare (prop. 1981/82:41, s. 15 och 25). Sedan 1980-talets början har förutsättningarna för polismyndigheten att leda förundersökningar förändrats, vilket utredningen har redovisat i kapitel 3. Samtidigt som Polisen har förbättrat förundersökningsledarnas kompetens har det i allt mindre utsträckning ansetts befogat att inskränka polismyndighetens behörighet. Det nationella fördelningscirkulär som infördes år 2005 innebar på de flesta håll i landet att de polisiära förundersökningsledarna fick leda förunder-

sökning avseende fler brottstyper än tidigare. Polisiära förundersökningsledare anses numera ha rätt att göra kvalificerade prognoser av hur ett åtal kan komma att falla ut och har därmed rätt att besluta att en förundersökning ska läggas ned för att brott inte kommer att kunna styrkas. År 2005 uttalade BRU att behörigheten för Polisens förundersökningsledare inte behövde utvidgas (SOU 2005:84, s. 27). BRU prövade dock aldrig frågan om förundersökningsbegränsning. Sedan dess har bl.a. regeringens uppdrag år 2009 till bl.a. Rikspolisstyrelsen att vidta åtgärder för en effektiv handläggning av mängdbrott inneburit ett allt större krav på polismyndigheterna att ta ett helhetsansvar för de polisledda utredningarna.

Förundersökningsbegränsning bedöms vara ett viktigt instrument för att med ett processekonomiskt fokus öka effektiviteten i utredningsverksamheten.

Om polismyndigheten ges behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning innebär det inte någon förändring i sak avseende de förutsättningar som ska gälla för huruvida bestämmelsen får tillämpas. En förändrad behörighet bör dock kunna innebära att förundersökningsbegränsning tillämpas tidigare än i dag, dvs. genomströmningstiderna blir kortare. Det innebär i så fall dels en minskad belastning på den brottsutredande resursen, dels att målsägaren och den misstänkte tidigare kan få besked om resultatet av brottsanmälan. En sådan effektivisering förutsätter dock att Polisen vidtar åtgärder för att komma till rätta med de problem bl.a. avseende ledning och styrning samt kompetens, som utredningen har pekat på i avsnitt 6.4.3. En viktig åtgärd är att förbättra samordningen av brottsutredningar.

När Polisen har vidtagit dessa åtgärder är det troligt att antalet förundersökningsbegränsade utredningar ökar jämfört med i dag. Utredningen menar dock att detta resultat snarare är en följd av en mer effektiv styrning av mängdbrottshanteringen, än att förutsättningarna för förundersökningsbegränsning ändras.

Utredningen ser inte några risker med en förändrad delegation, förutsatt att de förundersökningsledare som ska ges behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning har tillräcklig kompetens. Liksom nu, kommer det vara möjligt för missnöjda målsägare att begära omprövning av undersökningsledarens beslut att inte inleda förundersökning eller lägga ned denna. En förändrad delegation bör få positiva effekter för bl.a. genomströmningstider och brottsuppklaring. Utredningen föreslår därför att polismyndig-

heten ska få behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning.

Utredningen har i sin enkätundersökning funnit att 98 procent av de förundersökningsledare som besvarade enkäten är positiva till att polismyndigheten får behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning. Även länspolismästarna uttrycker att de är positiva till en sådan förändring.

Utredningen återkommer i avsnitt 6.7 till vilken kompetens som är nödvändig för att få fatta beslut om förundersökningsbegränsning.

6.6 Alternativa sätt att utforma en behörighet för polismyndigheten att besluta om förundersökningsbegränsning

6.6.1 Inledning

Om polismyndigheten ska medges en rätt att besluta om förundersökningsbegränsning anser utredningen att det finns två alternativa lösningar att utforma en sådan bestämmelse.

6.6.2 En förändring av principiell art

Det första alternativet att utforma förändrade behörighetsregler är att ta utgångspunkt i bestämmelsen i 1 a § FUK, dvs. att förundersökningsledaren ska ansvara för förundersökningen i dess helhet. Innebörden av en sådan förändring skulle vara att undersökningsledares behörighet inte begränsades i lag. Konsekvensen skulle i så fall bli att vissa begränsande bestämmelser, t.ex. behörighetsreglerna i 23 kap. 4 a § tredje stycket RB om förundersökningsbegränsning och 10 § åklagarförordningen (2004:1265) togs bort. Enligt 10 § åklagarförordningen får endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare besluta om att inte inleda eller lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB, dvs. det s.k. disproportionsfallet. I de extraordinära fallen av åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket RB har samma krets åklagare, enligt samma bestämmelse, behörighet att besluta om åtalsunderlåtelse och återkallelse av sådan.

Genom förändringen skulle polismyndigheten bli behörig att fatta beslut om bl.a. förundersökningsbegränsning. Behörigheten skulle dock vara inskränkt till de fall då polismyndigheten har rätt att leda förundersökning, dvs. i första hand utredningar av enkel beskaffenhet. Vilka förundersökningsledare som polismyndigheterna skulle delegera rätten att i enskilda fall besluta om t.ex. förundersökningsbegränsning fick avgöras med hänsyn till individernas uppdrag och kompetens.

6.6.3 En behovsstyrd förändring

Ett annat alternativ är att ge polismyndigheten behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i de fall där behovet är som störst och där det är rimligt att uppnå tillräcklig kompetens. En nödvändig förutsättning för delegation är att det finns tillräcklig erfarenhet och utbildning hos den som ges rätten att fatta beslut i en viss fråga. I många fall är det möjligt att upprätthålla tillräcklig kompetens avseende en viss fråga enbart om beslutstypen återkommer med viss regelbundenhet. Praktisk erfarenhet kan i viss mån uppvägas av teoretisk utbildning, och tvärtom. Det finns dock en gräns för när det inte längre är lönsamt för en organisation att satsa på kompetensutveckling för att kunna hantera de frågor som uppkommer sällan.

Hur ofta förundersökningsbegränsning används har redovisats i kapitel 4. Bland de olika typerna av beslut om förundersökningsbegränsning finns det de som används ofta. Det gäller t.ex. samtidighetsfallet, bötesfallet och vårdfallet. Däremot används disproportionsfallet, de extraordinära fallen och villkorlig dom-fallet inte frekvent. För att kunna ge och upprätthålla tillräcklig kompetens hos förundersökningsledarna kring prövning av t.ex. disproportionsfallet och de extraordinära fallet skulle det sannolikt krävas återkommande utbildningsinsatser. För andra fall, som förekommer oftare, skulle det sannolikt inte behövas lika mycket, eller lika ofta återkommande, utbildning.

Polisen skulle genom en sådan reform ges en utökad, men begränsad rätt att fatta beslut om förundersökningsbegränsning. I fall då det i polisleda förundersökningar skulle uppstå ett behov att fatta beslut om förundersökningsbegränsning av något annat slag skulle polismyndigheten, precis som i dag, behöva överlämna

prövningen till en åklagare. Det borde enbart komma i fråga vid ett litet antal tillfällen per år.

6.6.4 Analys och slutsatser

Utredningens förslag: Polismyndighetens behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning ska vara begränsad och behovsanpassad.

Polismyndigheten ska vara behörig att besluta om förundersökningsbegränsning i bötesfallet, samtidigthetsfallet och vårdfallet, samt vid särskild åtalsprövning.

Rikspolisstyrelsen bör besluta om föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsbegränsning. Bestämmelserna bör överensstämma med de riktlinjer som finns inom Åklagarmyndigheten.

En begränsad behörighet

Utredningen konstaterar att den grundläggande principen att undersökningsledaren ska ansvara för en förundersökning i dess helhet talar för att polismyndigheten bör ha full behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning. Men polismyndigheten har inte behov av att använda alla typer av förundersökningsbegränsning, eftersom en del används så sällan. Det är därför inte rimligt att Polisen tvingas ge regelbunden kompetensutveckling för förundersökningsledare om förundersökningsbegränsning, utan att det finns ett behov för det. Om utbildning skulle underlåtas finns det risk för att förundersökningsledarna i stället skulle använda vissa typer av förundersökningsbegränsning, utan att ha tillräcklig kompetens för det. Utredningens slutsats är att polismyndigheten bör få tillräckligt omfattande behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning för att på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna hantera de utredningar i vilka man leder förundersökningen. Om behörigheten blir begränsad kan behovet av utbildning och fortbildning hållas på en rimlig nivå.

En vanlig synpunkt som har framförts till utredningen både av poliser och åklagare, är att kompetensen bland och viljan hos åklagare att använda bestämmelserna om förundersökningsbegränsning är ojämn. Enhetligheten har blivit bättre under år 2009 sedan Riks-

åklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning har trätt i kraft. Fortfarande förefaller dock skillnader finnas. Ju fler som får rätt att besluta om förundersökningsbegränsning, desto större kan skillnaderna i tillämpning bli. Det gäller således att de undersökningsledare som ska fatta dessa beslut har tillräcklig utbildning och erfarenhet. Utredningen menar att detta styrker förslaget att polismyndigheten enbart bör ges en begränsad behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning.

Behovsanpassad behörighet

Riksåklagaren har beslutat om riktlinjer för tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning (Riksåklagarens riktlinjer, Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, RÅR 2008:2). På samma sätt bör Rikspolisstyrelsen besluta om föreskrifter och allmänna råd. Dessa bestämmelser bör i relevanta delar överensstämma med de riktlinjer som gäller för Åklagarmyndigheten.

Samtliga prövningar i dessa fall förutsätter kunskap att bedöma vilka allmänna och enskilda intressen, som kan utgöra ett hinder för beslut om förundersökningsbegränsning. Utredningen bedömer att det finns förutsättningar för vissa befattningshavare vid polismyndigheterna att lära sig att göra dessa prövningar.

Utredningen har i kapitel 4 redovisat att samtidigthetsfallet, jfr 20 kap. 7 § första stycket 3 RB, är det vanligaste fallet av förundersökningsbegränsning när en förundersökning läggs ned. Även när en förundersökning inte inleds p.g.a. förundersökningsbegränsning, är samtidigthetsfallet vanligt förekommande. Samtidigthetsfallet aktualiseras i de situationer då det samtidigt föreligger flera brottsmisstankar mot samma person och de situationer då det misstänks att en dömd person har begått brott före eller efter en dom för annan brottslighet. En förutsättning för att identifiera när samtidigthetsfallet kan användas är att utredaren löpande kontrollerar om det finns uppgifter om den misstänkte i belastnings- respektive misstankeregistret. När samtidigthetsfallet kan användas är tydligt redovisat i Riksåklagarens riktlinjer. Prövningen förutsätter kännedom om straffvärdet för de aktuella brotten och betydelsen för påföljdsvalet av eventuella återfall i brott. Denna kunskap finns i dag inte fullt ut hos poliser, som inte alltid får kännedom om utfallet av rättegången i en viss utredning. Det finns dock

juridisk litteratur och tabellverk, som ger tillräckligt med underlag för att göra dessa bedömningar. Utredningen bedömer att effektivitetsvinsterna är stora om polismyndigheten får behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i samtidigt-fallet. Polismyndigheten bör därför ges behörighet att besluta i dessa fall.

Ett annat vanligt fall då förundersökningsbegränsning sker är i bötesfallet, jfr 20 kap. 7 § första stycket 1 RB, dvs. det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. I Riksåklagarens riktlinjer har det i en tabell angetts vid vilka brott förundersökningsbegränsning kan komma i fråga. Prövningen i dessa fall är mot bakgrund av riktlinjerna inte svår. Polismyndigheten bör därför ges behörighet att besluta även i dessa fall.

I vård-fallet, jfr 20 kap. 7 § första stycket 4 RB, får förundersökningsbegränsning ske om den misstänkte får psykiatrisk vård eller vård enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det krävs inte att den misstänkte blir intagen på psykiatrisk vård på sjukhus, det räcker att öppen psykiatrisk vård kommer till stånd. Prövningen avser främst att bedöma om vården eller insatserna både är lämpligast för den misstänkte och tillräckliga med hänsyn till brottets allvar. Riksåklagarens riktlinjer anger anvisningar om hur prövningen ska ske. Prövningen ska ta sin utgångspunkt i enskilda individers behov av hjälp, vilket innebär att beslutsfattaren är i behov att få in relevanta underlag från vårdgivaren. Att prövningen är svår innebär, enligt utredningens uppfattning, inte att åklagare generellt har bättre förutsättningar än poliser att fatta dessa beslut. Effektivitetshänsyn talar därför för att polismyndigheten bör ges behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning också i dessa fall.

Villkorlig dom-fallet, jfr 20 kap. 7 § första stycket 2 RB, används sällan. Villkorlig dom-fallet förutsätter dessutom att det ska finnas särskilda skäl för åtalsunderlåtelse för att förundersökningsbegränsning ska få ske. Utredningen bedömer att effektivitetsvinsterna blir små om polismyndigheten får rätt att besluta om förundersökningsbegränsning i detta fall. Utredningen konstaterar också att prognosen om en misstänkt gärningsman kan komma att dömas till villkorlig dom är mer krävande än den i bötesfallet. Det kan vara svårt att i ett enskilt fall förutse vilket påföljdsalternativ som kan bli aktuellt, om straffet inte kan stanna vid böter. Polismyndigheten bör därför inte ges denna behörighet.

I både disproportionsfallet och det extraordinära fallet förutsetts en restriktiv tillämpning. De är i dag förenade med krav på

särskilda behörighetsregler även inom Åklagarmyndigheten. Disproportionsfallet är av renodlat processekonomisk karaktär och tar sikte på sådana fall där det råder påtaglig disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse. Reglerna ska dock inte tillämpas vid sådana brott som till sin natur normalt är krävande från utredningssynpunkt. Det extraordinära fallet ska ses mot bakgrund av reglerna i 29 kap. 6 § brottsbalken om påföljds-eftergift vid fall då det är uppenbart oskäligt att döma till påföljd. Utredningen menar att det saknas anledning att ge polismyndigheten behörighet att besluta i dessa fall.

Reglerna om särskild åtalsprövning finns i brottsbalken och i flera specialstraffrättsliga författningar. De innebär en uttrycklig presumtion mot åtal för vissa särskilt angivna brottstyper. Hur stark denna presumtion är beror på hur bestämmelsen har utformats. För vissa brott krävs att åtal ska vara påkallat från allmän synpunkt för att falla under allmänt åtal, medan andra brott ha en mer långtgående begränsning av åtalsplikten. Tillämpningen av reglerna förutsätter erfarenhet och kunskap. Särskild åtalsprövning förutsätter en helhetsbedömning av brottets art och straffets syfte samt till omständigheterna vid brottet. Historiskt sett har den särskilda åtalsprövningen därför betraktats som en arbetsuppgift med stark knytning till åklagaruppgiften.

När en anmälan om ett brott som omfattas av särskild åtalsprövning registreras vid polismyndigheten anges i anmälnings-systemet att en sådan prövning ska ske. Någon utredning sätts således inte igång förrän en åklagare har bedömt om förundersökning ska inledas. I det enskilda ärendet är således effektivitetsförlusten inte så stor, men eftersom det är många ärenden som omfattas av särskild åtalsprövning blir den sammanlagda belastningen för att administrera dessa ärenden relativt stor. I praktiken är den särskilda åtalsprövningen dessutom relativt okomplicerad. Den effektivitetsvinst som det skulle innebära om polismyndigheten hade möjlighet att göra särskilda åtalsprövning talar för att utsträcka behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning även i dessa fall. Utredningens bedömning är att det finns förutsättningar för att polismyndigheterna efter relevant kompetensutveckling ska kunna hantera denna prövning på ett rättssäkert sätt. Polismyndigheten bör därför vara behörig att göra särskild åtalsprövning vid beslut om förundersökningsbegränsning.

Sammanfattningsvis anser utredningen att polismyndigheten bör få behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i

bötesfallet, samtidigthetsfallet och vårdfallet, samt vid särskild åtalsprövning. Däremot anser inte utredningen att effektivitetsskäl för att låta polismyndigheten besluta i disproportionsfallet, villkorlig dom-fallet och de extraordinära fallen är tillräckliga för att utsträcka behörigheten även till dem.

6.7 Nödvändig kompetens

6.7.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredaren överväga vilken kompetens som måste säkerställas inom polismyndigheterna för att en förändring i ansvarsfördelningen ska vara möjlig.

6.7.2 Nuvarande kompetens

Utredningens bedömning: Den kompetens som i dag finns vid polismyndigheterna avseende bestämmelserna om förundersökningsbegränsning är inte fullt ut tillräcklig.

Utredningen har i avsnitt 6.3 redovisat den kompetens som finns hos polismyndigheternas förundersökningsledare. Det finns i dag ett stort antal förundersökningsledare, med olika kompetens. Den högsta kompetensen finns i dag hos de poliser som har genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen, som är 20 veckor lång och inkluderar både teori och praktik. Utbildningen syftar till att ge poliserna en teoretisk kunskap som motsvarar den som studenter på juristprogrammet får i straff- och straffprocessrätt. Dessutom ska de få praktisk träning inom relevanta områden. I den nationella förundersökningsledarutbildningen ingår endast en översiktlig genomgång av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. Utredningen har inte haft möjlighet att granska lokala utbildningsinsatser för förundersökningsledare, men konstaterar att de är mindre omfattande än den nationella utbildningen. Att de lokala utbildningarna skulle innehålla en mer omfattande teoretisk genomgång och praktisk träning avseende förundersökningsbegränsning förefaller osannolikt.

Den nuvarande utbildningsnivån avseende förundersökningsbegränsning är således relativt grund. Det är en uppfattning som

delas även av de förundersökningsledare som har besvarat utredningens enkätundersökning. Dessutom har det visat sig att polismyndigheterna inte i tillräcklig utsträckning väcker frågan om förundersökningsbegränsning i pågående utredningar. I stället aktualiseras bestämmelserna ofta först av åklagare, sedan polismyndigheten har slutredovisat en förundersökning.

Utredningens uppfattning är att det i dag inte finns tillräcklig kompetens vid polismyndigheterna avseende bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.

6.7.3 Grundläggande krav på kompetens

Utredningens bedömning: För att kunna upprätthålla kvalitet och rättssäkerhet vid prövningen om förundersökningsbegränsning måste förundersökningsledaren ha genomgått relevant utbildning och ha erforderlig erfarenhet.

Enligt 3 kap. 6 a § polisförordningen (1998:1558) ska polismyndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. När myndigheten beslutar om fördelning av ärenden ska den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Samtidigt ska myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver.

Utredningen har flera gånger pekat på att Polisens förundersökningsledare i dag kan ha olika kompetens, erfarenhet och uppdrag. De 21 polismyndigheterna har valt olika lösningar för att delegera förundersökningsledarskapet. En del polismyndigheter har gett samma behörighet till alla förundersökningsledare, medan andra har kategoriserat förundersökningsledarna och gett dem olika befogenheter.

Inom utredningsverksamheten finns det flera beslut som redan i dag åvilar polismyndigheten och som är särskilt kompetenskrävande. Det gäller t.ex. beslut om att lägga ned en förundersökning när brott inte kan styrkas. Även bevisvärderingar i andra fall, bl.a. vid beslut om vissa tvångsmedel och misstankedelgivningar, kan vara svåra. Beslut om förundersökningsbegränsning är i många fall av sådan art att de kräver särskilt hög kompetens. Det gäller i syn-

nerhet avvägningar som gäller allmänna och enskilda intressen i förhållande till de processekonomiska överväganden som beslut om förundersökningsbegränsning innebär. För att kunna hantera dessa kompetenskrävande beslut är det enligt utredningens mening en förutsättning att ha en bred förståelse för rättsprocessen och för den straffprocessrättsliga systematiken.

Från rättssäkerhetsperspektiv är det därför nödvändigt att polismyndigheterna ser till att de beslut som kräver särskilt hög kompetens förbehålls de förundersökningsledare som har förmåga att hantera dessa ärenden. Utredningen menar att förundersökningsledaren måste ha genomgått relevant utbildning och ha erforderlig erfarenhet för att kvalitet och rättssäkerhet ska kunna upprätthållas vid prövningen om förundersökningsbegränsning. Utredningen konstaterar att det ställs omfattande krav på polismyndigheterna avseende att ge utbildning om de allra mest krävande besluten ska delegeras till förundersökningsledarna. Två grundläggande utgångspunkter för delegation av sådana komplicerade beslut, t.ex. beslut om förundersökningsbegränsning, kan vara att man arbetar med förundersökningsledning på heltid och att man har genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen, eller har motsvarande kompetens.

6.7.4 Förändring av den nationella förundersökningsledarutbildningen

Utredningens förslag: Rikspolisstyrelsen måste komplettera den nationella förundersökningsledarutbildningen med teoretiskt och praktiskt innehåll för att förundersökningsledarna ska kunna tillämpa bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. De förundersökningsledare som redan har genomgått utbildningen bör få motsvarande kompetens.

Den nationella förundersökningsledarutbildningen och grundutbildningen för nya åklagare är inte lika. Målgrupperna är väsentligen olika, vilket kan förklara varför utbildningarna skiljer sig åt. Utredningen konstaterar att Polisen har inriktat sig på att ge en teoretisk bas för förundersökningsledarna, medan Åklagarmyndighetens fokus är på praktisk tillämpning. De som genomgår den nationella förundersökningsledarutbildningen har ofta lång prak-

tisk erfarenhet, men saknar inte sällan den nödvändiga förståelsen för den straffprocessrättsliga systematiken. När den förståelsen saknas kan det vara svårt att på det mest effektiva sättet ta alla hänsyn som krävs för att leda ett rättssäkert utredningsarbete.

När det gäller den nationella förundersökningsledarutbildningen anser utredningen att det hade varit en fördel om de nya teoretiska kunskaperna i större omfattning hade kunnat omvandlas till praktik under ledning av en handledare. Utredningen anser att det finns starka skäl för att praktiken bör vara längre än i dag. Samtidigt har utredningen förståelse för att polismyndigheterna har ett behov av att använda de kvalificerade förundersökningsledarna i den operativa verksamheten. Den nationella förundersökningsledarutbildningen är lång redan i dag.

I jämförelse med situationen för nya åklagare, som under lång tid kan få stöd av äldre kollegor som både har längre erfarenhet och mer utbildning, har de poliser som har genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen en annan situation. Efter utbildningen är de polismyndighetens främsta experter inom utredningsverksamheten. BRU föreslog i delbetänkandet Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m. (SOU 2003:114) åtgärder när det gäller kompetensförsörjningen till Polisens brottsutredande verksamhet. Det skulle ske dels genom utbildning av redan anställda, dels genom tillförsel av kompetens utifrån genom s.k. kriminalutredare. I dag finns det en utbildning som på relativt kort tid kan tillhandahålla förundersökningsledare med tillräcklig kompetens. Polisen står nu inför den svåra utmaningen att säkerställa förundersökningsledar-kompetensen även på lång sikt.

Den nationella utbildningen behöver kompletteras för att säkerställa att förundersökningsledarna får tillräcklig kompetens för att kunna pröva förutsättningarna för förundersökningsbegränsning. Den som i dag är ämnesansvarig för utbildningen menar att den teoretiska delen behöver förlängas med ca en dag för att ge tillräcklig kunskap om förundersökningsbegränsning. Den bedömningen förefaller rimlig.

Utredningen har redan diskuterat behovet av att förlänga den praktiska delen av förundersökningsledarutbildningen. Det är lämpligt att Rikspolisstyrelsen anger vad praktikperioden ska innehålla och vilka mål som ska uppnås. Det är t.ex. nödvändigt att inte bara ge förundersökningsledarna teoretisk kunskap om bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, utan även praktisk till-

lämpning. Det bör kunna ske inom ramen för praktiken hos åklagare.

Utredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen kompletterar den nationella förundersökningsledarutbildningen med teoretiskt och praktiskt innehåll för att ge förundersökningsledarna tillräckligt med kunskap om tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. Rikspolisstyrelsen bör även möjliggöra för de poliser som redan har genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen att få motsvarande kompetens.

6.8 Sammanfattning

När polismyndigheterna i dag identifierar förundersökningar i vilka det kan bli fråga om förundersökningsbegränsning, ska de överlämna utredningen till åklagare för beslut. I dag sker det i relativt liten utsträckning, med konsekvensen att många beslut om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning fattas först efter det att polisen har utrett färdigt händelsen. Utredningen har då varit förgäves.

En av orsakerna till att Polisen inte hanterar dessa förundersökningar på ett effektivt sätt är att polismyndigheterna inte får besluta om förundersökningsbegränsning. Utredningen föreslår att Polisen får rätt att besluta om förundersökningsbegränsning.

Utredningen har övervägt både att ge polismyndigheten full behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning och en mer avgränsad behörighet. Med beaktande av effektivitets- och rätts-säkerhetsskäl anser utredningen att behörigheten ska vara begränsad till bötesfallet, samtidighetsfallet och vårdfallet samt särskild åtalsprövning. Utredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsbegränsning.

Inom Polisen finns i dag inte tillräcklig kompetens att besluta om förundersökningsbegränsning. Detta är en fråga som polismyndigheterna måste beakta när beslutsrätten delegeras till enskilda befattningshavare. De förundersökningsledare som ska ha rätt att besluta om förundersökningsbegränsning ska ha genomgått relevant utbildning och ha erforderlig erfarenhet.

Utredningen föreslår att den nationella förundersökningsledarutbildningen kompletteras med ytterligare avsnitt om förundersökningsbegränsning. Därutöver bör Rikspolisstyrelsens styrning av de praktiska momenten öka. Rikspolisstyrelsen bör även möjlig-

göra för de poliser som redan har genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen att få tillräcklig kompetens om bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.

7 Disproportionsfallet

7.1 Inledning

Disproportionsfallet används i dag i mycket liten omfattning. Samtidigt finns det ett stort behov av att kunna göra processekonomiska bedömningar bland de många brott som anmäls, när det inte finns förutsättningar att utreda dem.

Enligt direktiven kan utredningen lämna förslag till författningsändringar om de bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt. Utredningen anser därför att det i det här sammanhanget finns anledning att diskutera förutsättningarna för att tillämpa disproportionsfallet.

7.2 Gällande rätt

Det s.k. disproportionsfallet innebär att åklagare kan besluta att inte inleda eller lägga ned en inledd förundersökning om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. Bestämmelsen återfinns i 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB.

Motivet för disproportionsfallet är enbart processekonomiskt och tar sikte på situationer på sådana situationer där det råder disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelsen. Disproportionsfallet ska användas restriktivt. Bestämmelsen får enbart användas i de fall där straffvärdet inte är högre än böter. Vidare kan bestämmelsen endast användas när det för bedömningen i det enskilda fallet av brottslighet, som normalt är relativt okomplicerad, krävs omfattande och kvalificerad utredning. Det skall alltså vara fråga om insatser som lagstiftaren normalt inte har förutsett för att utreda den aktuella typen av brottslighet. Disproportionsfallet är i första hand avsett för brottsutredningar som har

samband med invecklade jorddelnings- eller grannelagsrättsliga förhållanden. (prop. 1981/82:42, s. 33 f.).

Skäl som talar emot en nedläggning kan vara angelägenheten ur allmän synpunkt att genom ett domstolsavgörande undanröja ett osäkert rättsläge. Även hänsynen till målsägarens ställning kan i vissa fall tala för att undersökningen ska bedrivas vidare (RÅR 2008:2, s. 43).

Enligt 10 § åklagarförordningen (2004:1265) är det bara riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare som får besluta om förundersökningsbegränsning enligt disproportionsfallet.

7.3 Problembeskrivning och omfattning

Utredningens bedömning: De begränsade möjligheterna att använda disproportionsfallet är inte tillräckliga för att effektivt kunna hantera situationer, som i huvudsak har sin grund i civilrättsliga förhållanden.

Tillämpningsområdet för disproportionsfallet är snävt. Enligt förarbetena ska disproportionsfallet som huvudregel ta sin utgångspunkt i ett bakomliggande civilrättsligt förhållande, t.ex. avseende jorddelning, eller i en tvist mellan grannar. Disproportionsfallet kan dock även tillämpas vid brottslighet som inte direkt är knuten till den civilrättsliga tvisten, men där denna finns i bakgrunden. I förarbetena nämns t.ex. markintrång, vissa fall av egenmäktigt förfarande, olovligt fiske och olovlig jakt. De brott där disproportionsfallet kan komma att användas är dock i praktiken få, eftersom straffvärdet inte får överstiga böter. Även bland brott med lindriga straffvärden är tillämpningsområdet relativt litet eftersom syftet med regeln är att den endast ska användas vid brottmål som normalt är av relativt okomplicerad natur, men som i det enskilda fallet kräver en omfattande eller kvalificerad utredning. Det ska vara fråga om insatser som lagstiftaren inte rimligen kan ha förutsett vara behövliga för att utreda brottet i fråga. Avsikten med disproportionsfallet är inte att i praktiken avkriminalisera vissa svårutredda brott (SOU 1992:61, s. 187). Till exempel kan dispro-

portionsfallet inte användas vid brott som rör upphovsrätt, näringsrätt, arbetsmiljö eller patenträtt.¹

Bland de situationer som i dag inte faller inom disproportionsfallets ramar finns ett antal fall som är relativt vanliga. Ibland förekommer det, som en konsekvens av en civilrättslig tvist om en affärsrörelse, ett arv eller vid en skilsmässa, att en part anmäler den andra för brott. Det kan vara fråga om anmälningar som faller inom ramen för dagens disproportionsfallet, t.ex. egenmäktigt förfarande. Lika vanligt kan det röra sig om anmälningar om t.ex. stöld, förskingring eller bedrägeri avseende föremål som parterna har slutit ett civilrättsligt avtal kring. Inte sällan är det bakomliggande avtalsinnehållet oklart eller inte definierat, eftersom det är muntligt eller underförstått. Det kan exempelvis avse en tvist mellan före detta makar om vissa saker har köpts tillsammans eller var för sig.

I de allra flesta fall leder dessa inte förundersökningar någons, eftersom det saknas bevisning. Utredningarna är ofta både omfattande och komplicerade, innan förundersökningen kan läggas ned. Anledningen till att förundersökningarna blir besvärliga är i de flesta fall att det civilrättsliga avtalet har varit otydligt, att det saknas bevisning och att parterna ofta riktar anmälningar och motanmälningar mot varandra. Det grundläggande problemet i dessa fall är således inte huruvida det har begåtts brott, utan det förevarande civilrättsliga förhållandet. Beroende på hur anmälaren har formulerat anklagelserna och vilket brott som påstås, finns det en stor risk att polis och åklagare fastnar i att utröna eventuella avtalsbrott och s.k. okynnesanmälningar snarare än att utreda brott. Trots att polis och åklagare redan i förväg kan bedöma att många av dessa brott inte kommer att kunna klaras upp, saknas det förutsättningar i dagens regelverk att hantera dessa utredningar på ett effektivt sätt.

Enligt Åklagarmyndighetens statistik används disproportionsfallet endast i mycket liten omfattning. År 2006 tillämpades disproportionsfallet 25 gånger, år 2007 endast 6 gånger, år 2008 7 gånger

¹ I doktrinen har framhållits att det är vanligt att disproportionsfallet används när en person misstänks för olika skattebrott, t.ex. brott som omfattar både mervärdesskatt och inkomstskatt. Ett skattebrott avseende inkomstskatt är i normalfallet mer svårutrett än ett som rör mervärdesskatt. Utredningen konstaterar att det beskrivna fallet är ett exempel på en situation där det i vissa fall förekommer att åklagaren beslutar om förundersökningsbegränsning. En sådan förundersökningsbegränsning sker dock enligt samtidighetsfallet enligt 23 kap. 4 a § första stycket p. 1 RB jämlikt 20 kap. 7 § första stycket p. 3 RB. Straffvärdet för skattebrott är som regel fängelse, dvs. disproportionsfallet är inte tillämpligt (Jfr Bring, s. 470 f.).

och år 2009 14 gånger. Samtidigt ökade det sammanlagda antalet beslut om förundersökningsbegränsning de åren från ca 29 000 till ca 41 000. En anledning till att antalet tillfällen då disproportionsfallet har använts är att så lågt är den begränsade delegationen. Detta återkommer utredningen till i kapitel 8. Med utgångspunkt i vad som har framförts till utredningen av åklagare är dock de huvudsakliga anledningarna att det inte är helt tydligt vid vilka förutsättningar disproportionsfallet kan komma i fråga och att tillämpningsområdet för den nuvarande bestämmelsen är alltför snävt.

7.4 Förtydligande av disproportionsfallet

Utredningens förslag: I bestämmelsen om disproportionsfallet ska framgå att brottet hör samman med ett underliggande rättsförhållande och att den processekonomiska bedömningen ska ta sin utgångspunkt i om det är rimligt att utreda det rättsförhållandet.

Den nuvarande lagbestämmelsen kan tillämpas i de fall då fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. Bestämmelsen som sådan förefaller således vara tillämplig i alla fall där det råder disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse, så länge som det är fråga om s.k. bötesbrott. I förarbetena framgår det dock att de oproportionellt stora utredningskostnaderna som huvudregel ska vara knutna till ett bakomliggande civilrättsligt förhållande, t.ex. avseende jorddelning, eller i en tvist mellan grannar.

Det förefaller i dag som att det finns en viss osäkerhet hos de åklagare som ska tillämpa bestämmelsen om innebörden av disproportionsfallet, vilket bidrar till att det används i så liten utsträckning. Det är därför lämpligt att förtydliga i vilka fall bestämmelsen kan tillämpas. Detta behov förstärks av att utredningen i kapitel 8 kommer föreslå att alla åklagare ska bli behöriga att fatta beslut avseende disproportionsfallet. I dag är enbart åklagare i chefsställning behöriga att fatta dessa beslut.

En ökad tydlighet skapar bättre förutsättningar för en mer frekvent tillämpning i de fall som regeln ska träffa. Utredningen föreslår därför att regeln uttryckligen ska ange ett krav på att det aktuella brottet hör samman med ett underliggande rättsförhållande. Avsikten är att inte mer än nödvändigt belasta resurserna för brottsutredningar med frågor som i första hand har karaktären av att vara civilrättsliga. Det är inte rimligt att de brottsutredande resurserna viks åt att lösa tvister, som i andra fall än där parterna använder anmälningar om brott som ett påtryckningsmedel ska lösas av dem själva.

Enligt de nuvarande förarbetena har det funnits ett visst utrymme att använda disproportionsfallet även i andra fall än där det finns en civilrättslig problematik i grunden, men i praktisk tillämpning förefaller det inte som att det finns ett sådant behov.

Utredningen anser att det snäva tillämpningsområdet som bestämmelsen redan har och som nu kommer till uttryck i författningstexten, möjliggör för att utvidga disproportionsfallet till att omfatta brott med ett högre straffvärde än böter.

7.5 Utvidgning av disproportionsfallet

Utredningens förslag: Disproportionsfallet ska kunna tillämpas om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader.

Disproportionsfallet är i dag tillämpligt i situationer där utredningen inte sällan tänkas bli synnerligen omfattande och tidskrävande. Det kan t.ex. vara fråga om påståenden om tillgreppsbrott vid en skilsmässa eller ett dödsfall där utredningen kring ägarförhållandena är resurskrävande. Ibland måste t.o.m. teknisk expertis kopplas in för att utreda de olika förhållandena. Så kan även vara fallet vid en del granntvister eller vid konflikter kring olika affärsuppgörelser. Anklagelserna om brott sker i många fall enbart som slagträn inom ramen för den underliggande tvisten. En anmälan om brott följs inte sällan av en motanmälan från den andra parten.

För det mesta är den bakomliggande konflikten uppenbar för de brottsutredande myndigheterna redan från början. Eftersom tillämpningsområdet för disproportionsfallet är så snävt krävs det

dock som regel ett antal utredningsåtgärder innan det finns tillräckliga skäl att lägga ned förundersökningen.

Åklagarutredningen föreslog i sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) en utvidgning av disproportionsfallet, så att den också omfattade brott som i händelse av lagföring inte skulle leda till svårare påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn. Regeringen ansåg dock att den föreslagna utvidgningen var långtgående och omfattande brott med ett inte obetydligt straffvärde. Regeln skulle vidare medföra bl.a. att åklagare skulle behöva tillämpa påföljds- och straffmättningsreglerna i 29 och 30 kap. brottsbalken, BrB och detta i ett läge då någon utredning om brottet eller den misstänka personen inte hade genomförts. Flera remissinstanser hade avstyrkt förslaget på de anförda grunderna. Regeringen angav att man hade uppfattningen att fördelarna med förslaget inte uppvägs dess nackdelar (prop. 1994/95:23, s. 95 f.).

Som utredningen tidigare har berört är dock tillämpningsområdet för disproportionsfallet snävt p.g.a. flera olika sammanlagda och begränsande faktorer, där straffvärdet enbart utgör en del. En viktig förutsättning är att åklagaren ska göra en avvägning mellan sakens betydelse och utredningskostnaderna. Inom ramen för vad som är sakens betydelse ska göra en helhetsbedömning av bl.a. de motstående intressen som kan finnas mellan den misstänkte gärningsmannen och målsägaren, det allmänna intresset och t.ex. möjligheterna att lösa den uppkomna situationen på något annat sätt än inom ramen för en brottsutredning. Även inom en avtalsförbindelse kan man tänka sig att saken, t.ex. från allmän synpunkt, har så stor vikt att en brottsutredning är påkallad. Att det ska ske en helhetsbedömning av sakens betydelse medför dock att ett enskilt intresse inte tillåts väga lika tungt som om detta vore ett självständigt kriterium.

En helhetsbedömning kan inte göras om inte åklagaren har en ganska god bild av omständigheterna. Det innebär att disproportionsfallet i princip endast är tillämpligt i uppenbara fall. I de fall där det inte från början framstår som klart att disproportionsfallet kan användas måste förundersökningen inledas och vissa utredningsåtgärder vidtas. Om dessa ger för handen att utredningen måste fördjupas uppkommer frågan om hur betydelsefull saken är, samt om disproportionsfallet kan tillämpas. Ju fler utredningsåtgärder som redan har vidtagits och ju färre som därmed återstår, desto mindre är utrymmet att lägga ned förundersökningen. Om disproportionsfallet ska kunna tillämpas är det i dag viktigt att

åklagaren har möjlighet att bedöma vilken påföljd som kan komma i fråga.

Ett inte obetydligt antal av de brott där det finns en disproportion mellan sakens betydelse och de befarade utredningskostnaderna har ett straffvärde som är högre än böter. Det gäller t.ex. påstådda stölder eller bedrägerier inom ramen för civilrättsliga tvister eller andra förhållanden där parterna känner varandra. Redan nu kan förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse ske när straffvärdet uppgår till villkorlig dom, enligt bestämmelserna i 20 kap. 7 § första stycket 3 och 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB, medan disproportionsfallet endast är tillämpligt vid bötesbrott.

Det är utredningens åsikt att det är rimligt att utvidga disproportionsfallet till att omfatta fler brott än i dag. Därigenom får åklagaren möjlighet att tillämpa disproportionsfallet avseende de påstådda brott som vanligast förekommer i spåren av den typen av civilrättsliga konflikter som det här är fråga om. Det gäller t.ex. påståenden om att den ena parten har stulit något av den andra, att det har förekommit förskingringar och bedrägerier, att saker har lånats utan lov samt att saker har förstörts. Stöld, bedrägeri och förskingring av normalgraden, olovligt förfogande och olovligt brukande samt (grov) skadegörelse har ett högre straffvärde än böter.

Ett alternativ är att utforma en sådan utvidgning är att ta utgångspunkt i vilken påföljd som kan komma i fråga, så som tidigare t.ex. har diskuterats av Åklagarutredningen i dess betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61). När frågan om disproportionsfallet aktualiseras finns som regel en beskrivning av brottet och i de flesta fall en utpekad gärningsman, eftersom konflikten har sin grund i ett partsförhållande mellan målsägaren och den utpekade gärningsmannen. Om disproportionsfallet ska omfatta de vanligaste påstådda brotten bör således tillämpningsområdet utsträckas till fler fall skulle en möjlig utvidgning t.ex. vara att låta fallet omfatta situationer då det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening. En sådan regel kräver dock en viss utredning kring den utpekade gärningsmannens person, bl.a. med avseende på tidigare brottslighet och eventuellt vårdbehov.

Ett annat alternativ är att utvidga tillämpningsområdet med utgångspunkt i de anmälda brottens straffvärde. Vid en sådan straffvärdesprövning ska åklagaren beakta de straffvärdehöjande och

straffvärdelindrande omständigheter enligt 29 kap. BrB i den mån de är kända. En sådan lösning ger utrymme för att tidigare ta ställning till om förundersökningsbegränsning ska ske, än om prövningen ska ta sin utgångspunkt i vilken som är den förväntade påföljden. En lämplig begränsning bör vara att förundersökningsbegränsning enligt disproportionsfallet inte bör omfatta brott med högre straffvärde än tre månaders fängelse.

Sammantaget anser utredningen att de brottsutredande myndigheterna med bibehållet fokus ska lägga tid på anmälningar som gäller brottslighet som har betydelse för den upplevda tryggheten i samhället och därför bör disproportionsfallet kunna utvidgas. Utredningen föreslår att disproportionsfallet ska kunna tillämpas om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader.

7.6 Sammanfattning

Utredningen anser att disproportionsfallet bör förtydligas och utvidgas för att utöka möjligheten att lägga ned en förundersökning efter en processekonomisk bedömning. Den möjlighet som i dag finns att tillämpa disproportionsfallet omfattar enbart bötesbrott. Denna begränsning tvingar de brottsutredande myndigheterna att lägga resurser på att utreda situationer som bättre kunde hanteras på annat sätt, eller som aldrig skulle ha uppkommit om inte möjligheten att få till stånd en brottsutredning hade funnits.

Utredningen föreslår således att disproportionsfallet ska kunna tillämpas om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader och brottet hör samman med ett bakomliggande rättsförhållande där målsägaren och den utpekade gärningsmannen företräder två olika sidor.

8 Åklagarens rätt att besluta om förundersökningsbegränsning

8.1 Inledning

Enligt direktiven står det utredningen fritt att lämna närliggande förslag till författningsändringar om de bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.

Utredningen har återkommande pekat på betydelsen av korta beslutsvägar för att kunna hantera utredningsverksamheten på ett effektivt sätt. Utredningen har därför lämnat förslag på att ge polismyndigheten behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning. I det här kapitlet behandlas den begränsade behörigheten för åklagare att fatta vissa beslut om förundersökningsbegränsning.

8.2 Problembeskrivning och omfattning

Utredningens bedömning: Begränsningar i behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i vissa fall medför att bestämmelserna inte används på ett effektivt sätt.

Enligt 10 § åklagarförordningen (2004:1265) får endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare besluta om att inte inleda eller lägga ned en inledd förundersökning vid disproportionsfall. Samma krets åklagare har, enligt samma bestämmelse, behörighet att besluta om åtalsunderlåtelse och återkallelse av sådan åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen. Enligt Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RåR 2008:2) bör för-

undersökningsbegränsning i de extraordinära fallen endast fattas av de åklagare som har rätt att besluta om åtalsunderlåtelse i dessa fall.

I samband med att möjligheten till förundersökningsbegränsning infördes år 1982 ansågs disproportionsfallet vara av så stor betydelse att beslutsrätten skulle tillkomma statsåklagare, samt chefsåklagare i Stockholm, Göteborg och Malmö (prop. 1981/82:41, s. 25).

När möjligheterna till åtalsunderlåtelse utvidgades i samband med tillkomsten av brottsbalken framhöll dåvarande departementschefen att han förutsatte en enhetlig och restriktiv tillämpning av möjligheten till åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 RB. Från år 1985 fick alla åklagare rätt att fatta beslut om åtalsunderlåtelse i de flesta fall. Därigenom förväntas effektiviteten öka. De extraordinära fallen, som tidigare hade varit förbehållna riksåklagaren, delegerades till statsåklagare. Det konstaterades i regeringens proposition att antalet tillfällen då åtalsunderlåtelse enligt det extraordinära fallet endast uppgick till ett fåtal ärenden per år, men att det fanns ett klart och väl avgränsat tillämpningsområde i praxis (prop. 1984/85:3, s. 43 f.).

Sedan 1980-talets mitt har utvecklingen i allt högre grad gått mot att undersökningsledaren ska ha ett helhetsansvar för förundersökningen. Dessutom har kompetensutvecklingen inom Åklagarmyndigheten förstärkts. Samtidigt har den rättsliga styrningen och uppföljningen förbättrats (RiR 2010:3, s. 76 ff.).

Enligt Åklagarmyndighetens statistik används fortfarande disproportionsfallet eller det extraordinära fallet i liten omfattning. Sammanlagt användes disproportionsfallet 14 gånger under år 2009. Motsvarande siffra för det extraordinära fallet var 35 gånger.

När utredningen har talat med olika åklagare säger många att de inte har någon erfarenhet av att vända sig till en chef för att få beslut i en pågående förundersökning. De anger att det i ett stort antal fall finns andra möjligheter att lägga ned förundersökningen än dem som kräver en överordnad åklagares beslut. Det förefaller som att det finns en stor ambition hos åklagarna att ta helhetsansvaret i sina utredningar.

Disproportionsfallet ger ofta undersökningsledaren en möjlighet att underlåta förundersökning i ett tidigare skede än vid nedläggning enligt någon annan grund. Disproportionsfallet kan användas efter en prognos av de processekonomiska frågorna, medan annan nedläggning kräver en värdering av befintliga bevis eller den misstänktes personliga förutsättningar. För att kunna göra

en sådan värdering av bevisen förutsätts det som regel att ett antal utredningsåtgärder har vidtagits. I praktiken har många åklagare tillräcklig erfarenhet att tidigt kunna bedöma om en förundersökning kommer att leda till att gärningsmannen kan dömas för brottet. De kan med hög träffsäkerhet besluta att lägga ned förundersökningen med motiveringen att ”brott ej kan styrkas”. I ett antal fall skulle dock inte dessa beslut stå sig vid en överprövning, eftersom det inte har vidtagits några utredningsåtgärder som stödjer slutsatsen. Samtidigt kan förutsättningarna ha varit uppfyllda för ett beslut om förundersökningsbegränsning.

Det förefaller som att det finns en inställning bland en del åklagare att de beslut om förundersökningsbegränsning som man inte har delegation att fatta skulle vara mer komplicerade än vad de verkligen är.

Sammanfattande slutsats

Sedan de nuvarande begränsningsreglerna avseende behörigheten att fatta beslut om förundersökningsbegränsning tillkom har förutsättningarna för åklagarnas kompetensutveckling och åklagarverksamhetens rättsliga tillsyn förbättrats. Begränsningsreglerna medför i dag ett hinder mot att en åklagare kan ta ett helhetsansvar i de förundersökningar som hon eller han leder. De bestämmelser om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse som inte har delegerats till alla åklagare framstår för många som komplicerade och reserverade för mycket speciella situationer. I stället för att använda de befintliga bestämmelserna på ett ändamålsenligt sätt, utnyttjas i vissa fall lösningar, som kanske inte skulle hålla vid en överprövning. I andra fall utförs onödiga utredningsåtgärder för att kunna lägga ned förundersökningen på någon annan grund än enligt disproportionsfallet.

8.3 Förändrade behörighetsregler för åklagare

Utredningens förslag: Samtliga åklagare ska ges full behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.

Förändrade behörighetsregler vad gäller förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse kan förbättra förutsättningarna för åklagare att ta ett helhetsansvar för sina utredningar.

I dag torde det inte medföra något administrativt merarbete att enbart vissa åklagare har rätt att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i vissa fall. Den åklagare som i en förundersökning ser behovet av att få ett beslut som enbart är delegerat till en högre åklagare, kan formlöst föredra ärendet för en behörig beslutsfattare på åklagarkammaren. Däremot förefaller det som att disproportionsfallet och det extraordinära fallet inte används på ett effektivt sätt. Många åklagare förefaller välja andra vägar att lägga ned förundersökningen på, trots att det i ett tidigt skede finns förutsättningar att tillämpa t.ex. disproportionsfallet.

Om behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse utökas till att omfatta alla åklagare, är det sannolikt att disproportionsfallet och det extraordinära fallet kommer att användas i större utsträckning än i dag. Det är dock inte troligt att färre brottsanmälningar skulle leda till åtal, eftersom huvuddelen av de anmälningar som faller inom tillämpningsområdet för disproportionsfallet och det extraordinära fallet i dag läggs ner ändå.

Trots att antalet fall då disproportionsfallet och det extraordinära fallet används i dag är litet, finns förutsättningar för alla åklagare att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse även i dessa fall. Den allmänna kompetensen hos åklagare är hög. Dessutom har Åklagarmyndigheten utfärdat utförliga riktlinjer för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (se RÅR 2008:2). Myndigheten rättsliga tillsyn bör kunna säkerställa att praxis blir likriktad.

Utredningen föreslår därför att begränsningsreglerna i 10 § åklagarförordningen avseende vissa fall av förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, ska tas bort.

Inom ramen för sin arbetsledningsrätt kan Riksåklagaren besluta om eventuella begränsningar i delegationen i de fall ett sådant behov uppkommer, t.ex. avseende mindre erfarna åklagare.

8.4 Sammanfattning

I dag är rätten att besluta om vissa fall av förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse enligt 10 § åklagarförordningen begränsad till högre åklagare. Utredningen föreslår att dessa begränsningsregler tas bort.

De nuvarande begränsningsreglerna har medfört en mycket restriktiv användning av disproportionsfallet respektive det extraordinära fallet. En restriktiv tillämpning av fallen förefaller inte ha lett till en högre uppkläring. I stället har förundersökningar, där det har funnits förutsättningar att använda dessa fall, lagts ned på andra grunder. Utredningen har konstaterat att det inte sällan har krävts mer arbete innan åklagarna har kommit fram till detta nedläggningsbeslut, dvs. den begränsade delegationen har bidragit till en ineffektiv hantering.

Utredningen menar att med befintlig kompetens inom åklagar-kåren, med de nuvarande utförliga riktlinjerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse samt en effektiv rättslig tillsyn finns det inte något hinder mot att utöka behörigheten till att omfatta alla åklagare. Eventuella inskränkningar kan hanteras inom Åklagarmyndigheten.

9 Kostnads- och konsekvensanalys

9.1 Inledning

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys i där angivna hänseenden beträffande de förslag som lämnas. I det följande redovisas därför konsekvenserna av utredningens förslag.

9.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Rikspolisstyrelsen

Utredningens bedömning: Utredningens förslag har till syfte att öka effektiviteten i den brottsutredande verksamheten. En följd av utredningens förslag bör bli minskade genomströmningstider, vilket möjliggör för Polisen att handlägga fler ärenden.

Utredningens förslag om en utökning av den nationella förundersökningsledarutbildningen förväntas medföra endast marginellt ökade kostnader för Rikspolisstyrelsen.

En ökad effektivitet i den brottsutredande verksamheten leder till att fler ärenden kan hanteras på kortare tid.

I dag är den genomsnittliga genomströmningstiden för ett ärende som läggs ned genom ett beslut om förundersökningsbegränsning 84 dagar. Motsvarande genomströmningstid för ett ärende som åtalsunderlåts är 134 dagar, medan tiden från brottanmälan till åtalsbeslut i alla ärenden är 143 dagar i genomsnitt. Ett ärende som i slutändan läggs ned p.g.a. förundersökningsbegränsning kan beskrivas som en onödig belastning på systemet, dvs. alla utredningsåtgärder som har vidtagits har utgjort en misshushåll-

ning av de resurser som annars hade kunnat läggas på andra utredningar. Dessutom har de besvärat målsägare och de misstänkta personerna i onödan. Samtidigt är det viktigt att poängtera att många av dessa ärenden under en stor del av tiden till dess att de lagts ned har legat i balans, dvs. det har inte vidtagits några utredningsåtgärder. Dessutom kan det sedan brottsanmälan gjordes ha uppstått förutsättningar för förundersökningsbegränsning, vilka inte fanns tidigare. Den misstänkte kan t.ex. ha begått fler brott eller ha kommit under vård. Som utredningen tidigare har redovisat är det flera åklagare som har påpekat att det är ofta förekommande att förundersökningar slutredovisas, trots att förutsättningar för förundersökningsbegränsning finns. Likaså har utredningen redovisat att det enligt enkäten med polisiära förundersökningsledare har framkommit att det tar relativt lång tid innan en åklagare fattar beslut om förundersökningsbegränsning i de ärenden som lottas in från polisen. Sammantaget innebär det att det finns förutsättningar att minska genomströmningstiden genom att polismyndigheten själv får möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning. Hur mycket den minskningen kommer att bli är svår att förutsäga, eftersom den bl.a. beror på förundersökningsledningarnas förmåga att fatta korrekta beslut och hur de kommunicerar dessa beslut till berörda målsägare. Ju fler ärenden som ska omprövas desto mindre blir effektiviseringsvinsten.

Utredningen bedömer att det bör finnas förutsättningar att minska genomströmningstiderna avseende dessa ärenden med en tredjedel. Någon kostnadsbesparing i egentlig mening medför detta dock inte, utan den besparing som uppkommer kan Polisen använda för att utreda fler brott.

Utredningen har föreslagit att den nationella förundersökningsledarutbildningen, som i dag är 20 veckor, ska utökas med ytterligare en dags teoriutbildning för att ge tillräckligt underlag för att besluta om förundersökningsbegränsning. Med ett beräknat underlag om 100 deltagare per år innebär det en kostnadsökning för Polisen med endast ca 20 000 kronor, exklusive deltagarnas löner. Under år 2011 uppkommer dessutom en engångskostnad för att utbilda de förundersökningsledare som redan har genomgått den nationella förundersökningsledarutbildning och som nu ska ha behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning. Kostnaden för att utbilda 100 deltagare, inklusive resor uppskattas till 200 000 kronor. Till det tillkommer deltagarnas löner. Dessa kostnader är marginella inom ramen för det befintliga anslaget. Därut-

över har utredningen påpekat att Polisen bör överväga att utöka de praktiska momenten inom förundersökningsledarutbildningen. Vid dessa överväganden bör det ingå att göra en ekonomisk konsekvensanalys.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Utredningens bedömning: Genom utredningens förslag med en bestämmelse om förundersökningsbegränsning avseende personer kommer Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att kunna effektivisera arbetet mot brottshärvor, bl.a. organiserad brottslighet. Förslaget innebär en resursbesparing i de enskilda ärendena.

Den minskade mängden beslut om förundersökningsbegränsning som följer av att polismyndigheterna blir behöriga att fatta dessa beslut innebär en resursbesparing för Åklagarmyndigheten. Denna besparing ger åklagare mer tid till ärenden av mer kvalificerad art. Detta bör antingen leda till att kvaliteten i varje ärende kan öka eller att antalet handlagda sådana ärenden blir flera, till samma kostnad för Åklagarmyndigheten som tidigare.

Utredningens förslag bör leda till att antalet brott som klaras upp och lagförs bli större. Förslagen bör dock inte leda till någon kostnadsökning.

En bestämmelse som medger förutsättningar för åklagaren att besluta om att inrikta utredningsresursen mot en viss del av utredningen och kunna underlåta utredning i andra delar kommer att kunna effektivisera arbetet mot s.k. brottshärvor. Bestämmelsen kommer vara tillämplig vid t.ex. grov ekonomisk brottslighet, människohandel, människosmuggling och korruptionsbrott. Dessutom kommer bestämmelsen även kunna användas vid annan brottslighet som omfattar många brott och många misstänkta personer. Till viss del sker sådana beslut redan i dag, vilket gör det svårt att beräkna de faktiska konsekvenserna av att det nu införs en lagregel. I utredningar där sådan förundersökningsbegränsning kommer att ske kommer en resursbesparing att vara möjlig. Genom bestämmelsen blir det större förutsättningar för de brotts-

utredande myndigheterna att angripa fler brottsbärvor med samma resursinsats.

När polismyndigheten ges behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning minskar omfattningen av ärenden vid Åklagarmyndigheten där åklagare enbart förväntas besluta om att lägga ned förundersökningen. En andel av de minst arbetskrävande ärendena försvinner således. Den minskade arbetsbördan bör medföra en kostnadsbesparing för Åklagarmyndigheten. Dessutom minskar administrationskostnaderna för de ärenden som polismyndigheterna nu kommer att handlägga själva.

I stället bör antalet ärenden där mer omfattande åklagarbedömningar öka. Åklagarmyndigheten har därigenom förutsättningar att handlägga fler sådana ärenden eller att lägga mer tid på varje ärende. Därmed kan uppkläringen och lagföringen öka.

Även en utvidgning av disproportionsfallet bör leda till en viss ökad effektivitet inom Åklagarmyndigheten.

En mer effektiv hantering hos åklagarna vad gäller behörigheten att fatta beslut i disproportionsfallet och det extraordinära fallet kommer innebära en marginell effekt för cheferna inom Åklagarmyndigheten.

Förslagen bedöms inte leda till någon kostnadsökning för Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten.

Rättsväsendet i övrigt

<p>Utredningens bedömning: En ökad effektivitet hos de brottsutredande myndigheterna kan på lång sikt förväntas leda till ett ökat antal mål i domstol.</p>
--

En långsiktig konsekvens av en ökad effektivitet i utredningsarbetet är att genomströmningstiderna minskar och antalet behandlade ärenden kan öka. Ett förväntat resultat av en sådan effektivisering hos polis och åklagare är att antalet mål i domstol ökar. Möjligen kan det även medföra konsekvenser för Kriminalvården, med avseende på platsbehov i landets häkten och anstalter.

Ett sådant resultat förutsätter dock bl.a. att polismyndigheterna utnyttjar den befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning som utredningen föreslår, i så hög grad att åklagare har möjlighet att på ett effektivt sätt angripa annan brottslighet. Det är i

nuläget inte möjligt att förutse i hur stor grad denna effektivisering kan påverka antalet förundersökningar i vilka åtal väcks. Det är därmed inte heller möjligt att förutse hur stor den ökade arbetsbördan på domstol respektive Kriminalvården blir. Det kan dock på sikt krävas åtgärder för att möta denna ökning.

Andra statliga myndigheter

Utredningens bedömning: Andra statliga myndigheter kommer inte att påverkas ekonomiskt av utredningens förslag.

Utredningens förslag innebär att förutsättningarna för hela rättsväsendet att minska brottsligheten på lång sikt kan förbättras. Förslagen förväntas dock inte medföra några ökade kostnader för staten i övrigt.

9.3 Konsekvenser för brottsligheten

Utredningens bedömning: Utredningens förslag kan förväntas effektivisera de brottsutredande myndigheternas verksamhet. Genom förslagen kommer det finnas förutsättningar att effektivt utreda brottslighet som tidigare har varit svår att komma till rätta med. Därigenom kan polis och åklagare utreda fler brott. Ett effektivt utnyttjande av möjligheten till förundersökningsbegränsning medför att ett ökat fokus kan läggas på uppklaring och lagföring. På längre sikt kan detta förväntas leda till en minskad brottslighet.

Utredningen har tagit fasta på att förbättra förutsättningarna för de brottsutredande myndigheterna att fatta snabbare beslut, med ett minimum av organisatoriska hinder. En högre effektivitet i rättsväsendet genom ett mer effektivt beslutsfattande och en utvidgning av disproportionsfallet leder till att fler brott kan utredas. Genom utredningens förslag om förundersökningsbegränsning av personer som har deltagit i s.k. brottshärvor får myndigheterna förutsättningar att effektivt komma till rätta med brottslighet som utgör ett stort hot mot samhället. I många fall har det inte varit möjligt att effektivt angripa denna brottslighet tidigare. Med högre kvalitet

och effektivitet i utredningsarbetet kommer fler brott att klaras upp, vilket kommer att få brottsförebyggande effekter. När de brottsutredande myndigheterna kan effektivisera arbetet mot organiserad brottslighet kommer det sannolikt få en positiv påverkan på den upplevda tryggheten i samhället. I dagsläget går det dock inte att förutse när dessa effekter kan inträffa eller hur stora de kan bli.

9.4 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Utredningens förslag förväntas inte i övrigt få några konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

Det finns inte någon anledning att anta att utredningens förslag kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner, företag eller enskilda.

Förslagen kan inte heller förväntas få direkt betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, barn, den personliga integriteten, det kommunala självstyret, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

10 Ikraftträdande m.m.

10.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2011.

Utredningens förslag innebär framförallt förbättrade förutsättningar för polis och åklagare att bedriva effektiv brottsutredningsverksamhet. Detta talar för att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Med hänsyn till den sedvanliga tidsåtgången för beredning av lagstiftningsärendet bedömer vi att den tidigaste tidpunkten som de nya bestämmelserna kan träda i kraft är den 1 juli 2011.

De utbildningsinsatser som krävs inom Polisen är inte av större omfattning än att de kan hinnas med innan bestämmelserna träder i kraft.

Vi föreslår därför att de i betänkandet föreslagna bestämmelserna detta datum ska träda i kraft den 1 juli 2011.

10.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Utredningens förslag motiverar inte något behov av några övergångsbestämmelser.

De föreslagna ändringarna medför en utökning av möjligheten att lägga ned och att inte inleda förundersökning i vissa fall. Dessutom föreslås förändrade behörighetsregler. Ändringarna i rättegångsbalken och åklagarförordningen (2004:1265) innebär inte att det finns något behov att besluta om särskilda övergångsbestämmelser. Bestämmelserna blir vid ikraftträdandet tillämpliga även i pågående ärenden.

11 Författningskommentar

11.1 Inledning

Utredningen föreslår flera ändringar i befintliga författningar. I tidigare avsnitt har utredningen redovisat skälen för författningsföreslagen. I författningskommentaren finns hänvisningar till dessa avsnitt och ytterligare kommentarer.

11.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1947:948)

23 kap. 1 § Förundersökning *ska* inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av 4 a §, 4 b § och 22 §.

Om det krävs angivelse för att brottet *ska* höra under allmänt åtal, får förundersökningen trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara att avvakta en angivelse. I så fall *ska* förundersökningen läggas ned.

Första och tredje stycket har ändrats endast i språkligt hänseende.

Andra stycket har kompletterats med en hänvisning till den nya bestämmelsen i 4 b § om förundersökningsbegränsning i brottslig verksamhet som omfattar många brott och flera misstänkta.

23 kap. 4 a § Förundersökning får vidare läggas ned

1. om *brottet hör samman med ett underliggande rättsförhållande och fortsatt utredning av det rättsförhållandet skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader, eller*

2. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte ska inledas.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av *undersökningsledaren*. *Beslut enligt första stycket 1 samt första stycket 2 avseende åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 2 och andra stycket ska meddelas av åklagare.*

I paragrafens **första stycket första punkten** regleras förutsättningarna för det s.k. disproportionsfallet. Disproportionsfallet reglerar den situationen att det under förundersökningen uppkommer fråga om hur stora resurser de brottsutredande myndigheterna ska lägga på en enskild förundersökning i förhållande till bl.a. sakens betydelse. I varje särskilt fall ska det noggrant prövas om det finns skäl att lägga ned förundersökningen.

Liksom tidigare är syftet att regeln ska tillämpas på brottmål som normalt är av relativt okomplicerad natur men som i det enskilda fallet kräver en omfattande eller komplicerad utredning. I bestämmelsen har förtydligats att dessa utredningsåtgärder ska ta sikte på de underliggande rättsförhållanden som hör samman med det påstådda brottet. Dessa rättsförhållanden är som huvudregel av civilrättslig karaktär, t.ex. av grannelagsrättslig, familjerättslig eller avtalsrättslig art. Det straffrättsliga förfarandet bör inte användas för fall som i första hand är av civilrättslig art. Bestämmelsen kan tillämpas även när brottet har utförts av någon annan än parterna i den bakomliggande konflikten, under förutsättning att det finns anledning att tro att brottet har utförts på uppdrag av en part.

En omständighet som ska ligga till grund för bedömningen inför ett beslut om eventuell förundersökningsbegränsning är brottets allvarlighet (SOU 1992:61, s. 188). En bedömning ska göras av brottets straffvärde. Vid en sådan straffvärdesprövning ska åklagaren beakta de straffvärdehöjande och straffvärdelindrande omständigheter enligt 29 kap. BrB i den mån de är kända. Förundersökningsbegränsning ska kunna ske om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader.

Andra stycket har ändrats endast i språkligt hänseende.

I paragrafens **tredje stycke** anges att undersökningsledaren ska meddela beslut om förundersökningsbegränsning. Polismyndigheten kan således besluta om förundersökningsbegränsning i de förundersökningar som myndigheten leder. Vissa beslut är dock förbehållna åklagare. Det gäller förundersökningsbegränsning enligt första stycket 1, dvs. disproportionsfallet. Det gäller även förundersökningsbegränsning i de fall då förutsättningarna för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 2 och andra stycket föreligger. Ändringarna har behandlats i kapitel 7.

23 kap. 4 b § Om det är nödvändig för att utreda en omfattande och komplicerad brottslighet effektivt och inom rimlig tid får åklagare besluta att inrikta utredningen på en del av brottsligheten. Förundersökningen ska inriktas på den allvarligaste brottsligheten. Avseende andra brott får förundersökningen läggas ned om

- 1. det kan antas att brottet inte skulle föranleda någon svårare påföljd än fängelse sex månader,*
- 2. något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, och*
- 3. beslutet inte avser någon som inte har fyllt 18 år.*

Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökningen inte ska inledas.

Beslut om att lägga ned eller att inte inleda förundersökning enligt denna paragraf ska grundas på ett skriftligt inriktningsbeslut som beskriver brottslighetens omfattning och utredningens inriktning.

I normalfallet kan även sammansatta brottshärvor utredas i ett sammanhang. I vissa fall kan dock åklagaren finna att det inte är möjligt att på ett effektivt sätt genomföra en förundersökning som omfattar alla brott i brottshärvan. Enligt bestämmelsens **första stycke** kan åklagaren fatta ett beslut att inrikta utredningsresursen på en viss del av en brottslig verksamhet för att kunna utreda brottsligheten på ett effektivt sätt och inom rimlig tid. Förundersökningen ska ta sikte på den allvarligaste brottsligheten. Det hindrar inte att åklagaren avseende en viss person koncentrerar utredningen till en viss del av dennes brottslighet, även om de brott som inte ska utredas är lika allvarliga som de som utredningen ska inriktas mot. Så kan t.ex. vara fallet om samma person under en följd av år har deltagit i en brottshärva och begått samma typ av brott gång på gång. Vad som är den allvarligaste brottsligheten bör avgöras med ett helhetsperspektiv på utredningen. När det är nödvändigt att utreda även andra brott för att kunna styrka de allvarligaste

brotten eller dess omfattning bör utredningen omfatta även dessa brott.

Behovet av sådant inriktningsbeslut kan i första hand uppkomma i utredningar avseende omfattande och komplicerad brottslighet som kännetecknas av att den begås av ett flertal personer inom ramen för mer eller mindre strukturerade brottshärvor. Typiskt sett finns det vid denna typ av kriminalitet en eller ett antal personer, s.k. huvudmän, som har stor delaktighet i den brottsliga verksamheten. Ett antal andra personer har sannolikt varit delaktiga i mindre omfattning och deras brottslighet har som regel varit beroende av huvudmännens. Förundersökningar om grov ekonomisk brottslighet, människohandel, människosmuggling och korruptionsbrott är exempel på utredningar som ofta uppvisar dessa kännetecken. Vid mindre omfattande brottslighet kan de befintliga möjligheterna till förundersökningsbegränsning som huvudregel vara tillräckliga. De brott avseende vilka förundersökningen kan läggas ned är sådana som undersökningsledaren inte har prioriterat utredningsresursen mot.

Bestämmelsen är motiverad av processekonomiska hänsyn. Enligt bestämmelsen kan förundersökning avseende vissa brott som ingår som en del i en s.k. brottshärva läggas ned, trots att det i och för sig finns anledning till förundersökningens fullföljande och även om det innebär att vissa personer inte kommer att lagföras. Vid beslutet ska bl.a. vägas in möjligheten att bedriva förundersökningen effektivt även utan att en viss del av brottsligheten prioriteras. Vilken är den förväntade utredningstiden, respektive tidsvinsten med en prioritering av utredningsresursen? Det bör även övervägas om det finns några särskilda omständigheter som gör att samma tidsvinst inte kan åstadkommas genom mer utredningsresurser. Ytterligare en omständighet som ska beaktas är i vilken mån brottsligheten kan förväntas upphöra, även om en del av de som har begått brott inom ramen för brottshärvan inte ställs till ansvar.

Enligt bestämmelsen kan ett beslut att lägga ned en förundersökning fattas när som helst så länge undersökningen inte har slutförts. I likhet med vad som gäller för 23 kap. 4 a § blir skälen att lägga ned en förundersökning med hänvisning till processekonomiska motiv svagare ju mindre som återstår att utreda.

Beslutet om förundersökningsbegränsning fattas av åklagare. Detta gäller även om förundersökningen i övrigt leds av polismyndigheten.

Förutsättningarna för att lägga ned en förundersökning anges i tre punkter. Enligt den *första punkten* har straffvärdet och den förväntade påföljden för brottet betydelse för om förundersökningen kan läggas ned. Förundersökningsbegränsning får enbart ske avseende personer som inte har begått allvarligare brott än att den förväntade påföljden är högst sex månaders fängelse.

Det förutsätts i *andra punkten* att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Det finns mycket starka samhälleliga intressen som talar för att de brottsutredande myndigheterna ska ha förmåga att angripa den här typen av brottslig verksamhet. Av det följer att det krävs att de allmänna eller enskilda intressen som kan medföra att förundersökningen ändå inte får läggas ned avseende sådana brott ska vara av särskild tyngd. Ett väsentligt allmänt intresse som talar för att förundersökning ska genomföras kan vara att det finns starka intressen att viss egendom förverkas. Det kan även finnas ett väsentligt allmänt intresse om det finns särskilda skäl för att återkalla en yrkeslegitimation eller liknande. Så kan exempelvis vara fallet om den misstänkte har utnyttjat sin tjänsteställning för att begå brotten eller om den misstänkte har ett yrke där det finns ett stort samhällsintresse att brottslig verksamhet inte förekommer. Ett annat skäl för att genomföra förundersökningen kan vara att en händelse har väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i det enskilda brottet eller att utredningen av brottet annan anledning har stor självständig betydelse i förhållande till den brottsliga verksamheten i dess helhet.

Vid bedömningen om det föreligger ett väsentligt enskilt intresse ska hänsyn tas till både den misstänkte och eventuella målsägaren. Vid frågan om det enskilda intresset är så väsentligt att förundersökningsbegränsning inte kan ske ska det beaktas om målsägarens integritet har blivit allvarligt kränkt genom brottsligheten. Om målsägaren har stora ekonomiska anspråk på den misstänkte och dessa anspråk inte kan tillgodoses på något annat sätt, t.ex. genom försäkring, kan det möjligen finnas anledning att saken ändå utreds.

Enligt *tredje punkten* får utredning av brottslighet som har begåtts av en gärningsman som är under 18 år inte underlåtas med stöd av bestämmelsen. Det gäller även om dessa brott, i förhållande till andra brottsmisstankar, som omfattas av inriktningsbeslutet, är mindre allvarliga.

Enligt **andra stycket** får beslutas att förundersökning inte ska inledas om det finns förutsättningar att lägga ned förundersökningen enligt första stycket redan innan den har inletts. Det som gäller enligt 4 a § tredje stycket om tillämpningen gäller i relevanta delar även här.

Enligt **tredje stycket** ska inriktningsbeslutet vara skriftligt. Beslutet ska fattas med en helhetssyn på det tillgängliga utredningsmaterialet. I inledningsskedet av en utredning kan detta material ofta vara ett omfattande underrättelsematerial. I beslutet bör redovisas brottshärvans omfattning och utformning, såvitt den är känd, samt vilket eller vilka brott utredningsresursen ska inriktas mot. Inriktningsbeslutet i sig innebär inte någon rättsverkan på de brott som inte ska prioriteras. Om det efter att inriktningsbeslutet är fattat framkommer nya omständigheter som påverkar bedömningen av hur utredningen bör omfatta för att genomföras på ett ändamålsenligt sätt, kan beslutet behöva omprövas och ett nytt inriktningsbeslut behöva fattas. Även förnyade inriktningsbeslut ska vara skriftliga.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.5.

11.3 Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)

10 § Endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får utföra åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan.

Paragrafen har ändrats på så sätt att den inskränkta behörigheten som tidigare har gällt vissa beslut om förundersökningsbegränsning och åtalsprövning har tagits bort. Det innebär att alla åklagare kan besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallet, enligt 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB, samt åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken och om återkallelse av sådan åtalsunderlåtelse.

Ändringarna har behandlats i kapitel 8.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

NJA II 1945:1

prop. 1981/82:41, Om förundersökningsbegränsningar m.m.

prop. 1984/85:3, Om åtalsunderlåtelse

prop. 1994/95:12, Handläggning av ungdomsmål

prop. 1994/95:23, Ett effektivare brottmålsförfarande

prop. 2003/04:89, Åtgärder för ett effektivare och snabbare brottmålsförfarande

prop. 2004/05:143, Överskottsinformation vid användningen av hemliga tvångsmedel m.m.

prop. 2007/08:68, Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet

Departementskrivelser och offentliga utredningar

Ds 2003:13, Överskottsinformation

Ds 2008:38, Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag

SOU 1976:47, Färre brottmål

SOU 1992:61, Ett reformerat åklagarväsende

SOU 2003:114, Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.

SOU 2004:47, Näringslivet och förtroendet

SOU 2005:84, En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare

SOU 2005:117, Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder
SOU 2010:15, Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp

Myndighetsbeslut m.m.

Brottsförebyggande rådet, Brå, Diarienummer D 1.1-0322/2004, Remissvar, Näringslivet och förtroendet (SOU 2004:47, Ju2004/4070/L1), 2004-09-23

Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, Mängdbrottsuppdraget, Delredovisning, 2009-11-30

Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, Mängdbrottsuppdraget, Slutredovisning, Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott, 2010-05-27

Ekonomistyrningsverket, Polisen – Styrning och ledning, Rapport 2009:6

JO 1956 s. 3

JO-beslut, dnr. 2672-2008

JO-beslut, dnr. 5228-2007

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, Granskning av polisens och åklagarmyndighetens åtgärder i samband med utredningen av mordet på Pernilla Hellgren, 2010-02-04

Riksrevisionen, Från många till en – sammanslagningar av myndigheter, 2010 (RiR 2010:3)

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen, Ny arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning – förslag från en arbetsgrupp. (RÅ 2002/0932 och RPS USE-124-3661/02), 2003-01-03

Riksåklagarens idéskrift Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, år 2006

Riksåklagarens riktlinjer Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2008:2)

Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för år 2007

Litteratur, artiklar och uppsatser

- Bring, T. m.fl., Förundersökning, Upplaga 4, Norstedts Juridik, 2009
- Dagens nyheter, "Detta har hänt i Systembolagshärvan", 2004-09-27
- Dagens nyheter, "Polisens samarbete med brottslingar ökar", 2005-03-12
- Korsell, L., m.fl., Organiserad brottslighet i Sverige, Liber 2009
- Lundkvist, P., "Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning", *Svensk Juristtidning*, 1999, s. 282–287
- Persson, Leif G.W., Högre uppkläring av mängdbrotten, PM 2005-12-08
- Svensk polis, "Regeringen kräver: Mängdbrott måste utredas fortfarande", oktober 2009

Kommittédirektiv



Förändrade regler om förundersökningsbegränsning i brottmål

Dir.
2009:50

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2009.

Sammanfattning av uppdraget

Straffsystemet har under senare år, bl.a. som en följd av ökad internationalisering, ställts inför en alltmer sammansatt och komplicerad kriminalitet. Parallellt med denna utveckling har antalet ärenden vid polis- och åklagarmyndigheterna ökat. För att uppnå goda resultat vid brottsbekämpningen är det väsentligt att förundersökningen håller hög kvalitet och slutförs inom rimlig tid. Mot denna bakgrund finns det anledning att utreda förutsättningarna för vissa förändringar i reglerna om förundersökningsbegränsning i brottmål. En särskild utredare ska därför bl.a.

- ta ställning till om åklagares behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i omfattande och komplicerade förundersökningar bör utökas,
- ta ställning till om polismyndigheterna bör ges behörighet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall, och
- lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2010.

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Med de höga krav på kvalitet, rättssäkerhet och effektivitet som måste ställas på brottmålsprocessen följer ett behov att mot bakgrund av samhällsutvecklingen överväga om de regler som de

brottsutredande myndigheterna har att tillämpa är ändamålsenligt utformade. Regeringen har därför redan gett en särskild utredare i uppdrag att utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas och överväga hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål bör vara utformat (dir. 2009:35).

Under senare år har straffsystemet, bl.a. som en följd av ökad internationalisering, ställts inför en alltmer sammansatt och komplicerad kriminalitet. Parallellt med denna utveckling har antalet ärenden vid polis- och åklagarmyndigheterna ökat. Enligt statistik från Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) har antalet anmälda brott mot person (dvs. sådana brott som återfinns i 3–7 kap. brottsbalken) under den senaste tioårsperioden ökat från ca 145 000 under 1999 till ca 225 000 under 2008. Utvecklingen har tvingat de brottsutredande myndigheterna att göra prioriteringar som lett till att hanteringen av vissa typer av brottslighet, exempelvis s.k. mängdbrottslighet, försämrats med ökade handläggningstider och låg andel lagförda brott som följd. Justitieombudsmannen, Justiekanslern, BRÅ, Beredningen för rättsväsendets utveckling m.fl. har i olika sammanhang pekat på problem från effektivitets- och kvalitetssynpunkt i den brottsutredande verksamheten (se t.ex. JO-beslut, dnr 2672-2008, och SOU 2005:84).

För att uppnå goda resultat vid brottsbekämpningen är det väsentligt att förundersökningarna håller en hög kvalitet och slutförs inom rimlig tid. Både kvalitets- och tidsaspekten har avgörande betydelse för möjligheten att lagföra de brott som begås. Det är därför angeläget att de brottsutredande myndigheterna hanterar den samlade brottsligheten strategiskt genom ändamålsenliga prioriteringar och effektiva arbetsformer. Ett sådant strategiskt förhållningssätt förutsätter bl.a. att kompetens och resurser utnyttjas i varje del av den brottsutredande verksamheten så att den myndighet som leder en viss förundersökning också i största möjliga utsträckning tar fullt ansvar för denna. När det särskilt gäller hanteringen av omfattande eller på annat sätt komplicerade brottmål krävs det att förundersökningsledaren aktivt styr förundersökningens inriktning och innehåll.

Statsmakterna ställer stora krav på att rättsväsendets verksamhet utvecklas med sikte på ett effektivt resursutnyttjande (se t.ex. prop. 2008/09:1, uo 4, s. 13 f.). I syfte att effektivisera brottsbekämpningen har Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, i enlighet med Åklagarmyndighetens nyligen utfärdade riktlinjer (RåR 2008:2), valt att söka koncentrera utredningsresurserna

till de uppgifter som är mest angelägna genom att i större utsträckning tillämpa reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i olika sammanhang, bl.a. genom en idéskrift som en arbetsgrupp ledd av dåvarande riksåklagaren presenterade 2006 (Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift), anmält ett behov av utökade möjligheter till förundersökningsbegränsning.

Mot den beskrivna bakgrunden och med hänsyn till att reglerna om förundersökningsbegränsning inte har setts över sedan de infördes för snart 30 år sedan finns det anledning att utreda förut-sättningarna för vissa förändringar i reglerna om förundersök-ningsbegränsning i brottmål.

Gällande rätt

Obligatorisk åtalsplikt och förundersökningsplikt

Svensk rätt bygger på principen om obligatorisk åtalsplikt och en därmed sammanhängande förundersökningsplikt.

Den obligatoriska åtalsplikten regleras i 20 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) och innebär att åklagare är skyldiga att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. Det finns flera undantag från åtalsplikten bland annat genom reglerna om åtalsunderlåtelse och om särskild åtalsprövning för vissa brott. Ett beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter att det är klarlagt i utredningen, t.ex. genom ett erkännande, att den misstänkte begått brottet. Beslutet motsvarar en lagföring av brottet som kan beaktas t.ex. vid ett efterföljande återfall.

Förundersökningsplikten innebär en skyldighet för myndigheterna att utreda de brott som anmäls. Enligt 23 kap. 1 § RB ska en förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Förundersökning behöver enligt paragrafens andra stycke dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. En förundersökning behöver enligt 23 kap. 22 § RB inte heller genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter eller som har koppling till en pågående rättegång.

För en polisman är det möjligt att enligt 9 § polislagen (1984:387) besluta om rapporteftergift utan att inleda förundersökning om brottet med hänsyn till omständigheterna är obetydligt och det är uppenbart att annan påföljd än böter inte är aktuell.

Förundersökningsbegränsning

Reglerna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB utgör processekonomiskt motiverade undantag från plikten att genomföra en förundersökning. För det första är det möjligt att inte inleda eller lägga ned en förundersökning om brottsmisstanke som vid lagföring inte skulle leda till annan påföljd än böter om det finns en obalans mellan kostnaderna för utredningen och sakens betydelse (s.k. disproportionsfall). Denna möjlighet är enligt förarbetena avsedd att användas framför allt vid brott med anknytning till komplicerade och därmed resurskrävande jorddelningsrättsliga eller grannelagsrättsliga förhållanden, t.ex. markintrång, olovligt fiske och olovlig jakt (prop. 1981/82:41 s. 34). För det andra är det möjligt att inte inleda eller lägga ned en förundersökning då det kan antas att reglerna om åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning medför att åtal inte kommer att väckas och då något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet.

Bestämmelsen motiverades då den infördes med att polis och åklagare skulle få bättre möjligheter att använda sina resurser till att utreda allvarlig brottslighet (a. prop. s. 1). Det föredragande statsrådet framhöll att bestämmelsen ger en möjlighet att lägga ned en förundersökning av det skälet att förundersökningens fullföljande skulle föra med sig kostnader eller arbetsinsatser som ter sig oproportionerliga eller meningslösa när man sätter dem i relation till den samhällsreaktion som kan komma i fråga för brottsligheten (a. prop. s. 18). Till skillnad från beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter ett beslut om förundersökningsbegränsning inte att skuldfrågan är klarlagd. De brottsutredande myndigheterna kan därför i ett tidigt skede avbryta utredningsarbetet med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. Från processekonomisk synpunkt är förundersökningsbegränsning därför av särskilt stor betydelse (jfr prop. 1984/85:3 s. 20).

Beslut om förundersökningsbegränsning ska meddelas av åklagare, oavsett om denne är förundersökningsledare eller om förundersökningen leds av en annan myndighet. Är det en polismyn-

dighet som leder en viss förundersökning måste myndigheten därför låta åklagare avgöra frågan om att begränsa förundersökningen. I förarbetena framhölls att det får förutsättas att kontakterna i sådana frågor sker snabbt och formlöst (prop. 1981/82:41 s. 35).

Vad ska utredas?

Bör möjligheterna till förundersökningsbegränsning utökas?

Det är angeläget för straffsystemets legitimitet att den brottslighet som begås i samhället följs av reaktioner som uppfattas som rimliga. Av kravet på rimliga reaktioner följer bl.a. att brottsutredningarnas omfattning måste ställas i relation till den påföljd som kan bli aktuell för brottet, målsägandens och den misstänktes intresse av en skyndsam handläggning samt rättsväsendets tillgängliga resurser för den samlade brottsbekämpningen. Vid en sådan avvägning ska rättssäkerhetshänsyn särskilt beaktas. För att upprätthålla systemets legitimitet måste vidare brottsutredningarna hålla sådan kvalitet att de beslut som fattas inom ramen för en förundersökning är välgrundade och hållbara vid en efterföljande granskning.

Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB utformades i en tid då brottsligheten såg delvis annorlunda ut. Under de senaste åren har en typ av kriminalitet som kännetecknas av att den bedrivs inom ramen för mer eller mindre strukturerade grupperingar av personer med olika grad av delaktighet i huvudbrottet etablerat sig. Utredningar om sådan brottslighet kompliceras ofta av att de innefattar internationella förgreningar. Förundersökningar om ekonomisk brottslighet, människosmuggling, människohandel, stöldhärvor och korruptionsbrott omfattar regelmässigt förutom en eller flera huvudmän även ett stort antal personer vars kriminalitet i varierande grad är beroende av huvudmannens. Beträffande huvudmännen finns det i dessa ärenden en möjlighet att begränsa förundersökningen med utgångspunkt i vad som bedöms utgöra en från processekonomiska och allmänpreventiva hänsyn rimlig påföljd. Någon möjlighet att underlåta att utreda brott som de i förhållande till huvudmännen mer perifert misstänkta personerna har begått finns emellertid inte. En förundersökning kan enbart begränsas i fråga om brottsmisstankar kopplade till en viss person och inte till att enbart avse vissa personer. För att kunna utreda samtliga misstänkta personer i en omfattande brotts-

härva måste i regel även huvudmännens fullständiga brottslighet utredas och reglerna om förundersökningsbegränsning blir därför ofta verkningslösa även för huvudmännen. Utredningarna riskerar därmed att snabbt växa sig ohanterliga.

Utredningarnas omfattning har betydelse för brottsbekämpningens kvalitet. Ett särskilt problem med alltför omfattande utredningar är den försämring av bevisläget som långvariga utredningstider ger upphov till. Ett försämrat bevisläge innebär ökade svårigheter att lagföra brotten. Långa handläggningstider leder också till att straffmätningen påverkas. Dessutom medför alltför omfattande utredningar att det finns en risk att rättsväsendets samlade resurser inte förmår hantera den mest samhällsfarliga kriminaliteten. De beskrivna effekterna undergräver straffsystemets förmåga att hantera den allvarliga brottsligheten.

Även ur ett medborgarperspektiv är det betydelsefullt att utredningarnas omfattning och därmed handläggningstiderna begränsas. Målsäganden, den misstänkte och vittnen har ett befogat intresse av att så snart som möjligt få besked om utfallet av en förundersökning. De faktorer som talar för att förundersökningarnas omfattning begränsas måste emellertid vägas bl.a. mot målsägandens intresse av att åtal väcks, trovärdigheten i straffsystemet och principen om att lika fall ska behandlas lika.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i olika sammanhang framhållit att den brottslighet som begås inom kriminella grupperingar nödvändiggör olika former av rationaliseringar och prioriteringar från myndigheternas sida i den operativa hanteringen för att det ska vara möjligt att uppnå goda resultat i brottsbekämpningen. Med detta följer en risk att förundersökningsplikten inskränks av praktiska hänsyn. Det är angeläget att de prioriteringar som görs inom ramen för en förundersökning är reglerade och grundas på förutsebarhet och likhet i rättstillämpningen.

Som framgått har de processekonomiska skäl som motiverade reglerna om förundersökningsbegränsning haft svårt att få genomslag i förhållande till viss typ av kriminalitet som har utvecklats efter att reglerna infördes. Det är därför motiverat att undersöka om reglerna är ändamålsenliga.

Utredaren ska

- ta ställning till om det bör införas en befogenhet för åklagare att begränsa förundersökningen i omfattande och komplicerade mål

till vissa personer och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid sådana beslut,

- särskilt analysera lämpligheten av en sådan utvidgad möjlighet till förundersökningsbegränsning från rättssäkerhetssynpunkt, bl.a. med hänsyn till principen om allas likhet inför lagen och målsägandens ställning i brottmålsprocessen,
- analysera om en sådan utökad möjlighet till förundersökningsbegränsning får betydelse för åklagarens roll i brottmålsprocessen och överväga om särskilda behörighetsregler bör gälla för dessa beslut, samt
- lämna de förslag till fullständiga författningsändringar som följer av uppdraget, varvid bl.a. bör övervägas om en ny bestämmelse om förundersökningsbegränsning som är oberoende av reglerna om åtalsunderlåtelse bör införas eller om bestämmelsen om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § 1 stycket 1 p RB bör utvidgas till att omfatta även brottsmisstankar som kan leda till villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter.

Utredaren är fri att lämna sådana närliggande förslag till författningsändringar som bedöms befogade för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.

Bör polismyndigheterna få befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning i vissa fall?

En polismyndighet är i normalfallet undersökningsledare när det gäller förundersökningar av enkel beskaffenhet och förundersökningar som ännu inte har någon skäligen misstänkt för brottet. En åklagare ska dock ta över förundersökningsledningen om detta är påkallat av särskilda skäl, vilket exempelvis kan vara fallet i komplicerade ärenden. Den närmare definitionen av vad som utgör brott av enkel beskaffenhet har reglerats på myndighetsnivå (jfr 23 kap 3 § RB, ÅFS 2005:9, 3 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten, RPSFS 2009:11, FAP 403-5).

Polismyndigheterna har som beskrivs ovan inte någon befogenhet att fatta beslut om att inte inleda eller lägga ned en förundersökning med hänvisning till reglerna om förundersökningsbegränsning. Detta innebär att en polismyndighet som bedömer att det kan

finnas skäl att begränsa en förundersökning som myndigheten leder ska kontakta åklagare för att denne ska avgöra frågan. Ärendet överlämnas då från polismyndigheten till en åklagare som efter inläsning och beslut i förekommande fall återlämnar ärendet till polismyndigheten för fortsatt handläggning. Eftersom arbetsbelastningen vid landets polismyndigheter och åklagarkammare är hög torde de snabba och formlösa kontakter som förutsattes vid införandet av bestämmelsen om förundersökningsbegränsning sällan förekomma i praktiken. Det totala antalet överlämnanden av polisleda förundersökningar mellan polis- och åklagarmyndighet under pågående förundersökning bidrar till att göra den sammanlagda ärendehanteringens administrativt otymplig med långa handläggningstider som följd.

Skälet till åklagares exklusiva behörighet i frågan om förundersökningsbegränsning hör samman med att beslut om att begränsa en förundersökning ofta beskrivs som ett preliminärt beslut i åtalsfrågan. Beslutsfattaren gör inför beslutet en prognos om det framtida utfallet av en utredning som ännu inte har genomförts i förhållande till en förväntad påföljd. Sådana prognoser har ansetts kräva en sådan juridisk och processtrategisk kompetens som åklagare besitter. Det faktum att det är en annan myndighet än den som tar emot en anmälan om brott som fattar besluten om att begränsa förundersökning anses dessutom utgöra en form av garanti för en objektiv och saklig bedömning.

Frågan är emellertid hur dessa argument förhåller sig till en modern ansvarsfördelning mellan polismyndighet och åklagarmyndighet. Det kan hävdas att den myndighet som har tilldelats ansvaret för att leda en förundersökning också bör ha kompetens och befogenhet att ta fullständigt ansvar för förundersökningens bedrivande. Ett flertal av besluten att begränsa en förundersökning som leds av en polismyndighet avgörs i praktiken relativt standardiserat och rutinmässigt. För viss typ av okomplicerad brottslighet (t.ex. vissa bötesbrott) är det ofta självklart vilken påföljd som ska följa på brottet. Det finns inte något som hindrar att den kompetens som dessa avgöranden kräver skulle kunna utvecklas inom dagens polismyndigheter. Ett krav på sådan kompetensutveckling inom polismyndigheterna skulle kunna bidra till en intern förstärkning av den polisiära förundersökningsledarrollen generellt och därmed till en allmän kvalitetshöjning av polisens utredningsverksamhet. Det kan i detta sammanhang nämnas att polismyndigheterna redan har ett utrymme både att göra lämplighetsbedömningar vid han-

tering av brott med stöd av reglerna om rapportteftergift och att lagföra brott genom bestämmelserna om ordningsbot.

Det är alltså motiverat att överväga en förändring när det gäller polismyndigheternas befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning i vissa fall. Utredaren ska därför

- ta ställning till om polismyndigheterna bör ges befogenhet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall,
- överväga vilken närmare omfattning en sådan befogenhet i så fall bör ha och vilken kompetens som måste säkerställas inom polismyndigheterna för att en förändring i ansvarsfördelningen ska vara möjlig,
- uppmärksamma och analysera de rättssäkerhetsfrågor som aktualiseras med en sådan förändring, och
- lämna de förslag till fullständiga författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Uppdragets genomförande

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

Samråd och redovisning

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda dels med Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten samt andra myndigheter i den utsträckning utredaren finner lämpligt, dels med utredningen Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet (Ju 2009:35). Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2010.

(Justitiedepartementet)



Rikspolisstyrelsen
Polisavdelningen

FÖRFRÅGAN

Datum
2009-09-11

1 (2)

Samtliga polismyndigheter

Förändrade regler om förundersökningsbegränsning

Regeringen har beslutat om tillsättande av en utredning som ser över reglerna om förundersökningsbegränsning¹. Bland annat ska utredningen ta ställning till om polismyndigheterna bör ges behörighet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall. Allmänna utgångspunkter för uppdraget är bland annat att:

- den myndighet som leder en viss förundersökning i största möjliga utsträckning ska ta fullt ansvar för denna,*
- ordningen som idag gäller att endast åklagaren kan fatta beslut om förundersökningsbegränsning, medför ökad administration i form av överlämnanden fram och tillbaka av ett ärende mellan polis och åklagare och längre handläggningstider,*
- en modern ansvarsfördelning mellan polismyndighet och åklagarmyndighet bör medföra att den som tilldelats ansvaret att leda en förundersökning också bör ha kompetens och befogenhet att ta fullständigt ansvar för förundersökningens bedrivande,*
- ett flertal beslut om förundersökningsbegränsning i polisledda förundersökningar i praktiken är relativt standardiserade och rutinmässiga och det finns inget som hindrar att den kompetens som krävs skulle kunna utvecklas inom dagens polismyndigheter,*
- denna kompetensutveckling skulle kunna bidra till en intern förstärkning av den polisiära förundersökningsledarrollen generellt och därmed en allmän kvalitetshöjning av polisens utredningsverksamhet.*

Rikspolisstyrelsen vill därför informera myndigheterna om den pågående utredningen, som framför allt kommer att beröra förundersökningsledarna. Som förberedelse önskas en inventering av hur myndigheterna, framför allt förundersökningsledarna och i första hand de som genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen om 20 veckor, ser på detta och vi önskar därför svar på följande frågor:

¹ Direktiv 2009:50 Förändrade regler om förundersökningsbegränsning i brottmål

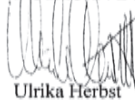
RIKSPOLISSTYRELSEN

2009-09-08

1. I hur stor andel av ärenden där polisen leder förundersökningen uppkommer fråga om eventuell förundersökning begränsning?
2. Hur mycket fördröjs ett ärende i genomsnitt genom att åklagare ska fatta beslut om förundersökning begränsning, jämfört med om beslutet kunde fattas av polisiär förundersökning ledare?
3. Förekommer det, och i så fall i hur stor andel av ärendena, att åklagaren inte delar den polisiära förundersökning ledarens bedömning av att beslut om förundersökning begränsning bör fattas?
4. Vilka fördelar respektive nackdelar skulle det medföra om den polisiära förundersökning ledaren fattar beslut om förundersökning begränsning?
5. Anser ni att Polisen ska ha möjlighet att fatta beslut om förundersökning begränsning och i så fall för vilka brott?
5. Hur kan brottsofferintresset tillgodoses vid beslut om förundersökning begränsning?
6. I vilken utsträckning upplever förundersökning ledarna att de som genomgått den nationella förundersökning ledarutbildningen på 20 veckor har fått tillräcklig kompetens och grund för att kunna fatta beslut om förundersökning begränsning?
7. Vilken eventuell ytterligare utbildning skulle kunna bli aktuell?
8. Hur många förundersökning ledare har myndigheten idag som genomgått den nationella förundersökning ledarutbildningen om 20 veckor?

Ert svar önskas senast **torsdagen den 8 oktober** och skickas via GW till Rikspolisstyrelsen, Ylva Evers (ylva.evers@polisen.se).

PÖLISAVDELNINGEN



Ulrika Herbst



Ylva Evers

Bilaga: Företeckning över hur många i varje polismyndighet som genomgått den nationella förundersökning ledarutbildningen om 20 veckor.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadedånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informations säkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster
och diskussion om hur migrationens ut-
vecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid
försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårds-
lag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]
- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]
- Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt mål-inriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttbidsbidrag och unionsrätten. [26]