

Lagrådsremiss

Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 29 september 2011

Beatrice Ask

Katrin Hollunger Wågner
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att särregleringen av förundersökningsledarskap i 3 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare upphävs så att polismyndighet kan leda förundersökningar mot unga lagöverträdare i fler fall än tidigare.

Vidare föreslås att polismyndighet får behörighet att i vissa fall besluta om förundersökningsbegränsning inom ramen för sitt förundersökningsledarskap. Förslaget utgår från grundtanken att förundersökningsledaren ska ha ansvar för förundersökningen i dess helhet.

I lagrådsremissen föreslås också att tillämpningsområdet utvidgas för bestämmelsen i 23 kap. 4 a § första stycket 1 rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning i de fall kostnaderna för fortsatt utredning inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse.

Lagändringen som avser behörighet för polismyndighet att besluta om förundersökningsbegränsning i vissa fall föreslås träda i kraft den 1 januari 2013. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 mars 2012.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	5
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Utgångspunkter för en reform.....	9
5	Nuvarande ordning.....	10
5.1	Obligatorisk åtalsplikt och förundersökningsplikt.....	10
5.2	Undantag från obligatorisk åtalsplikt och förundersökningsplikt.....	11
5.2.1	Åtalsunderlåtelse.....	11
5.2.2	Förundersökningsbegränsning.....	12
5.2.3	Beslutsbehörighet.....	14
5.3	Ansvar för förundersökningen.....	15
6	Överväganden och förslag.....	17
6.1	Behörighet för polismyndighet att besluta om förundersökningsbegränsning.....	17
6.2	Förundersökningsledning vid ungdomsbrott.....	22
6.3	Utvidgning av disproportionsregelns tillämpningsområde.....	26
7	Ikraftträdande, m.m.	29
8	Ekonomiska konsekvenser.....	30
9	Författningskommentar.....	31
9.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	31
9.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	31
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.....	32
Bilaga 1	Sammanfattning av SOU 2010:43.....	34
Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet SOU 2010:43.....	39
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2010:43).....	41
Bilaga 4	Sammanfattning av SOU 2005:85 i den del det avser förundersökning mot personer under 18 år.....	42
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2005:84).....	44
Bilaga 6	Sammanfattning av Ds 2010:9 i den del den avser särregleringen av förundersökningsledarskap i ungdomsärenden.....	45
Bilaga 7	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2010:9).....	46

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Häri genom föreskrivs att 23 kap. 4 a § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

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 *skall* inledas.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av åklagare.

Föreslagen lydelse

4 a §¹

En 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 *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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2012.

¹ Senaste lydelse SFS 1985:13.

2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 4 a § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 2.1

Föreslagen lydelse

4 a §

En 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 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 åklagare.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av *den polismyndighet eller åklagare som leder förundersökningen. Beslut enligt första stycket 1, beslut enligt första stycket 2 när det gäller åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket samt beslut enligt andra stycket att i motsvarande fall inte inleda förundersökning, meddelas dock alltid av åklagare.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

*dels att 3 § ska upphöra att gälla,
dels att 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt arton år *skall* åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan, inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller det annars finns skäligen misstanke att han eller hon har begått brottet. Sådant yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, *skall*, om möjligt, *yttrande begäras* senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken.

Ett yttrande *enligt första stycket skall* innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare *skall* yttrandet innehålla en redovisning

I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt arton år *ska* åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan, inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller det annars finns skäligen misstanke att han eller hon har begått brottet. Sådant yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, *ska*, om möjligt, *undersökningsledaren begära ett sådant yttrande som avses i första stycket* senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken.

Ett yttrande *ska* innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare *ska* yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som

¹ Senaste lydelse SFS 2006:894.

av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna *skall* redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av socialtjänstlagen och i en vårdplan om de vidtas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna *skall* framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet *skall*, om åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt.

Nämnden *skall* även utan samband med yttrande lämna åklagaren de upplysningar som denne begär i fråga om den unge.

nämnden avser att vidta. Åtgärderna *ska* redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av socialtjänstlagen och i en vårdplan om de vidtas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna *ska* framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet *ska*, om *undersökningsledaren eller, i de fall som avses i första stycket*, åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt.

Nämnden *ska* även utan samband med yttrande lämna *den som har ansvar för att inhämta yttrande* de upplysningar som denne begär i fråga om den unge.

12 §²

I sin begäran om yttrande skall åklagaren ange inom vilken tid yttrandet skall lämnas och, om det är lämpligt, ge socialnämnden anvisningar för hur yttrandet kan begränsas. Om nämnden inte kan lämna sitt yttrande inom den föreskrivna tiden, får åklagaren medge att yttrandet lämnas senare. Yttrandet får lämnas muntligen vid ett sådant sammanträde som avses i 18 §, om det är nödvändigt för att hålla tidsfristen.

Den som begär yttrande enligt 11 § ska ange inom vilken tid yttrandet ska lämnas och, om det är lämpligt, ge socialnämnden anvisningar för hur yttrandet kan begränsas. Om nämnden inte kan lämna sitt yttrande inom den föreskrivna tiden, får den som begärt yttrandet medge att det lämnas senare. Yttrandet får lämnas muntligen vid ett sådant sammanträde som avses i 18 §, om det är nödvändigt för att hålla tidsfristen.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2012.

² Senaste lydelse SFS 1994:1760.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav i juni 2009 en särskild utredare i uppdrag att överväga förändringar i reglerna om förundersökningsbegränsning i brottmål. Utredningen, som antog namnet Utredningen om förundersökningsbegränsning, överlämnade i juni 2010 betänkandet Förundersökningsbegränsning (SOU 2010:43). Betänkandets sammanfattning och författningsförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna framgår av *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2010/5473/Å).

Regeringen tillkallade i december 2000 en beredning med uppdrag att verka för rättsväsendets utveckling. Genom tilläggsdirektiv i november 2003 (dir. 2003:145) fick beredningen i uppdrag att bl.a. göra en översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. Beredningen, som antog namnet Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU), överlämnade i oktober 2005 delbetänkandet En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84). I betänkandet föreslås bl.a. att den särreglering av förundersökningsledarskapet som finns i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) upphävs. Betänkandets sammanfattning i denna del finns i *bilaga 4*. Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna framgår av *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2005/8928/Å).

Genom beslut i mars 2009 gav chefen för Justitiedepartementet en utredare i uppdrag att biträda departementet med en översyn av hur rättsväsendets myndigheter arbetar med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Utredaren överlämnade i december 2009 departementspromemorian Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet (Ds 2010:9). I promemorian föreslås bl.a. att särregleringen av förundersökningsledarskapet i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare upphävs. Promemorians sammanfattning i denna del finns i *bilaga 6*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2010/10548/PO).

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen föreslår i en gemensam promemoria, Förundersökningsledning vid brott begångna av ungdomar mellan 15–17 år, ingiven till Justitiedepartementet i maj 2011, att särregleringen i 3 § LUL upphävs (Ju2011/3962/Å).

I detta lagstiftningsärende behandlar regeringen förslagen i betänkandet Förundersökningsbegränsning utom förslaget att införa en möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning avseende vissa personer. Detta förslag bereds vidare inom Justitiedepartementet. Dessutom behandlas förslagen att upphäva särregleringen av förundersökningsledarskapet i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

4 Utgångspunkter för en reform

Under den senaste tioårsperioden har antalet ärenden vid polis- och åklagarmyndigheterna ökat. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet har antalet anmälda brott mot person (dvs. sådana brott som återfinns i 3–7 kap. brottsbalken) ökat från ca 152 000 år 2001 till ca 241 000 år 2010. Under samma tidsperiod har antalet anmälda bedrägeribrott (9 kap. brottsbalken) ökat från cirka 42 000 till knappt 115 000. Det totala antalet anmälda brott har under perioden 2001 till 2010 ökat från 1 189 393 till 1 370 399. Utvecklingen har tvingat de brottsutredande myndigheterna att göra prioriteringar som lett till att hanteringen av vissa brott, t.ex. s.k. mängdbrott, försämrats med längre handläggningstider och låg andel lagförda brott som följd. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Brottsförebyggande rådet, Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU), 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 är av hög kvalitet och slutförs inom rimlig tid. Både kvalitets- och tidsaspekten är avgörande för möjligheten att lagföra de brott som begås. För enskildas rättstrygghet är det betydelsefullt både att rättsväsendet i största möjliga utsträckning förmår att lagföra den brottslighet som förekommer och att handläggningstiderna är så korta som möjligt. När det gäller unga lagöverträdare finns det ett särskilt starkt intresse av en snabb reaktion från rättsväsendet.

Det är mot den beskrivna bakgrunden 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.

I budgetpropositionen för 2010 angav regeringen dels att inriktningen för ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan polis och åklagare bör vara att åklagarna ges större utrymme att utöva aktiv ledning av förundersökningar i komplicerade eller omfattande brottsutredningar, dels att polisen betydligt oftare bör vara förundersökningsledare i brottmålsärenden som kan anses vara av enkel beskaffenhet (prop. 2009/10:1, utgiftsområde 4, s. 26). Tankegångarna har följts upp i budgetpropositionen för 2011 där regeringen bl.a. uttalar att Åklagarmyndigheten och polisen har ett gemensamt ansvar för att på såväl central som lokal nivå uppnå en så effektiv och rättssäker fördelning av ansvaret för förundersökningsledningen som möjligt och att det i detta ligger att polisen i ännu större utsträckning bör vara förundersökningsledare när det finns förutsättningar för det (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 4, s. 24). Även i budgetpropositionen för 2012 understryker regeringen bl.a. att en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan polis och åklagare är av stor betydelse för att resurser och kompetens ska användas på bästa sätt i brottsutredningsverksamheten (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 4, s. 23).

Under de senaste åren har regeringen genomfört betydande resursförstärkningar av rättsväsendet som omfattar såväl polis och åklagare som domstolar. Det är dock inte realistiskt att tänka sig att enbart resursförstärkningar kan mota den brottslighet som förekommer. Regeringen har därför, t.ex. inom ramen för den nationella mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet och det s.k. mängdbrottsuppdraget (Ju2009/3950/Å), tydliggjort de förväntningar som finns om att de brottsutredande myndigheterna kontinuerligt arbetar med att utveckla arbetsformer och överväga organisationsförändringar för att kunna fullgöra sitt uppdrag när det gäller brottsbekämpning. I de senaste årens budgetpropositioner och regleringsbrev har regeringen särskilt understrukit betydelsen av en kompetensförstärkning när det gäller de polisiära förundersökningsledningarna för att dessa självständigt ska kunna fullgöra sin brottsutredande uppgift (t.ex. prop. 2010/11:1, utgiftsområde 4, s. 24). Vid myndigheterna pågår till följd härav numera ett ständigt metod- och kompetensutvecklingsarbete för att bättre kunna hantera den brottslighet som finns.

Vid sidan om myndigheternas ansvar för att prioritera och effektivisera sitt arbete förutsätter de höga krav på kvalitet och effektivitet som måste ställas på brottmålsprocessen dessutom att lagstiftaren i takt med samhällsutvecklingen ser till att de regler som de brottsbekämpande myndigheterna har att tillämpa är ändamålsenligt utformade och säkerställer att utredning och lagföring av brott kan ske under rättssäkra former.

5 Nuvarande ordning

5.1 Obligatorisk åtalsplikt och förundersökningsplikt

Svensk rätt utgår från principen om obligatorisk åtalsplikt. Av denna följer en förundersökningsplikt.

Den obligatoriska åtalsplikten regleras i 20 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) och innebär att åklagare, om inte annat är stadgat, ska väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Utgångspunkten är att åklagaren är skyldig att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. Ett rättssystem med den obligatoriska åtalsplikten som grundläggande princip avser främja en rättstillämpning i enlighet med principerna om legalitet, likabehandling och förutsebarhet och därmed motverka misstankar om att ovidkommande hänsyn avgör om åtal ska väckas.

Förundersökningsplikten innebär en skyldighet för åklagare och polis att utreda de brott som begås. Av 23 kap. 1 § RB framgår att en förundersökning ska inledas så snart det av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts. En förundersökning behöver 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 (s.k. förenklad utredning).

Förundersökningens syfte är enligt 23 kap. 2 § RB att utreda vem som kan misstänkas för det aktuella brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal samt att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en domstolsförhandling. Om det inte längre finns anledning att fullfölja en förundersökning ska denna enligt 23 kap. 4 § andra stycket andra meningen RB läggas ned. Om någon skäligen misstänkt person inte har kunnat hittas, spår efter brottslingen inte har kunnat anträffas, den misstänkte har avlidit eller avvikit, den misstänkte är oskyldig eller det framkommer att det inte föreligger något brott så finns i regel inte någon anledning att fullfölja förundersökningen (prop. 1981/82:41 s. 33).

5.2 Undantag från obligatorisk åtalsplikt och förundersökningsplikt

5.2.1 Åtalsunderlåtelse

Bestämmelsen om obligatorisk åtalsplikt i 20 kap 6 § RB innehåller ett förbehåll av innebörd att åtal ska väckas ”om ej annat är stadgat”. De undantag från åtalsplikten som avses med förbehållet är, förutom de möjligheter att lagföra lindrigare brottslighet genom ordningsbot eller strafföreläggande som följer av bestämmelserna i 48 kap. RB och de krav på särskild åtalsprövning som finns beträffande vissa brott i bl.a. brottsbalken, möjligheterna att underlåta åtal som framgår av bestämmelserna i 20 kap. 7 § RB och 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

Av bestämmelsen i 20 kap. 7 § RB framgår att åklagare, under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, i vissa fall får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse). Åtal får underlåtas om det kan antas att det aktuella brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet eller om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd. Åtal får även underlåtas i andra fall om det 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 (s.k. extraordinära fall). Vid förundersökning mot personer under 18 år finns det utökade möjligheter till åtalsunderlåtelse enligt 17 § LUL.

Reglerna om åtalsunderlåtelse i svensk rätt bygger på ställningstagandet att en processordning som innebär att åtal alltid väcks om det finns förutsättningar för det i många fall skulle uppfattas som alltför rigid och rentav stötande. Vidare saknar strafflagstiftningen den precision som behövs för att endast klart straffvärda förfaranden ska falla inom det straffbara området. Dessutom har inte något modernt samhälle

kunnat frambringa resurser för att kunna beivra alla i och för sig straffbelagda beteenden som medborgarna gör sig skyldiga till, varför en viss prioritering är nödvändig (jfr prop. 1994/95:23 s. 86).

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 och registreras i belastningsregistret samt kan beaktas exempelvis vid ett efterföljande återfall.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i syfte att effektivisera brottsbekämpningen valt att söka koncentrera utredningsresurserna till de uppgifter som är mest angelägna genom att i större utsträckning tillämpa bl.a. reglerna om åtalsunderlåtelse. I detta syfte och till ledning för åklagarnas tillämpning utfärdade Åklagarmyndigheten 2008 Riksåklagarens riktlinjer Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2008:2).

Mellan år 2006 och 2009 har antalet beslut om åtalsunderlåtelse ökat från cirka 21 000 till cirka 30 000. Antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten ökade under samma tidsperiod från cirka 535 800 till cirka 624 400. Andelen beslut om åtalsunderlåtelse i förhållande till det totala antalet brottsmisstankar har alltså ökat något.

5.2.2 Förundersökningsbegränsning

Reglerna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB utgör processekonomiskt motiverade undantag från plikten att genomföra en förundersökning och innebär att en förundersökning får läggas ned av resursskäl trots att det i och för sig av andra skäl finns anledning att fullfölja den. Förundersökningsbegränsning får ske i två angivna fall.

Av 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB följer att en förundersökning får 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 (s.k. disproportionsfall). Bestämmelsen är i första hand avsedd för brottsutredningar som har samband med invecklade jorddelnings- eller grannelagsrättsliga förhållanden (prop. 1981/82:41 s. 34). Som typexempel anges i förarbetena brottsanmälningar angående markintrång, vissa fall av egenmäktigt förfarande, olovligt fiske och olovlig jakt, dvs. sådana fall då utredningen inte sällan kan tänkas bli synnerligen omfattande och tidskrävande. Även om förarbetena preciserar bestämmelsens tillämpningsområde till i första hand dessa kategorier av brottsutredningar slås samtidigt fast att bestämmelsen kan bli tillämplig även i andra fall där det behövs tidskrävande utredningar. Det som bestämmelsen avser innefatta är inte sådana brott som till sin natur normalt är krävande från utredningssynpunkt. Bestämmelsen är i stället avsedd för situationer när det för bedömningen i det enskilda fallet av brottslighet som normalt är relativt okomplicerad att utreda krävs omfattande och kvalificerad utredning. Det ska alltså vara fråga om insatser som lagstiftaren normalt inte kan anses ha förutsett för att utreda aktuell typ av brottslighet (Fitger, Rättegångsbalken. En kommentar på Internet).

I förarbetena understryks vikten av att disproportionsregeln inte utnyttjas slentriamässigt utan att det i varje särskilt fall prövas om det finns skäl att lägga ned förundersökningen. Skäl som enligt förarbetena kan tala för en förundersöknings fortsatta bedrivande trots att kostnaderna i och för sig är oproportionerliga i förhållande till sakens betydelse är angelägenheten ur allmän synpunkt att genom ett domstolsavgörande klargöra ett osäkert rättsläge eller hänsynen till målsägandens ställning.

Av 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB följer att en förundersökning får läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Någon motsvarande allmän möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning om man kan förvänta sig en åtalsunderlåtelse enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns inte. Det har nämligen förutsatts att en förundersökning och ett beslut om åtalsunderlåtelse i allmänhet har en särskild betydelse som varning för en ung person som begår brott (prop. 1981/82:41 s. 21, prop. 1984/85:3 s. 26).

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

Bestämmelsen om förundersökningsbegränsning i rättegångsbalken motiverades då den infördes med att polis och åklagare skulle få bättre möjligheter att använda sina resurser till att utreda allvarlig brottslighet (prop. 1981/82:41 s. 1). Det föredragande statsrådet framhöll att bestämmelsen ger 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 ifråga för brottsligheten (a. prop. s. 18). Regeringen uttalade några år senare 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 (prop. 1994/95:23 s. 96). Principen om förundersökningsplikt borde därför, enligt vad regeringen då anförde, tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast då det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet.

Till skillnad från beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter ett beslut om förundersökningsbegränsning inte att skuldfrågan är klarlagd. I stället ska en hypotetisk bedömning av åtalsfrågan göras under antagande att förundersökningen avslutats och skuldfrågan klarlagts. Eftersom skuldfrågan inte måste utredas kan de brottsutredande myndigheterna i ett tidigt skede avbryta utredningsarbetet med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. Från processekonomisk synpunkt är förundersökningsbegränsning därför av särskilt stor betydelse (prop. 1984/85:3 s. 20).

Även om ett beslut om förundersökningsbegränsning kan fattas när som helst under en pågående förundersökning blir skälen att driva förundersökningen vidare starkare ju mindre som återstår att utreda.

Detta innebär också att målsägandens och den misstänktes eventuella intressen av att undersökningen fullföljs väger allt tyngre ju färre åtgärder som återstår att vidta (Fitger, Rättegångsbalken. En kommentar på Internet).

I Riksåklagarens riktlinjer Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2008:2) understryks betydelsen av att möjligheterna till förundersökningsbegränsning konsekvent tas till vara och att det är viktigt för att resursbesparingen ska bli störst möjliga att ett beslut om förundersökningsbegränsning fattas så snart som förutsättningar för det föreligger.

Mellan år 2006 och 2009 har antalet beslut om förundersökningsbegränsning ökat från knappt 30 000 till cirka 41 000. Antalet inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten ökade under samma tidsperiod från cirka 535 800 till cirka 624 400. Andelen beslut om förundersökningsbegränsning i förhållande till det totala antalet brottsmisstankar har alltså under tidsperioden ökat från cirka 5,5 procent till cirka 6,5 procent.

5.2.3 Beslutsbehörighet

I likhet med övriga beslut i åtalsfrågor fattas beslut om åtalsunderlåtelse av åklagare.

Åklagare är enligt 23 kap. 4 a § tredje stycket RB vidare ensamt behörig när det gäller beslut om förundersökningsbegränsning. Detta gäller även om en polismyndighet leder förundersökningen. Skälet för åklagares exklusiva behörighet i detta fall är att beslut om förundersökningsbegränsning anses vara ett preliminärt ställningstagande i åtalsfrågan. Inför beslutet görs en prognos om det framtida utfallet av en utredning som ännu inte har genomförts i förhållande till en förväntad påföljd. Dessa prognoser har ansetts kräva en sådan juridisk och processtrategisk kompetens som endast åklagare besitter. Om en polismyndighet leder förundersökningen måste myndigheten alltså vända sig till åklagare för avgörande av frågan om den ska begränsas eller inte. I förarbetena framhölls att det får förutsättas att kontakterna mellan myndigheterna i dessa frågor sker snabbt och formlöst (prop. 1981/82:41 s. 35).

I 10 § åklagarförordningen (2004:1265) finns en särskild behörighetsregel för beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket RB, s.k. extraordinära fall, och beslut om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB, s.k. disproportionsfall, som innebär att endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare är behöriga att fatta beslut. De särskilda behörighetsreglerna anvisar den restriktivitet i tillämpningen som lagstiftaren avsett beträffande dessa typer av beslut liksom den enhetlighet i praxis som eftersträvades då reglerna infördes. I samband med att kretsen av behöriga beslutsfattare för de extraordinära fallen utvidgades från ursprungligen enbart riksåklagaren till vad som nu gäller angav departementschefen som bakgrund bl.a. att det beträffande övriga fall av åtalsunderlåtelse under senare år eftersträvats att besluten ska fattas av den åklagare som handlägger målet för att undvika onödig

omgång (prop. 1984/85:3 s. 44). Departementschefen underströk samtidigt att någon ändring av den dittillsvarande restriktiva tillämpningen inte avsågs med behörighetsutvidgningen.

5.3 Ansvar för förundersökningen

Ett beslut att inleda en förundersökning fattas, enligt 23 kap. 3 § RB, av en polismyndighet eller en åklagare. Om det är en polismyndighet som har inlett förundersökningen och det rör sig om en sak som inte är av enkel beskaffenhet ska förundersökningsledningen övertas av åklagare så snart någon är skäligen misstänkt för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Vid bedömningen av frågan om särskilda skäl ska anses föreligga spelar polis och åklagares kompetens en viktig roll (Fitger, Rättegångsbalken. En kommentar på Internet.). I delbetänkandet En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84) uttryckte Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) principen för ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare som att den kvalificerade resurs som åklagarna utgör är begränsad och därför i stort sett inte ska behöva tas i anspråk för förundersökning vid utredning av de s.k. mängdbrotten utan att polisen i stället ska sköta dessa på egen hand (a. bet. s. 167 f.).

Den närmare definitionen av vad som utgör brott av enkel beskaffenhet anges på myndighetsnivå i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9, senast ändrad genom ÅFS 2011:4), det s.k. fördelningscirkuläret, som med stöd av 3 § förordningen (2004:1266) med instruktion för Åklagarmyndigheten meddelats av Åklagarmyndigheten i samråd med Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen har utfärdat likalydande föreskrifter i Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS 2005:11, FAP 403-5, senast ändrad genom RPSFS 2011:3). Av 4 § i Åklagarmyndighetens fördelningscirkulär framgår att de brott som anges i en till cirkuläret fogad bilaga i regel ska anses vara av enkel beskaffenhet. Bland dessa brott finns misshandel, olaga hot, stöld, bedrägeri, skadegörelse och våld mot tjänsteman. Det finns vissa undantag från katalogen över brott som anses vara av enkel beskaffenhet. Det gäller t.ex. brott som innefattar våld eller hot mot närstående och s.k. hatbrott.

Vid sidan av polis- och åklagarmyndighet har även Tullverket och Kustbevakningen, inom vissa i lag angivna områden, befogenhet att leda förundersökning. Tullverket får enligt 19 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) fatta beslut om att inleda förundersökning beträffande smugglingsbrott och andra brott som avses i 1 § smugglingslagen, bl.a. brott enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter samt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror. Kustbevakningen får enligt 7 a § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning inleda förundersökning om brott som avses i 20

kap. 4 eller 5 § sjölagen (1994:1009). Enligt 4 § lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg får Kustbevakningen besluta om att inleda förundersökning om brott mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller mot 2 kap. 4 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 2 § andra stycket eller 2 kap. 3 §. Både Tullverket och Kustbevakningen får dessutom besluta att inleda förundersökning om brott som avses i 1 § lag (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. I de fall Tullverket eller Kustbevakningen har befogenhet att leda förundersökning gäller de befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken för dessa myndigheter. Om saken som förundersökningen rör inte är av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller om det annars är påkallat av särskilda skäl. Den närmare definitionen av vad som utgör brott av enkel beskaffenhet anges när det gäller Tullverket på myndighetsnivå i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om fördelningen av mål mellan allmän åklagare och tullåklagare samt om deposition av böter (ÅFS 2005:23, senast ändrad genom ÅFS 2007:9). De brott som anges vara av enkel beskaffenhet är sådana brott som förskyller böter om situationen ändå inte är sådan att ärendet ska handläggas av åklagare.

När det gäller förundersökning mot personer under 18 år finns sedan 1995 en särreglering av förundersökningsledarskapet i 3 § LUL som innebär att förundersökningen alltid ska ledas av åklagare om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Som exempel på brott med en sådan straffskala kan nämnas misshandel, olaga hot och stöld, dvs. brott som om de begås av en person över 18 år normalt har en polisiär förundersökningsledare. Som skäl för att införa en särreglering anfördes att processrättsliga kunskaper och erfarenhet av bevisvärdering, liksom av brottmålsprocessen i övrigt, samt den möjlighet att kontinuerligt följa utredningen och därmed snabbt kunna fatta beslut i åtalsfrågan som följer med förundersökningsledarskapet talade för att åklagare bör leda förundersökningarna i ungdomsmålen. Det framhölls också att åklagares utbildning och erfarenhet gör dem mer lämpade att avgöra i vilken utsträckning det krävs ytterligare utredning för att säkra bevisning för en fällande dom och att fatta beslut om att avgränsa förundersökningen (prop. 1994/95:12 s. 58 f.).

Förundersökningsledaren har, enligt vad som framgår av 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948), ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Av 23 kap. 4 § andra stycket RB följer att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäller brott som kan följas av fängelse ska enligt 4 § LUL bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningsledaren ansvarar alltså för att de prioriteringar som sker inom ramen för en förundersökning leder till en effektiv och rättssäker handläggning.

En åklagares förundersökningsledarskap är personligt vilket innebär att varje enskild åklagare under tjänsteansvar beslutar självständigt inom

ramen för sitt förundersökningsledarskap. Vid polismyndigheterna är behörigheten att leda en förundersökning delegerad till ett antal anställda vid respektive myndighet. Av 3 kap. 6 a § polisförordningen (1998:1558) följer att polismyndighet inte får överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken ska skötas av en polismyndighet, dvs. bl.a. förundersökningsledaransvaret. Det framgår vidare att polismyndigheten vid fördelning av ärenden ska se till att dessa fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Polismyndigheten ska beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten ska också beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt ska myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Med utgångspunkt i denna reglering har de 21 polismyndigheterna i landet valt olika lokala delegationsbestämmelser.

När det gäller polismyndighets beslut inom ramen för brottsutredningsarbetet anses det följa av åklagares befogenhet enligt 23 kap. 3 § RB att överta en förundersökning från polismyndighet om det finns särskilda skäl för det att åklagare kan överpröva ett beslut som fattats av polismyndighet. Om en person vill ha en ny prövning av en polismyndighets beslut i en förundersökning ska ärendet därför överlämnas till åklagare för prövning.

6 Överväganden och förslag

6.1 Behörighet för polismyndighet att besluta om förundersökningsbegränsning

<p>Regeringens förslag: Polismyndighet ska inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar vara behörig att besluta om förundersökningsbegränsning i de fall det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken eller om särskild åtalsprövning. Beslut om förundersökningsbegränsning såvitt avser åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken meddelas dock alltid av åklagare.</p>

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom två tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget. *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* avstyrker förslaget och anför att förundersökningsbegränsning är, eller bör vara, kopplad till åtalsunderlåtelse och därför till åklagares befogenheter. *Brottsofferjourernas riksförbund* menar att det faktum att det är åklagare som beslutar om förundersökningsbegränsning utgör en viss garanti för en enhetlig rättstillämpning. Flera remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen*, understryker vikten av att polismyndigheterna ytterligare höjer kompetensen för att kunna fatta beslut om

förundersökningsbegränsning. Åklagarmyndigheten föreslår att polismyndigheternas behörighet begränsas i de s.k. vårdfallen till de brott där det inte är föreskrivet stängare straff än fängelse i ett år. *Umeå tingsrätt* ifrågasätter om det är lämpligt att överlåta åt polismyndighet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning avseende de s.k. samtidigt fallen.

Skälen för regeringens förslag

Behörighetsreglerna bör ändras

Reglerna om förundersökningsbegränsning infördes för att polis och åklagare skulle få bättre möjligheter att använda sina resurser till att utreda allvarlig brottslighet (prop. 1981/82:41 s. 1). Reglerna innebär att förundersökningsledaren utifrån processekonomiska hänsyn ska ställa sig frågan om ett anmält brott bör utredas eller inte. Eftersom ett beslut om förundersökningsbegränsning inte förutsätter att skuldfrågan är utredd finns det skäl att ställa denna fråga så tidigt som möjligt efter att ett brott har anmälts. Det förutsattes att polismyndighet i förundersökningar som de leder via en formlös kontakt uppmärksammar åklagare på frågan om förundersökningsbegränsning när det finns fog för detta (a. prop. s. 35).

Utredningen konstaterar att en stor andel av besluten om förundersökningsbegränsning fattas först i slutskedet av en förundersökning eller till och med efter det att polismyndigheten har redovisat ett färdigt förundersökningsprotokoll till Åklagarmyndigheten. Det betyder att polismyndigheten i dessa fall lägger ned mer eller mindre omfattande utredningsresurser på ärenden som inte kommer att leda till lagföring. Det innebär också att handläggningstiden för ärendet blir längre än den skulle kunna vara. Den genomsnittliga tiden från det att brottsanmälan upprättades till dess att ett beslut om förundersökningsbegränsning fattades var enligt utredningen under perioden november 2008–oktober 2009 84 dagar, dvs. nästan tre månader. Denna tid kan jämföras med den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga ärenden som under samma tidsperiod var 124 dagar. Av samtliga beslut om förundersökningsbegränsning avser cirka 85 procent beslut att lägga ned en förundersökning och resterande 15 procent beslut att inte inleda en förundersökning. Uppgifterna stöder alltså slutsatsen att många beslut om förundersökningsbegränsning fattas först sedan förundersökningen pågått en tid.

Utredningen anger att orsaken till att beslut om förundersökningsbegränsning fattas så sent är, vid sidan om faktorer som hör samman med organisations- och styrningsfrågor, att kontakterna mellan polis- och åklagarmyndigheter i frågor om förundersökningsbegränsning inte sker så snabbt och formlöst som förutsattes. För att en åklagare ska kunna ta ställning till en fråga om förundersökningsbegränsning måste han eller hon formellt ta över förundersökningsledarskapet. En överflyttning av ett ärende från en polismyndighet till en åklagarkammare och i vissa fall tillbaka igen kräver, som utredningen påpekar, en betydande administrativ process. Eftersom det totala antalet beslut om förundersökningsbegränsning för närvarande uppgår till cirka 41 000 per år kan man utgå

från att överflyttningen av ärenden mellan myndigheterna innebär en avsevärd administrativ belastning. Efter att ärendet flyttats över till en åklagarkammare och lottats till en enskild åklagare måste åklagaren avsätta tid till att läsa in ärendet och fatta beslut. Av en enkätundersökning riktad till polisiära förundersökningsledare som utredningen genomfört framgår att det enligt förundersökningsledarna ofta tar "flera veckor" att få tillbaka ett ärende som har skickats till åklagare för ställningstagande i fråga om förundersökningsbegränsning. En konsekvens av en sådan fördröjning är att den polisiära förundersökningsledaren kan vara tvungen att läsa in ärendet på nytt då det återkommer till myndigheten. Dessutom har handläggningstiden för ärendet fördröjts flera veckor på grund av en enda förundersökningsåtgärd. Med det arbetstryck som råder vid polis- och åklagarmyndigheterna är det enligt regeringen heller inte realistiskt att sådana informella underhandskontakter mellan polis och åklagare som förutsattes då bestämmelsen infördes kan tas så snart en fråga om förundersökningsbegränsning uppstår.

När regleringen om förundersökningsbegränsning infördes var uppfattningen att polismyndighetens befogenhet att lägga ned en förundersökning i de fall det fanns en skäligen misstänkt för brottet var begränsad (prop. 1981/82:41 s. 16). Bedömningen var att ett beslut att lägga ned en förundersökning mot en skäligen misstänkt person motsvarade en prövning av åtalsfrågan och att det därför var åklagare som skulle fatta sådana beslut. Det är mot bakgrund av bl.a. detta som man bör förstå departementschefens uttalande att beslut om förundersökningsbegränsning är av sådan beskaffenhet att de alltid bör meddelas av åklagare (a. prop. s. 25). Sedan bestämmelsen om förundersökningsbegränsning infördes har den polisiära förundersökningsledarrollen genomgått kompetensutveckling och förstärkts. Några begränsningar för polismyndigheten när det gäller befogenhet att lägga ned en förundersökning som myndigheten själv leder finns, vid sidan av beslut om förundersökningsbegränsning, inte längre och detta gäller oavsett om förundersökningen rör en skäligen misstänkt person eller inte. Utvecklingen innebär att polismyndigheterna inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar numera dagligen avgör kvalificerade bevisvärderingsfrågor för att bedöma om brott kommer att kunna styrkas för det fall ytterligare utredningsåtgärder vidtas.

Förväntningarna från statsmakterna på den fortsatta kompetensutvecklingen inom polisorganisationen har på senare tid kommit till tydligt uttryck i bl.a. de styrdokument som anger inriktningen för myndigheternas prioriteringar. De polisiära förundersökningsledarna förväntas i likhet med åklagare att ta ett helhetsansvar för de förundersökningar de leder och driva dessa självständigt och aktivt framåt. Inom ramen för det s.k. mängdbrottsuppdraget (Ju2009/3950/Å) gav regeringen Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten gemensamt i uppdrag bl.a. att vidta åtgärder för att inom sina respektive ansvarsområden långsiktigt säkerställa kompetens, beslutsbefogenheter och ansvarstagande i varje del av den brottsutredande verksamheten. Som en följd av de krav som ställts från statsmakterna har kompetensnivån inom polismyndigheterna höjts. Både *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen* förklarar i sina remissvar att de är införstådda med den

vidare kompetensutveckling som kommer att krävas vid polismyndigheterna för det fall utredningens förslag genomförs. Som nämns i avsnitt 5.3 kan åklagare överpröva polismyndighets samtliga beslut inom ramen för brottsutredningsarbetet. Överprövning kan ske både på initiativ av en enskild person eller på initiativ av en åklagare.

Regeringen anser mot bakgrund av det som anförts, i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser, att det är lämpligt att polismyndigheterna nu ges behörighet att i vissa fall besluta om förundersökningsbegränsning inom ramen för sitt förundersökningsledarskap. En sådan befogenhet möjliggör för polismyndigheterna att ta ett helhetsansvar för de förundersökningar de leder och därmed kan undersökningsledarna bedriva ett sammanhållet förundersökningsarbete, vilket gynnar såväl kvaliteten som effektiviteten i det arbete de bedriver.

Frågan om behovet och lämpligheten av en motsvarande befogenhet för undersökningsledare vid Tullverket eller Kustbevakningen har inte ingått i utredningens uppdrag. Regeringen avser dock att återkomma i denna fråga.

Utformningen av behörighetsreglerna

Utredningen drar slutsatsen att behörigheten för polismyndighet att besluta om förundersökningsbegränsning bör vara begränsad och behovsanpassad. Bland annat med hänvisning till hur vanligt förekommande de olika typerna av beslut är och därmed hur stora effektivitetsvinster som kan förväntas följa av en förändrad behörighetsreglering föreslår utredningen att polismyndighet ska vara behörig att besluta om förundersökningsbegränsning om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eftersom det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (det s.k. bötesfallet), den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet (det s.k. samtidighetsfallet) eller psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd (det s.k. vårdfallet). Dessutom föreslår utredningen att polismyndighet ska få befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning om det kan antas att åtal inte kommer att ske till följd av bestämmelser om särskild åtalsprövning. En följd av utredningens förslag är att åklagare ska ha fortsatt ensam behörighet att fatta beslut enligt den s.k. disproportionsregeln (23 kap. 4 a § första stycket 1 RB) liksom i de fall då det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelsen om åtalsunderlåtelse om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse (s.k. villkorlig dom-fall) eller i andra fall om det 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 av andra skäl krävs att åtal väcks (s.k. extraordinära fall).

En grundtanke bakom en förändring av behörighetsreglerna är som framgår av föregående avsnitt att principen om det odelade förundersökningsledarskapet, dvs. att förundersökningsledaren har

ansvar för förundersökningen i dess helhet, ska få större genomslag. För att det ska vara möjligt att ta ett fullständigt ansvar för en förundersökning bör förundersökningsledaren ha nödvändiga befogenheter. Regeringen ser inte något bärande skäl att från en kommande polisiär befogenhet undanta någon del av den befogenhet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning som enligt nuvarande reglering följer med varje åklagares ordinarie förundersökningsledaransvar. Det är knappast möjligt att med hänvisning till skillnader i komplexitet särskilja beslut om förundersökningsbegränsning med anledning av det s.k. samtidigt-fallet från sådana beslut med anledning av en förväntad villkorlig dom.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att en polismyndighet inom ramen för sitt förundersökningsledarskap ska vara behörig att besluta om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB i de s.k. bötesfallen, villkorlig dom-fallen, samtidigt-fallen och vårdfallen. Polismyndigheterna bör vidare i enlighet med utredningens bedömning ha behörighet att i de förundersökningar de enligt gällande regelverk leder, besluta om förundersökningsbegränsning i sådana fall då det kan antas att åtal inte kommer att ske till följd av bestämmelser om särskild åtalsprövning.

När det gäller den s.k. disproportionsregeln i 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB och bestämmelsen om de s.k. extraordinära fallen i 23 kap. 4 a § första stycket 2 jämfört med 20 kap. 7 § andra stycket RB finns det en särskild behörighetsregel i 10 § åklagarförordningen (2004:1265) som innebär att endast vissa åklagare kan fatta sådana beslut. Syftet med särskilda behörighetsregler för dessa typer av beslut är framför allt att säkra en restriktiv tillämpning. Behörigheten för beslut i disproportionsfall och extraordinära fall bör med hänsyn till detta även fortsatt vara åklagarbunden.

Kompetensförstärkning av polisiära förundersökningsledare

En förutsättning för en förändrad behörighetsreglering är, som utredningen understryker, att det sker en generell kompetensförstärkning av de polisiära förundersökningsledarna. Den kompetens avseende förundersökningsbegränsning som för närvarande finns vid polismyndigheterna är enligt utredningens bedömning inte tillräcklig. Utredningen föreslår därför att Rikspolisstyrelsen kompletterar den nationella förundersökningsledarutbildningen med teoretiskt och praktiskt innehåll om förundersökningsbegränsning samt att Rikspolisstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsbegränsning. Flera remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* och *Justitiekanslern*, betonar vikten av att polisiära förundersökningsledare kontinuerligt utbildas i dessa frågor. *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen* delar bedömningen att det finns behov av kompetenshöjning och båda myndigheterna förklarar sig villiga att arbeta med att säkra en sådan kompetenshöjning om polismyndigheterna ges befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning. Rikspolisstyrelsen uttalar bl.a. att den nationella förundersökningsledarutbildningen bör kompletteras med ytterligare teoretiska och praktiska moment. Åklagarmyndigheten

uttrycker uppfattningen att myndigheten måste delta i kompetens-
uppbyggnaden vid polismyndigheterna för att åstadkomma
effektiviseringar inom rättsväsendet som helhet.

Regeringen instämmer i vad utredningen och remissinstanserna anför
om behovet av en förstärkt kompetens inom polismyndigheterna.
Regeringen utgår från att Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen tar
ett gemensamt ansvar för den kompetensutveckling som förutsätts. Det är
också av vikt att polismyndigheterna noggrant överväger vilka
befattningshavare som ska vara behöriga att fatta beslut om
förundersökningsbegränsning. Regeringen avser att noga följa de
åtgärder för att säkra kompetens hos de polisiära
förundersökningsledarna som myndigheterna vidtar inför ikraftträdandet
av föreslagen lagändring.

6.2 Förundersökningsledning vid ungdomsbrott

Regeringens förslag: Särregleringen av förundersökningsledarskap i
lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, som innebär
att åklagare leder förundersökning om den unge är skäligen misstänkt för
brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska
upphävas.

Skyldigheten att inhämta yttrande från socialnämnden ska ändras så att
skyldigheten kommer att gälla undersökningsledaren oavsett om denne är
en åklagare eller en polismyndighet. Skyldigheten att lämna anvisningar
till socialnämnden vid begäran om yttrande ska ändras på motsvarande
sätt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens såvitt avser
upphävande av särregleringen i 3 § LUL.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen*
tillstyrker förslaget. Åklagarmyndigheten uppger att de särskilda
svårigheter som ungdomsmålen kan uppvisa avseende tidsfrister och
annat kan bemästras inom ramen för ett cirkulär som anger hur
fördelningen mellan myndigheterna ska göras. Rikspolisstyrelsen
framhåller att den särskilda kompetens som krävs för dessa utredningar
inte är förbunden med åklagarnas särskilda juridiska kompetens och att
den administrativa hantering och fördröjning som den nuvarande
ordningen innebär därför inte kan motiveras. *Amnesty International* har
inte någon erinran mot förslaget. *Juridiska fakulteten vid Uppsala
universitet* ställer sig frågande till förslaget efter att ha följt det
reformarbete avseende unga lagöverträdare som pågått under en längre
tid. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget eftersom
brottsutredningar mot misstänkta som ännu inte fyllt 18 år enligt
samfundet så gott som alltid innehåller speciella omständigheter som gör
det självklart att dessa alltid ska ledas av åklagare.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens såvitt avser
upphävande av särregleringen i 3 § LUL.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen*
tillstyrker förslaget. Rikspolisstyrelsen påpekar dessutom att

följdändringar bör göras i 11 och 12 §§ LUL så att även en polisiär förundersökningsledare kan inhämta yttrande från socialnämnden. *Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet* anser att utredningen borde ha klargjort tydligare om det uppstår någon annan för- eller nackdel med borttagandet av särregleringen i förhållande till de överväganden som gjordes när särregleringen av ungdomsbrott infördes. Övriga remissinstanser uttalar sig inte i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Särregleringen av förundersökningsledarskapet tas bort

Ansvaret för förundersökningsledningen är enligt rättegångsbalkens bestämmelser fördelat mellan polis och åklagare så att åklagare leder förundersökningar om sådant som inte anses vara av enkel beskaffenhet så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet och även i annat fall om det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § RB). Åklagare har en juridisk och processtrategisk kompetens som är nödvändig i komplicerade eller omfattande brottsutredningar där det finns svårbedömda juridiska frågor eller bevisvärderingsfrågor att ta ställning till eller där de prioriteringar som ska göras inte är självklara. När det däremot gäller förundersökningar om brott av enkel beskaffenhet har polismyndigheterna sedan länge förutsatts ha en tillräcklig kompetens som förundersökningsledare för att kunna ansvara för dessa förundersökningar på egen hand. Den närmare preciseringen av vad som anses vara sak av enkel beskaffenhet bestäms på myndighetsnivå genom det s.k. fördelningscirkuläret (ÅFS 2005:9).

När det gäller förundersökning mot personer under 18 år ska dessa enligt en särreglering i 3 § LUL alltid ledas av en åklagare om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse mer än sex månader. Många av de förundersökningar som omfattas av särregleringen rör brott som normalt anses vara av enkel beskaffenhet. Bland dessa finns misshandel, olaga hot, stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, våld mot tjänsteman och narkotikabrott av normalgraden.

För att uppnå en effektiv och ändamålsenlig utredningsverksamhet bör såväl polismyndigheternas som åklagarnas kompetens och resurser tas till vara. Vid avgörande av frågan hur fördelning av förundersökningsledningen mellan polis och åklagare ska bestämmas bör därför utgångspunkten vara att det är den del av den brottsutredande verksamheten som har bäst förutsättningar att med beaktande av uppställda kvalitetskrav driva förundersökningen skyndsamt och effektivt som bör leda förundersökningen.

Förundersökningar mot personer under 18 år ställer särskilda krav på en skyndsamt handläggning liksom på förmåga och lämplighet att bemöta unga människor. Detta är krav som måste uppfyllas även i de fall då förundersökningen leds av en polismyndighet enligt nuvarande reglering. Däremot ställer inte förundersökningar mot personer under 18 år generellt sett högre krav på juridisk kompetens eller bevisvärderingsförmåga än andra förundersökningar. Av detta följer att den juridiska

kompetens och bevisvärderingsförmåga som polismyndigheterna förutsätts ha som förundersökningsledare vid brott av enkel beskaffenhet måste vara tillräcklig för att leda även förundersökningar om brott av enkel beskaffenhet där den misstänkte är under 18 år. De krav som enligt vad som framgår ovan särskiljer förundersökningsledning vid ungdomsbrott från annan förundersökningsledning kan enligt regeringens mening uppfyllas likväl av en polisiär förundersökningsledare som en åklagare. Denna bedömning delas av *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen*. Myndigheterna har så sent som i maj 2011 i en gemensam promemoria till Justitiedepartementet föreslagit att särregleringen av förundersökningsledarskap när det gäller unga lagöverträdare upphävs och anmält att myndigheterna, för det fall förslaget skulle genomföras, närmare kommer att överväga vilka förändringar som kan krävas i det s.k. fördelningscirkuläret om förundersökningsledning (Ju2011/3962/Å).

Det finns en lagstadgad handläggningsfrist vid brottsmisstanke mot personer som inte har fyllt 18 år i 4 § LUL som innebär att beslut i åtalsfrågan enligt huvudregeln ska fattas senast sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke. Regeringen har i flera sammanhang betonat betydelsen av att straffmyndiga ungdomar som begår brott får ta ansvar för sina handlingar genom en snabb reaktion från rättsväsendet. Ett avskaffande av särregleringen av förundersökningsledarskapet i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare bör enligt regeringen medföra att handläggningstiderna för ungdomsärendena kan förkortas eftersom det behövs färre kontakter mellan åklagare och polis om polismyndigheterna är förundersökningsledare i större utsträckning.

En ytterligare effekt av att särregleringen tas bort är att åklagarresurser frigörs och kan användas för att bättre utöva ett faktiskt och aktivt ledarskap i de förundersökningar som inte är av enkel beskaffenhet utan som kräver särskild skicklighet och erfarenhet när det gäller bl.a. processrättsliga överväganden och bevisvärdering. Förutsättningarna för åklagare att leda förundersökningar effektivt och rättssäkert i de situationer deras kompetens verkligen behövs ökar därmed.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att särregleringen av förundersökningsledarskap i ungdomsärenden i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare bör upphävas.

Begäran om yttrande från socialtjänsten

I fråga om en misstänkt person under 18 år ska åklagaren inför ett beslut i åtalsfrågan enligt 11 § första stycket LUL inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller det annars finns skäligen misstanke att han eller hon har begått brottet. Ett sådant yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa ska enligt 11 § andra stycket LUL yttrande om möjligt begäras senast i

samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Yttrandet från socialtjänsten ska enligt samma paragrafs tredje stycke bl.a. innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Dessutom ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Bestämmelsen i andra stycket infördes 2007 i syfte att skapa förutsättningar för en höjning av yttrandenas kvalitet. Den innebär att socialnämnden får ytterligare tid såväl för utredning av den unges personliga förhållanden som för planering av vilka åtgärder som bör vidtas som för upprättande av yttrande med ungdomskontrakt eller vårdplan (prop. 2005/06:165 s. 140). När det gäller förundersökningar som leds av polis konstaterades i förarbetena att åklagare enligt 2 § förundersökningskungörelsen (1947:948) normalt ska hållas underrättad om förundersökningens gång och att samråd regelbundet ska ske för att motverka dröjsmål i förundersökningen. För det fall åklagaren i ett enskilt fall inte fått information från polisen om att delgivning av misstanke har skett konstaterades att det givetvis inte är möjligt att efterkomma bestämmelsen om begäran av yttrande senast i samband med delgivningen.

Enligt 12 § LUL ska åklagaren i sin begäran om yttrande till socialnämnden ange inom vilken tid yttrandet ska lämnas och, om det är lämpligt, ge socialnämnden anvisningar för hur yttrandet kan begränsas. Åklagaren får enligt samma paragraf medge förlängd svarstid för nämndens yttrande.

Polismyndigheterna kommer med regeringens förslag att leda förundersökningar mot personer under 18 år som avser brott av enkel beskaffenhet. Det innebär att polismyndigheterna i betydligt större utsträckning än enligt nuvarande reglering kommer att ansvara för förundersökningar avseende brott begångna av ungdomar på vilket fängelse kan följa och därmed beträffande vilka yttrande från socialtjänsten enligt 11 § andra stycket LUL ska inhämtas i samband med delgivning av brottsmisstanke. För att syftet med förslaget om borttagande av särregleringen i lagen ska få ett praktiskt genomslag är det rimligt att ansvaret för att inhämta yttrande under pågående förundersökning läggs på förundersökningsledaren. Den som i det enskilda fallet, en åklagare eller en polismyndighet, leder förundersökningen bör vara den som har ansvaret för att yttrande från socialtjänsten inhämtas. *Rikspolisstyrelsen* framhåller också i sitt remissvar till departementspromemorian *Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet* (Ds 2010:9) att 11 och 12 §§ LUL bör ändras så att även en polisiär förundersökningsledare kan inhämta yttrande från socialnämnden. Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har därefter gjort samma påpekande i den gemensamma promemoria om förundersökningsledning vid brott begångna av ungdomar som enligt vad som nämns ovan gavs in till Justitiedepartementet i maj 2011. Den risk som uppmärksammades i förarbetena när bestämmelsen infördes att information om att delgivning av misstanke skett inte vidarebefordras från polismyndighet till åklagare och att bestämmelsen därmed inte tillämpas bör dessutom undanröjas med en sådan förändring av ansvaret.

De skyldigheter att ange svarstid och lämna anvisningar vid begäran om yttrande samt den möjlighet att medge förlängd svarstid som följer av 12 § LUL bör på motsvarande sätt ändras så att det i stället är förundersökningsledaren som utpekats i bestämmelsen.

För det fall det av något skäl inte har varit möjligt för undersökningsledaren att enligt 11 § andra stycket inhämta ett yttrande under förundersökningen i samband med delgivning av brottsmisstanke bör åklagaren fortfarande vara skyldig att inhämta yttrande innan beslut fattas i åtalsfrågan. Bestämmelsen i 11 § första stycket om åklagares skyldighet att inhämta yttrande inför åtalsbeslut bör alltså kvarstå oförändrad.

6.3 Utvidgning av disproportionsregelns tillämpningsområde

Regeringens förslag: Möjligheten att lägga ned en förundersökning om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse utvidgas till att omfatta brott för vilket brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens vad gäller utvidgningen av bestämmelsens tillämpningsområde. Utredningen föreslår dessutom att bestämmelsen förtydligas så att det framgår att det brott som beslutet om förundersökningsbegränsning avser ska höra samman med ett underliggande rättsförhållande och att den processekonomiska bedömningen ska ta sin utgångspunkt i om det är rimligt att utreda det rättsförhållandet.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom en antingen tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget att låta bestämmelsen omfatta brott med ett straffvärde som inte överstiger fängelse i tre månader. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* understryker att en utvidgning av disproportionsfallets tillämpningsområde inte får leda till att vissa brottstyper i praktiken avkriminaliseras. Enligt *Hovrätten för Västra Sverige* framstår det som tveksamt att utsträcka bestämmelsens tillämpningsområde så långt som till brott med ett straffvärde som inte överstiger fängelse i tre månader och att man genom att använda begreppet ”straffvärde” riskerar att tillämpningen inte blir tillräckligt förutsebar eftersom det är åklagare som ska göra bedömningen.

Flera remissinstanser har invändningar mot utredningens förslag till förtydligande av bestämmelsen. *Stockholms tingsrätt* påpekar att utredningens förslag inte har fått den klargörande innebörd som var avsikten samt att det kan vara svårt att utifrån lagtexten utläsa vad som menas med ett underliggande rättsförhållande och vilka fall som kan anses falla in under bestämmelsen. *Åklagarmyndigheten* anser att det finns en risk för att den förslagna utformningen innebär en oönskad begränsning av regelns tillämpningsområde och att det är något tveksamt om den föreslagna utformningen egentligen innebär ett förtydligande. *Ekobrottsmyndigheten* ställer sig på samma sätt tveksam till om den

föreslagna regleringen verkligen innebär ett förtydligande och menar att den nuvarande regleringen är bra eftersom den täcker disproportionalitet av skilda slag. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* påpekar att uttrycket ”hör samman med ett underliggande rättsförhållande” inte är särskilt tydligt och att de riktlinjer som anges i utredningen inte heller ger tillräckligt säker vägledning för rättstillämparen för att bestämmelsen ska kunna tillämpas på ett tillräckligt rättssäkert sätt.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Bestämmelsen i 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB gör det möjligt att lägga ned en förundersökning om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet vid händelse av lagföring inte kommer att leda till någon svårare påföljd än böter, den s.k. disproportionsregeln. Enligt vad som uttalas i förarbetena är bestämmelsen i första hand avsedd för brottsutredningar som har samband med invecklade jorddelnings- eller grannelagsrättsliga förhållanden, men kan bli tillämplig även i andra fall där det behövs tidskrävande utredningar (prop. 1981/82:41 s. 34). Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar sådana situationer där det för bedömningen i det enskilda fallet av brottslighet som normalt är relativt okomplicerad krävs omfattande och kvalificerad utredning, dvs. insatser som lagstiftaren normalt inte kan anses ha förutsett för att utreda aktuell typ av brottslighet. Avsikten när bestämmelsen infördes var att den skulle tillämpas restriktivt.

Det framgår av utredningens genomgång att bestämmelsen om förundersökningsbegränsning i disproportionsfall i princip inte tillämpas. Beslut med stöd av bestämmelsen fattades under år 2006 i 25 fall, under år 2007 i sex fall, under år 2008 i sju fall och under år 2009 i 14 fall. Under samma tidsperiod ökade det sammanlagda antalet beslut om förundersökningsbegränsning från knappt 30 000 till cirka 41 000.

Skälet till att bestämmelsen i princip inte tillämpas tillskriver utredningen dels de uttalanden i förarbetena som anger att tillämpningsområdet i första hand är avsett för brottsutredningar som har samband med invecklade jorddelnings- eller grannelagsrättsliga förhållanden, dels att bestämmelsen endast omfattar bötesbrott. Det tycks, enligt utredningen, hos åklagarna finnas en osäkerhet om bestämmelsens innebörd, dvs. vilka situationer bestämmelsen omfattar, och denna osäkerhet medför att bestämmelsen inte används annat än undantagsvis.

Utredningen föreslår mot bakgrund av den praxis som utvecklats dels att bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas, dels att tillämpningsområdet preciseras till vissa angivna utredningssituationer.

Bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas

Utredningen identifierar några utredningssituationer som enligt gällande reglering inte faller inom ramen för disproportionsregelns

tillämpningsområde men som enligt utredningens uppfattning borde göra det. Exempelvis förekommer det ibland som en konsekvens av en civilrättslig tvist som avser en affärsrörelse, ett arv eller en skilsmässa att en part anmäler den andra för brott. Det kan exempelvis vara fråga om avtal om egendom som före detta makar har köpt tillsammans. Dessa utredningar kan i enskilda fall riskera att bli mycket omfattande och komplicerade eftersom det bakomliggande civilrättsliga avtalsförhållandet ofta är muntligt eller underförstått och parterna dessutom tenderar att återkomma med nya anmälningar mot varandra. Om en brottsanmälan kommer att rubriceras som t.ex. stöld, förskingring eller bedrägeri är det fråga om sådana brott som enligt gällande reglering inte omfattas av disproportionsregelns tillämpningsområde. Utredningen drar slutsatsen att möjligheterna att tillämpa disproportionsregeln inte är tillräckliga för att kunna hantera utredningssituationer som i huvudsak har sin grund i civilrättsliga förhållanden på ett resurseffektivt sätt. Utredningen föreslår därför att bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta brott med ett straffvärde som inte överstiger fängelse i tre månader.

Som utredningen uppmärksammat förekommer det att personer som är inblandade i en infekterad civilrättslig tvist och anmäler varandra för brott anger en mer eller mindre omfattande bevisuppgift. Det finns i dessa situationer inte någon formell möjlighet att lägga ned en förundersökning utan att först vidta de utredningsåtgärder, t.ex. förhör med vittnen, som anmälaren har anvisat. Det är enligt regeringens mening inte självklart att samhället ska använda resurser avsatta för brottsutredning till att lösa konflikter av detta slag. Det bör vara möjligt att göra en prövning i det enskilda fallet utifrån processekonomiska hänsyn om utredningen ska fortgå. Det kan även finnas andra situationer då förundersökningen avser brott beträffande vilket en annan påföljd än böter kan antas följa och det av resursprioriteringsskäl är orimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet att driva förundersökningen vidare. Det som även fortsättningsvis bör vara avgörande för bestämmelsens tillämpning är om det rör sig om ett sådant undantagsfall då kostnaderna för utredningen i det enskilda fallet är till den grad oproportionerliga i förhållande till sakens betydelse att det inte är rimligt att fortsätta utredningen.

En utvidgning av disproportionsregelns tillämpningsområde syftar till att skapa en utökad möjlighet att förhindra en orimlig eller till och med stötande resursanvändning i den brottsutredande verksamheten. Som *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* påpekar är det emellertid angeläget att förändringen inte leder till att vissa brottstyper i praktiken avkriminaliseras. Därför är det väsentligt att en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet görs inför varje beslut om förundersökningsbegränsning enligt disproportionsregeln och att, som anfördes vid bestämmelsens införande, de allmänna eller enskilda intressen som i det särskilda fallet talar emot att förundersökningen läggs ned uppmärksammas. Omständigheter som kan tala emot nedläggning i ett enskilt fall är exempelvis brottsoffrets ställning eller att det behövs ett klagande av ett osäkert rättsläge (prop. 1981/82:41 s. 22 f. och 34 f.). Avsikten är att bestämmelsen även fortsättningsvis ska tillämpas restriktivt.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen, i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser, att det är lämpligt att tillämpningsområdet för disproportionsregeln utvidgas till att omfatta brott med ett straffvärde på fängelse högst tre månader för att därmed bl.a. lindrigare fall av de vanligaste förmögenhetsbrotten (exempelvis stöld och bedrägeri) ska kunna inkluderas. Eftersom det redan ingår i åklagares ordinarie arbetsuppgifter att göra straffvärdebedömningar, bl.a. vid beslut om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap 4 a § första stycket 2 RB, är det regeringens bedömning att förslaget väl omfattas av nuvarande åklagarkompetens.

Utredningens förslag om förtydligande bör inte genomföras

I syfte att skapa bättre förutsättningar för en mer frekvent tillämpning av disproportionsregeln lämnar utredningen också ett förslag till förtydligande som innebär att bestämmelsen ska vara tillämplig vid sådan brottlighet som ”hör samman med ett underliggande rättsförhållande”. De utredningssituationer som utredningen avser fånga in med förslaget till förtydligande är sådana som innehåller svårutredda frågor av i första hand civilrättslig karaktär. Flera remissinstanser påpekar emellertid att innebörden av det uttryck utredningen använder är oklart. Bland annat *Stockholms tingsrätt* och *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* framför att det kan vara svårt att utifrån den föreslagna lagtexten utläsa vad som menas med ett underliggande rättsförhållande och vilka fall som är avsedda att falla in under bestämmelsen. *Åklagarmyndigheten* framhåller att utredningens förslag innebär en omotiverad inskränkning av bestämmelsens tillämpningsområde. *Ekobrottsmyndigheten* anser att den nuvarande regleringen är bra och täcker disproportionalitet av skilda slag och att det avgörande för tillämpning av disproportionsregeln inte bör vara vilken enskild brottstyp som utreds utan i stället vilken utredningsinsats som krävs i förhållande till resultatet och vilken betydelse det har att saken hanteras i det straffrättsliga förfarandet.

Något skäl att inskränka disproportionsregelns tillämpningsområde så att endast brott som hör samman med ett underliggande rättsförhållande omfattas av bestämmelsen, på sätt utredningen föreslår, har enligt regeringen inte framkommit. Regeringen instämmer i den uppfattning som bl.a. *Ekobrottsmyndigheten* framför om att gällande reglering i detta avseende är ändamålsenlig. Avgörande för disproportionsregelns tillämpning bör även fortsättningsvis vara förhållandet mellan utredningsinsatsen och vad som bedöms bli resultatet av denna insats oavsett vilken brottstyp som är i fråga. Det finns därför inte skäl att genomföra utredningens förslag i denna del.

7 Ikraftträdande, m.m.

Regeringens förslag: De lagändringar som avser behörighet för polismyndighet att besluta om förundersökningsbegränsning föreslås

träda i kraft den 1 januari 2013. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 mars 2012.

Utredningens förslag: Utredningen om förundersökningsbegränsning föreslår att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2011.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser uttalar sig inte om ikraftträdandet. *Rikspolisstyrelsen* anser att lagändringarna som ger polismyndigheterna befogenhet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning bör träda i kraft ett år efter antagandet med anledning av det utbildningsbehov som uppkommer.

Promemorians bedömning: Promemorian innehåller inte något förslag om ikraftträdandedatum.

Skälen för regeringens förslag: *Rikspolisstyrelsen* anser med anledning av det utbildningsbehov som följer av förslaget om förändrad beslutsbehörighet att bestämmelsen om förundersökningsbegränsning bör träda i kraft ett år efter antagandet. Regeringen delar bedömningen att tidpunkten för ikraftträdande bör bestämmas med hänsyn till behovet av kompetensförstärkning. Ändringen som innebär att polismyndighet ges befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning i vissa fall föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2013.

De föreslagna lagändringarna i övrigt bör träda i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 mars 2012.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: De eventuella kostnadsökningar som förslagen kan medföra för Rikspolisstyrelsen ryms inom befintliga anslag.

Utredningens bedömning: Utredningen om förundersökningsbegränsning bedömer att förslagen inte leder till någon kostnadsökning för Rikspolisstyrelsen eller Åklagarmyndigheten. Det är enligt utredningen i nuläget inte möjligt att bedöma hur stor den ökade arbetsbördan blir för domstolar och Kriminalvården. Andra statliga myndigheter kommer inte att påverkas av utredningens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Domstolsverket* framhåller att ett genomförande av förslagen på sikt kan leda till ett ökat antal mål i domstol, vilket i sin tur kan ha betydelse för resursbehovet inom Sveriges Domstolar.

Promemorians bedömning: Promemorian innehåller inte någon bedömning av ekonomiska konsekvenser.

Skälen för regeringens förslag: De ändringar som föreslås kan för Rikspolisstyrelsen medföra vissa mindre kostnadsökningar avseende utbildning. Dessa bedöms rymmas inom befintliga anslag. Förslagen bör i övrigt inte medföra några kostnadsökningar.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 4 a §

En 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 *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 åklagare.

Paragrafen innehåller regler om att förundersökning i vissa fall inte behöver genomföras (s.k. förundersökningsbegränsning). Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Ändringen i *första stycket första punkten* innebär att det i stället för en bedömning av förväntad påföljd för brottet är en bedömning av brottets straffvärde som ska avgöra om bestämmelsen kan tillämpas. Vid bedömningen av brottets straffvärde ska straffvärdehöjande och straffvärdelindrande omständigheter enligt 29 kap. brottsbalken beaktas i den mån de är kända då beslutet om förundersökningsbegränsning fattas. Om utredningen som ligger till grund för straffvärdebedömningen i ett enskilt fall är så ofullständig att det med utgångspunkt i utredningen inte går att avgöra om straffvärdet kan antas vara högst tre månaders fängelse, finns det inte förutsättningar att besluta om förundersökningsbegränsning med stöd av bestämmelsen. Då gäller i stället huvudregeln om att brott ska utredas. Av ändringen följer att bl.a. lindrigare fall av de vanligaste förmögenhetsbrotten (exempelvis stöld och bedrägeri) kommer att omfattas av bestämmelsen. Det som är avgörande för bestämmelsens tillämplighet är, i likhet med vad som redan gäller, inte vilken brottstyp beslutet avser utan om det rör sig om ett sådant undantagsfall då kostnaderna för utredningen i just det enskilda fallet är till den grad oproportionerliga i förhållande till sakens betydelse att det inte är rimligt att fortsätta utredningen (jfr prop. 1981/82:41 s. 34). Avsikten är att bestämmelsen även fortsättningsvis ska tillämpas restriktivt.

9.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 4 a §

En 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 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 *den polismyndighet eller åklagare som leder förundersökningen. Beslut enligt första stycket 1, beslut enligt första stycket 2 när det gäller åtalsunderlåtelse enligt 20 kap.7 § andra stycket samt beslut enligt andra stycket att inte inleda förundersökning i motsvarande fall, meddelas dock alltid av åklagare.*

Paragrafen innehåller regler om att förundersökning i vissa fall inte behöver genomföras (s.k. förundersökningsbegränsning). Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att polismyndigheterna ges behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning inom ramen för sitt eget förundersökningsledaransvar. Åklagare fattar dock även fortsättningsvis beslut om förundersökningsbegränsning i de s.k. disproportionsfallen (23 kap. 4 a § första stycket 1 RB) och i s.k. extraordinära fall (23 kap. 4 a § första stycket 2 och 20 kap. 7 § andra stycket RB).

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

11§

I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt arton år *ska* åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan, inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller om det annars finns skäligen misstanke att han eller hon har begått brottet. Yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövt.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, *ska*, om möjligt, *undersökningsledaren begära yttrande* senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken.

Ett yttrande enligt första stycket *ska* innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare *ska* yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser vidta. Åtgärderna *ska* redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av socialtjänstlagen och i en vårdplan om de vidtas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna *ska* framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet *ska*, om *undersökningsledaren eller, i de fall som avses i första stycket*, åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt.

Nämnden *ska* även utan samband med yttrande lämna *den som har ansvar för att inhämta yttrande* de upplysningar som denne begär i fråga om den unge.

Paragrafen innehåller bestämmelser om inhämtande av yttrande från socialnämnden beträffande den som misstänks ha begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringarna i *andra, tredje och fjärde styckena* innebär att det är förundersökningsledaren, oavsett om denne är en polismyndighet eller en åklagare, som ansvarar för att inhämta yttrande från socialnämnden under förundersökningen liksom för de kontakter med socialnämnden som i övrigt följer av bestämmelsen. I de fall ett yttrande inte kan inhämtas under förundersökningen och därför åklagare, oavsett om han eller hon varit förundersökningsledare, enligt första stycket är skyldig att inhämta yttrande inför sitt åtalsbeslut är det åklagaren som ansvarar för kontakter med socialnämnden enligt tredje–fjärde styckena.

12 §

Den som begär yttrande enligt 11 § ska ange inom vilken tid yttrandet ska lämnas och, om det är lämpligt, ge socialnämnden anvisningar för hur yttrandet kan begränsas. Om nämnden inte kan lämna sitt yttrande inom den föreskrivna tiden, får den som begär yttrandet medge att det lämnas senare. Yttrandet får lämnas muntligen vid ett sådant sammanträde som avses i 18 §, om det är nödvändigt för att hålla tidsfristen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anvisningar som ska lämnas till socialnämnden i samband med en begäran om yttrande enligt 11 § och om möjligheter att medge att ett yttrande lämnas senare än inom föreskriven tid. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringarna innebär att det är den som begär yttrande som ansvarar för att lämna eventuella anvisningar och medgivanden. I de fall det rör sig om en begäran om yttrande under förundersökningen är det alltså undersökningsledaren som ansvarar för detta oavsett om denna är polismyndighet eller åklagare. I de fall begäran om yttrande sker först i samband med beslut i åtalsfrågan är det åklagare som ansvarar för att lämna eventuella anvisningar och medgivanden.

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 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. Bilaga 1

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

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

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

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.

23 kap.1 §⁴*Nuvarande lydelse*

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

Föreslagen lydelse

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.

4 a §⁵

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

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

⁴ Senaste lydelse SFS 1994:1412.

⁵ Senaste lydelse SFS 1985:13.

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 av 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.*

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.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2010:43)

Bilaga 3

Remissvar har inkommit från Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Umeå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Tullverket, Brottsoffermyndigheten, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Svenska polisförbundet och Brottsofferjourernas Riksförbund.

Sammanfattning av SOU 2005:85 i den del det avser förundersökning mot personer under 18 år

Inledning

Vi har enligt våra huvuddirektiv (Dir. 2000:90, se *bilaga 1*) i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Inom ramen för det uppdraget har vi fyra särskilt angivna huvuduppgifter. När det gäller lagföringen av brott skall vi särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Vi skall också särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten ytterligare kan förbättras. Därutöver skall vi uppmärksamma frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet samt övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering.

Genom tilläggsdirektiv av den 20 november 2003 (Dir. 2003:145, se *bilaga 2*) fick vi i uppdrag att bl.a. göra en översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. Regeringen anger i direktiven att vi skall överväga om en ändrad fördelning kan bidra till att öka effektiviteten och kvaliteten i det brottsbekämpande arbetet. I den frågan skall vi enligt regeringen utgå från att åklagarinsatserna skall intensifieras när det gäller den mer kvalificerade brottsligheten och att åklagarna där skall delta i brottsutredningarna mera aktivt och i större omfattning än i dag. En utgångspunkt skall då enligt regeringen vara att åklagarna skall ges bättre reella möjligheter att påverka brottsutredningarnas förlopp, få ett tydligare helhetsansvar för utredningarnas kvalitet och resultat och avlastas från uppgifter som inte kräver åklagarinsats. Vi skall också enligt regeringen utgå från att polisen alltid skall vara förundersökningsledare i utredningar som inte rör allt för kvalificerad brottslighet. I övrigt anger direktiven att vi skall överväga bl.a. om polisen behöver tillföras ytterligare juridisk kompetens, om det finns skäl att förändra ledning och styrning över tillgängliga utredningsresurser, om förbättringar kan göras genom att utredningsarbetet bedrivs i gemensamma utredningsgrupper, om det finns behov av åklagarkompetens vid polisens spanings- och kriminalunderrättelseverksamhet, om det finns anledning att polis och åklagare samlokaliseras helt eller delvis och om polis och åklagare i större utsträckning bör utfärda gemensamma riktlinjer för utredningsarbetet.

Förundersökningar mot personer under 18 år m.m.

I lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns regler om handläggningen hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år skall alltid ledas av åklagare, om den unge är skäligen misstänkt för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Förundersökningen skall dessutom bedrivas med särskild

skyndsamhet. Beslut i åtalsfrågan skall fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke.

Eftersom åklagarinsatserna med vårt förslag skall koncentreras till sådana brottsutredningar som verkligen fordrar åklagarkompetens, är det enligt vår bedömning svårt att motivera en särreglering som har sin utgångspunkt enbart i den misstänktes ålder. En brottsutredning blir, generellt sett, inte mer juridiskt komplicerad för att den misstänkte är under 18 år. Den kompetens som kan fordras i just utredningar där ungdomar är inblandade har inte något med åklagarnas speciella kompetens att göra. Den särskilda kompetens som fordras för sådana utredningar kan en polisiär förundersökningsledare lika väl som en åklagare ha och skaffa sig.

Det finns enligt vår mening inte tillräckliga skäl att behålla den särreglering beträffande förundersökningsledarskapet som nu gäller för de aktuella utredningarna. I stället bör den allmänna bestämmelsen i rättegångsbalken bli tillämplig även i dessa fall. Vi förordar också att Åklagarmyndigheten tillsammans med Rikspolisstyrelsen ser över fördelningscirkuläret så att det förhållandet att barn skall höras under förundersökningen, exempelvis som målsägande eller vittne, inte anges som en särskild omständighet som motiverar att åklagaren leder förundersökningen.

Remissvar har inkommit från Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Stockholms tingsrätt, Örebro tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statskontoret, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, Svensk Handel, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges domareförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska polisförbundet, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Amnesty International, Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Sveriges kommuner och landsting.

Svensk Handel, Företagarna, Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter och Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen har inte kommit in med yttrande .

Socialstyrelsen har meddelat att styrelsen avstår från att närmare kommentera förslagen. Även Svenskt Näringsliv, TCO, SACO och LO har avstått från att yttra sig.

Sammanfattning av Ds 2010:9 i den del den avser särregleringen av förundersökningsledarskap i ungdomsärenden

Uppdraget

Som ett led i regeringens satsning för att förebygga ungdomskriminalitet beslutade justitieministern den 17 mars 2009 ett uppdrag som bl.a. syftar till att lämna förslag på hur rättsväsendets myndigheter och andra aktörer kan effektivisera insatserna för att förhindra att ungdomar utvecklar en vanekriminell livsstil.

Enligt direktiven för uppdraget ska utredaren föreslå konkreta åtgärder för att avhjälpa de hinder som finns när det gäller myndigheternas arbete med att förebygga ungdomsbrottslighet. De hinder som finns ska beskrivas och identifieras genom en processkartläggning som visar hur rättsväsendets myndigheter arbetar med ungdomar som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil. Goda exempel på rutiner i detta arbete ska lyftas fram. De åtgärder som föreslås ska fokusera på ett förbättrat samarbete mellan berörda myndigheter och andra aktörer. Möjligheterna att förkorta tiden mellan brottslig gärning och samhällets reaktion i syfte att stärka rättsväsendets brottsbekämpande roll ska särskilt beaktas.

De åtgärder som föreslås ska kunna genomföras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och medelsramar samt utgå från den befintliga ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.

En skyndsam handläggning

Under denna rubrik redovisar vi förslag med anknytning till utredningen av ungdomsbrott. Samtliga förslag avser åtgärder i syfte att utreda brotten snabbare med bibehållen rätts säkerhet.

Den särskilda lagregleringen av vem som är förundersök- ningsledare i ungdomsärenden bör avskaffas

För ungdomsärenden regleras fördelningen av förundersök-
ningsledningen mellan åklagare och polis genom lagstiftning med avsteg från de allmänna reglerna i RB. Denna särskilda reglering i 3 § LUL bör avskaffas. Istället bör regeringen uppdra åt RPS och Åklagarmyndigheten att, i enlighet med vad som gäller beträffande övriga brott, reglera fördelningen av förundersökningsledarskapet i det gemensamma s.k. fördelningscirkuläret. Vårt förslag överensstämmer med vad Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) tidigare föreslagit.

Remissvar har inkommit från Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsofffermyndigheten, Rättsmedicinalverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Skatteverket, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Kronofogdemyndigheten, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet, Ungdomsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Haninge kommun, Stockholms kommun, Täby kommun, Tierps kommun, Jönköpings kommun, Gotlands kommun, Ronneby kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Varbergs kommun, Göteborgs kommun, Uddevalla kommun, Arvika kommun, Hudiksvalls kommun, Sundsvalls kommun, Skellefteå kommun, Kiruna kommun, Stockholms läns landsting, Barnens Rätt I Samhället (BRIS), Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges socialchefer, Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare och Sveriges kristna råd.

Nacka kommun, Uppsala kommun, Katrineholms kommun, Strängnäs kommun, Oskarshamns kommun, Klippans kommun, Kungälv kommun, Lidköpings kommun, Säffle kommun, Köpings kommun, Leksands kommun, Östersunds kommun, Umeå kommun, Bodens kommun, Rädda Barnen, Företagarna, Sveriges Riksidrottsförbund, Fryshuset, Islamiska Förbundet i Sverige, Kriminellas Revansch i samhället (KRIS), ST-Polisväsendet, Svenska polisförbundet och X-Cons har inte kommit in med yttrande.