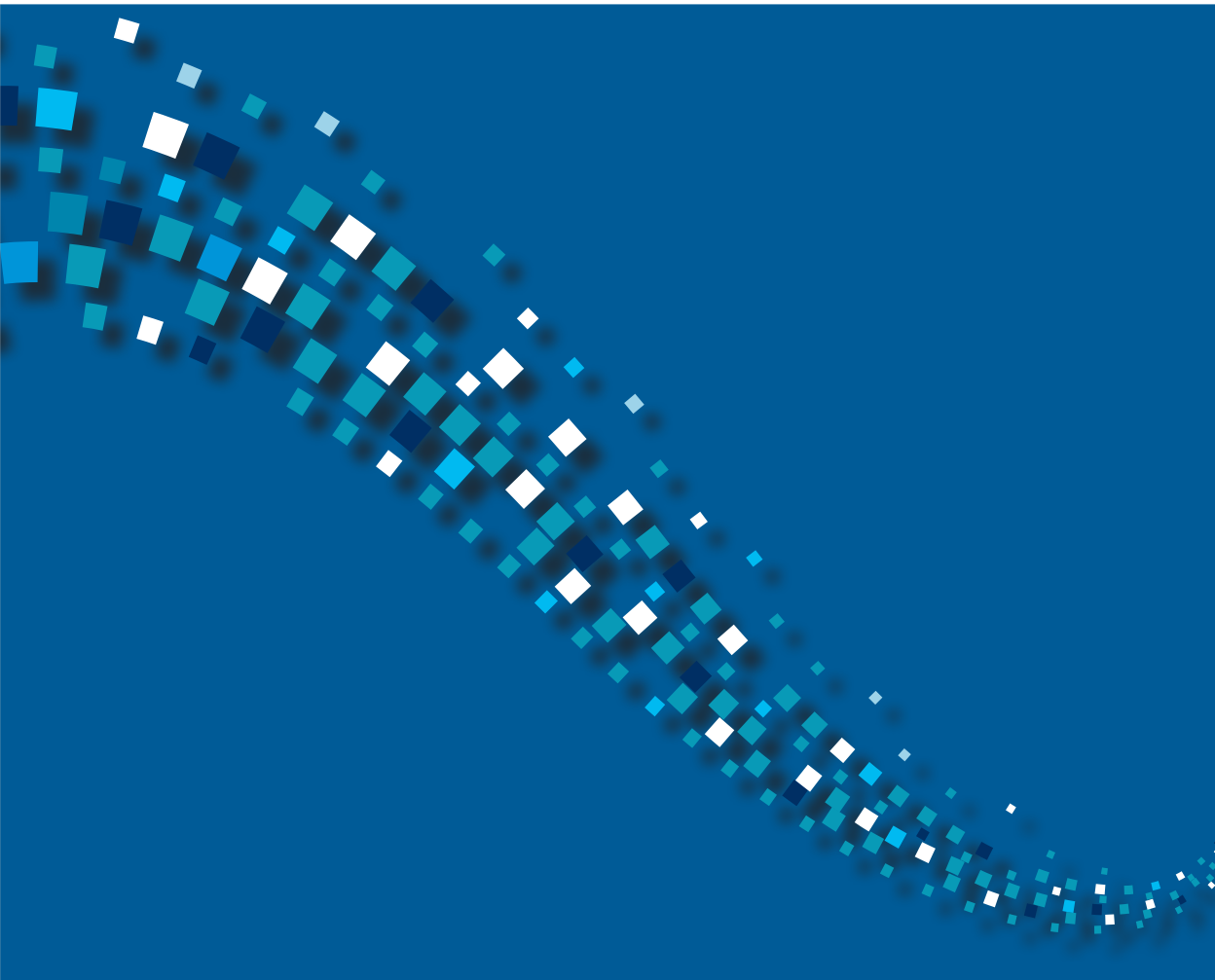


Rapport 2018:4



Förundersökningsbegränsning

Ambition och verklighet

brå

Förundersökningsbegränsning

Ambition och verklighet

Rapport 2018:4

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-93-8
URN:NBN:SE:BRA-746

© Brottsförebyggande rådet 2018
Författare: Stina Holmberg, Moa Gustafsson
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: 2018 AJ E Print AB

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Norstedts Juridik, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post kundservice@nj.se,
webbadress www.nj.se/offentligapublikationer

Förord

Förundersökningsbegränsning (FU-begränsning) är ett instrument för att få en effektiv handläggning av brott, och då i synnerhet när det gäller brott begångna av brottsaktiva personer. Genom att kunna koncentrera utredningarna av deras brott till sådana som har betydelse för straffmätningen, sparas resurser hos både polis och åklagare. När de mindre allvarliga brotten, som inte påverkar straffmätningen, FU-begränsas kan både utredningsinsatser och ärendets administration minska hos polis och åklagare.

Åklagare har haft möjlighet att FU-begränsa ända sedan 1982, men sedan även polisen fick denna befogenhet år 2013 har uppmärksamheten på begränsningsmöjligheten ökat. Mot denna bakgrund har Brå haft i uppdrag av regeringen att kartlägga hur instrumentet tillämpas och analysera bland annat i vad mån besluten kommer i konflikt med andra centrala mål för rättsväsendet.

Rapporten vänder sig till regeringen, men minst lika mycket till åklagare och poliser. Förhoppningen är att den ska utgöra ett värdefullt underlag för diskussioner och utvecklingsarbete.

Rapporten har skrivits av Stina Holmberg, forsknings- och utredningsråd på Brå, och Moa Gustafsson, utredare på Brå. Den har vetenskapligt granskats av jur. doktor Simon Andersson och lektor Rolf Granér.

Brå vill slutligen rikta ett stort tack till alla poliser och åklagare som ställt upp för intervjuer och lagt ner tid på att besvara enkäter.

Stockholm i mars 2018

Erik Wennerström
Generaldirektör

Stina Holmberg
Forsknings- och utredningsråd

Innehåll

Sammanfattning	6
De förundersökningsbegränsade brottens karaktär	8
Polisers och åklagares syn på tillämpningen	10
Hade brotten personuppklarats om de inte hade förundersökningsbegränsats?	11
Hur förhåller sig FU-begränsning till målen om ökad uppkläring och lagföring?	11
Hur påverkas brottsofferarbetet av FU-begränsning?	12
Brås förslag	13
Inledning	15
Brås uppdrag	16
Reglerna om FU-begränsning	17
Polisen ges befogenhet att FU-begränsa	21
Frågor, metod och material	23
Metod och material	23
Utvecklingen av FU-begränsningar	26
Tycks tillämpningen vara enhetlig?	37
Områdesvisa variationer inom polisen	37
Hälften av dem som besvarade enkäten uppfattar att praxis inte är enhetlig	39
Variation även mellan åklagarkammare	41
Svårigheter vid tillämpning	44
RÅ:s riktlinjer styr – men möjliggör olika tolkningar	44
Polisen: Svårt med nya brott under pågående utredning	45
Åklagarna uppfattar att bedrägerifall är svåra	47
FU-begränsningar viktigt i stora mål	49

Effektivitetsvinster	52
Polisens bild	52
Åklagares bild	58
Kompetensfrågor	62
Utbildning	62
Vem frågar man när man är osäker?	63
Mer än var tredje åklagare uppfattar att polisen har bristande kompetens.....	64
Förslag på hur polisens kompetens kan höjas.....	65
FU-begränsning i relation till andra mål för rättsväsendet	68
Målkonflikter	68
Påverkan på personuppleringen	72
Påverkan på skadestånd och brottsskadeersättning	75
Generella synpunkter	77
Sammanfattande diskussion	79
Svårt att entydigt värdera utvecklingen	79
Flera möjliga skäl till variationen	80
Utnyttjas den arbetsbesparande potentialen fullt ut?	85
Effekter på upplaring och brottsoffer	86
Brås förslag	87
Referenser	89
Bilaga 1. Gällande rätt	91
Bilaga 2. Enkätfrågor till polisen	93
Bilaga 3. Enkätfrågor till åklagare	98

Sammanfattning¹

Brå har haft i uppdrag av regeringen att kartlägga hur instrumentet förundersökningsbegränsning tillämpas och analysera bland annat i vad mån besluten kommer i konflikt med andra centrala mål för rättsväsendet.²

Grundregeln enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) är att en förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att tro att ett brott har begåtts. Förundersökningen har till syfte bland annat att utreda om det har begåtts ett brott och vem som kan misstänkas för brottet samt att samla tillräckligt med material för att åklagaren ska kunna ta beslut i åtalsfrågan. Det finns dock vissa undantag från förundersökningsplikten. Ett sådant undantag är bestämmelserna om förundersökningsbegränsning³ i 23 kap. 4 a § RB (se bilaga 1). Där framgår att en förundersökning inte behöver inledas eller kan läggas ner

1. när straffvärdet för brottet inte överstiger fängelse i tre månader och fortsatt utredning skulle innebära orimligt stora kostnader (så kallat *disproportionsfall*)⁴
2. när man kan anta att något åtal för brottet inte kommer att ske till följd av reglerna om åtalsunderlåtelse (*åtalsunderlåtelsefall*) eller om särskild åtalsprövning (*åtalsprövningsfall*) samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Reglerna om åtalsunderlåtelsefall innebär att polis och åklagare har möjlighet att lägga ner ett ärende genom att fatta beslut om FU-begränsning i samma situationer som där åklagaren har rätt att besluta om åtalsunderlåtelse. Reglerna om åtalsprövningsfall rör beslut vid brott som inte lyder under allmänt åtal, utan bara kan utredas om målsägaren anmäler brott och vill att det ska

¹ En engelsk version av denna sammanfattning finns på Brås webbplats, www.bra.se. Klicka där på fliken Publikationer, och skriv sedan in rapportnumret i sökfältet.

² Detta är det andra uppdraget till Brå om FU-begränsning. Det första kom 2015 (Rapport 2015:17).

³ I det fortsatta förkortas ordet till FU-begränsning.

⁴ Sådana fall är ganska ovanliga och behandlas inte närmare i rapporten.

drivas till åtal. Ett sådant brott är till exempel ärekränkning. För att en utredning ska inledas i ett sådant fall krävs dessutom att åtalet ska bedömas vara påkallat från allmän synpunkt. Om ett sådant allmänt intresse inte bedöms föreligga ska en utredning inte inledas utan brottet ska FU-begränsas (Riksåklagaren 2008).

Polis och åklagare får alltså fatta beslut om FU-begränsning i samma situationer som där åklagaren har rätt att besluta om åtalsunderlåtelse. Därför är det i rättegångsbalkens regler om åtalsunderlåtelse som man kan utläsa när en FU-begränsning kan tillåtas (20 kap. 7 § RB). Där framgår att åklagare får besluta om åtalsunderlåtelse under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts:

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.⁵

Det är i fall under punkt 3 som Riksåklagaren bedömer att den största resursbesparingen kan göras. Fallen med flerfaldig brottslighet rör ofta situationer med seriebrottslighet eller när mindre brott har begåtts i samband med grövre brottslighet och kan delas upp i tre olika kategorier:

- situationer där åklagaren vid ett och samma tillfälle prövar flera olika brottsmisstankar som avser samma gärningsperson (*samtidighetsfallen*),
- situationer när gärningspersonen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggandet för ett annat brott, misstänks ha begått ytterligare brott före domen eller föreläggandet (*nyupptäckt brott*),
- situationer där gärningspersonen efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggandet för ett annat brott misstänks ha begått nytt brott i nära anslutning till domen eller föreläggandet (*nytt brott*).⁵

Syftet med reglerna om FU-begränsning är att få en effektiv handläggning av brott, och då i synnerhet när det gäller brott

⁵ Beslut om åtalsunderlåtelse får också fattas i andra än de ovan nämnda situationerna om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller av andra skäl krävs att åtal väcks.

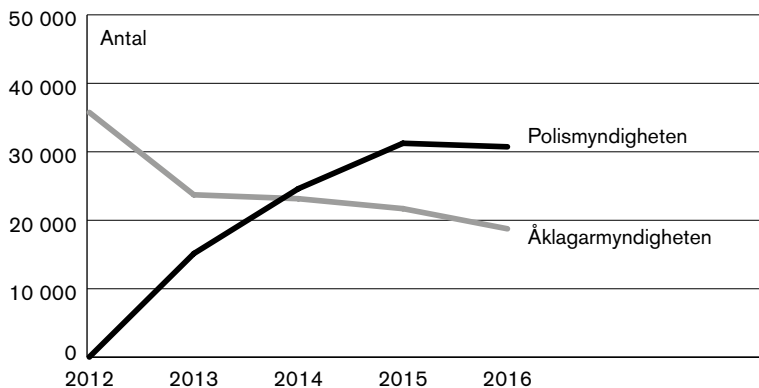
begångna av brottsaktiva personer. Genom att kunna koncentrera utredningarna av deras brott till sådana som har betydelse för straffmätningen, sparas resurser hos både polis och åklagare. När de mindre allvarliga brotten, som inte påverkar straffmätningen, FU-begränsas kan både utredningsinsatser och administration i ärendet minska hos polis och åklagare.

Åklagare har haft möjlighet att FU-begränsa ända sedan 1982, men sedan även polisen fick denna befogenhet år 2013 har uppmärksamheten på instrumentet ökat. Mot denna bakgrund har Brå haft i uppdrag av regeringen att kartlägga hur instrumentet tillämpas och analysera bland annat i vad mån besluten kommer i konflikt med andra centrala mål för rättsväsendet.⁶ Den kartläggning som gjorts grundar sig främst på uppgifter från kriminalstatistiken, intervjuer och enkäter till åklagare och polisiära FU-ledare.

De förundersökningsbegränsade brotternas karaktär

Antalet beslut om FU-begränsningar ökade markant under de första tre år som polisen fick rätt att FU-begränsa, från 52 032 fall år 2012 till 66 168 år 2015.⁷ År 2016 upphörde ökningen och antalet FU-begränsningar minskade i stället med närmare 4 500. Både ökningen och den senare minskningen hänför sig uteslutande till åtalsunderlåtelsefallen.⁸ Antalet åtalsprövningsfall har legat ganska oförändrat på runt 12 000 under hela perioden.

Figur 1. Utvecklingen av antal beslut om FU-begränsning fattade med stöd i reglerna om åtalsunderlåtelse 2012–2016, efter beslutande myndighet.



⁶ Detta är det andra uppdraget till Brå om FU-begränsning. Det första kom 2015 (Rapport 2015:17).

⁷ Om inte annat anges bygger samtliga siffror i kapitlet på uppgifter från kriminalstatistiken.

⁸ Som redovisats i tidigare avsnitt avser åtalsunderlåtelsefall sådana beslut där FU-begränsningen används som ett alternativ till åtalsunderlåtelse.

Befogenheten att FU-begränsa har medfört att polisen i stor utsträckning tagit över uppgiften från åklagarna. Det innebär att polisens beslut har ökat till drygt 35 000 sedan år 2012, medan åklagarnas beslut minskat från 35 000 till knappt 19 000.

Brås kriminalstatistik sträcker sig vid tiden för arbetet med denna studie inte längre än till 2016. Uppgifter från polisen tyder dock på att polisiära beslut om FU-begränsning ökade igen under 2017.

Andelen FU-begränsningar ganska oförändrad

Antalet FU-begränsningar ökade med närmare 10 000 från 2012, året före reformen, till och med 2016. Om man relaterar detta till antalet handlagda brott blir dock ökningen inte så tydlig. Andelen har legat mellan 3,5 och 4 procent sedan 2010.

Om man bryter ner FU-begränsningarna på fall som avser brott där det finns skäligen misstänkta och fall där detta inte finns ser man en tydligare effekt av reformen. Fall som rör brott där det finns skäligen misstänkta motsvarar i stort sett åtalsunderlåtelsefallen, medan beslut om brott utan någon skäligen misstänkt avser åtalsprövningsfallen. Andelen åtalsprövningsfall av alla handlagda brott utan någon skäligen misstänkt har inte ökat, medan däremot andelen brott med en skäligen misstänkt som FU-begränsas (i princip åtalsunderlåtelsefall), har ökat med drygt två procentenheter. Närmare en tiondel av sådana brott FU-begränsades år 2016.

”Döms för annat” vanligaste beslutsgrunden

Grunden ”döms för annat” är klart vanligast när beslut om FU-begränsning fattas. Drygt hälften av polisens beslut rörande åtalsunderlåtelsefall fattades på den grunden liksom hela 70 procent av åklagarnas beslut. De vanligaste brottskategorierna vid *åtalsunderlåtelsefall* är snatteri och stöld, narkotikabrott och bedrägeribrott.

När det gäller *åtalsprövningsfall* är det främst ärekränkingsbrott som FU-begränsningen avser. Ärekränkingsbrotten utgör mer än hälften av de cirka 12 000 brott som FU-begränsades på den grunden 2016.

Mediantiden för handläggning har inte förkortats genom reformen

Tiden från anmälan till FU-begränsning i åtalsunderlåtelsefall år 2016 är densamma som den var året före reformen⁹ (84 dagar

⁹ Reformen 2013 som gav polisen rätt att besluta om FU-begränsning.

jämfört med 85 dagar år 2012). Reformen har alltså totalt sett inte bidragit till att handläggningstiden blivit kortare.

Delar man upp besluten utifrån beslutande myndighet framträder dock intressanta skillnader. Det visar sig att polisen sedan inledningsåret 2013 lyckats korta mediantiden från anmälan till beslut om FU-begränsning med 20 dagar, från 80 till 60. Samtidigt har handläggningstiden när åklagarna fattar beslutet ökat med 33 dagar sedan 2012, från medianen 85 till 118. Det leder till att medianen för handläggningstiderna totalt sett är oförändrad.

Att polisens handläggningstid är kortare än åklagarnas ligger i linje med att polisens FU-begränsningar i större utsträckning gäller mindre komplicerade ärenden, som bötesbrott.

Områdesvisa och individuella variationer i tillämpningen

Statistik från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten visar att andelen ärenden¹⁰ som FU-begränsas varierar mellan områden. Skillnaderna i andel FU-begränsade ärenden mellan olika lokalpolisområden varierade från 0,8 till 13,4 procent år 2016. Skillnaderna i andel FU-begränsade ärenden mellan olika åklagarkammare varierade från 2,4 till 15,4 procent. Att olika poliser och åklagare ser olika på vad och hur mycket som bör FU-begränsas framgick även av intervjuerna och enkäterna. I enkäten till poliser uppfattade hälften av de svarande att praxis inte var enhetlig. Bland åklagarna var motsvarande siffra närmare en tredjedel.

Polisers och åklagares syn på tillämpningen

Av öppna intervjuer och öppna enkätsvar framgår att det inte alltid är enkelt att bedöma om ett brott ska FU-begränsas. Men många lyfter ändå fram att möjligheten att FU-begränsa, och då särskilt att även polisen nu kan FU-begränsa, bidrar till en ökad effektivitet inom rättsväsendet. Många betonar dock att FU-begränsningar bör göras så tidigt som möjligt i utredningsprocessen för att ge optimala effektivitetsvinster.

Mot den bakgrunden anger många åklagare att polisen borde FU-begränsa mer än vad de gör i dag. I linje med det uppfattar många åklagare att polisens kompetens på området behöver höjas. En tredjedel av åklagarna som besvarade enkäten tyckte att de flesta polisiära FU-ledare inte har tillräcklig kompetens för uppgiften. I studien ger både åklagare och poliser en rad förslag på hur polisens kompetens kan höjas.

¹⁰ Polisen och åklagarmyndigheten använder inte identiska mått när de mäter detta.

Hade brotten personupplärats om de inte hade förundersökningsbegränsats?

De poliser och åklagare som intervjuats bedömer att en stor del – men långt ifrån alla – av de brott med en skäligen misstänkt som FU-begränsats hade personupplärats om de inte FU-begränsats. De uppskattar att hälften eller lite drygt hälften hade kunnat klaras upp.

Nästa fråga är hur mycket dessa FU-begränsade brott kan tänkas påverka den totala personupplärningen för samtliga brott. Brås ”maxhypotes” hamnade i den förra rapporten (Brå 2015:17) på att FU-begränsningarna som mest minskat personupplärningen med 1,9 procentenheter. Detta är den absolut största möjliga effekt som FU-begränsningar kan stå för, och i rapporten konstaterades också att den rimligen borde vara betydlig mindre. Utifrån de intervjuer som gjorts med åklagare och poliser framgår att en mer realistisk skattning är att effekten var i runda tal hälften så stor (omkring 1 procentenhet.) Några mer precisa beräkningar finns dock inte och är enligt Brås mening inte möjliga att göra.

Hur förhåller sig FU-begränsning till målen om ökad upplärning och lagföring?

En central uppgift för rättsväsendet är att se till att de brott som anmäls blir utredda och lagförda. Andelen anmälda brott som personuppläras har minskat gradvis de senaste åren. Kraven på att denna trend ska vända är höga. En ytterligare uppgift för rättsväsendet, som betonas allt starkare, är att värna brottsoffrets behov och rättigheter. I enkäterna till poliser och åklagare ställdes därför frågan hur de ser på FU-begränsning i relation till detta mål. Tabell 1 visar att en ganska stor del, särskilt bland poliserna, uppfattar att en FU-begränsning ibland, eller överlag, kommer i konflikt med målet att anmälda brott ska utredas och lagföras.

Tabell 1. Andelen poliser och åklagare som uppfattar att FU-begränsningsinstrumentet på ett problematiskt sätt kommer i konflikt med det rättspolitiska målet att anmälda brott ska utredas och lagföras (n=145/132).

	Polisen	Åklagare
Nej, inte som det tillämpas i dag	32	49
Ja, i vissa typer av fall	48	43
Ja, överlag	19	8

Poliserna som anser att det finns en konflikt säger sådant som att ”Rabatt för många brott är snudd på stötande” och ”Yrkeskriminella ska inte ha straffrabatt”. Det finns också både åklagare

och poliser som ifrågasätter att FU-begränsning ligger i linje med det allmänna rättsmedvetandet.

Hur påverkas brottsofferarbetet av FU-begränsning?

En konsekvens när ett brott mot en person FU-begränsas är att offret har svårare att få skadestånd. I ett brottmål kan åklagaren driva frågan om skadestånd i rätten å offrets vägnar. Men om brottet FU-begränsats är offrets enda möjlighet att driva skadestandsfrågan själv i en civilrättslig process. Har FU-begränsningen skett tidigt i utredningen finns också sällan tillräckligt med bevis för att det ska hålla i en civilrättslig process.

Målsägare kan be om ersättning från Brottsoffermyndigheten (BrOM) även om de inte utdömts skadestånd. Men för det krävs oftast en lagföring i de fall det finns någon som är misstänkt för brottet, eller ett erkännande eller säker bevisning, vilket ju ofta inte finns i fallen som FU-begränsas.

Uppskattningsvis ett 70-tal ansökningar om brottsskadeersättning 2016

BrOM har för Brås räkning identifierat alla avslutade ärenden rörande brottsskadeersättning 1 januari – 4 juni 2016, som rör brott där förundersökningen lades ner. De fann då 28 ärenden som rörde brott som hade FU-begränsats av polis eller åklagare. Om ärendeflödet såg likadant ut under hela året, skulle det innebära att det under 2016 kom in ett 70-tal ärenden som avsåg skador till följd av brott som FU-begränsats. Detta kan jämföras med att antalet personbrott som FU-begränsades samma år var cirka 11 000 (främst ärekränkning och ofredande).

Sex av de studerade 28 ansökningarna beviljades, det vill säga drygt 20 procent. Vid en genomgång av de 28 ärendena framgår att en fjärdedel av dem rör brott som FU-begränsats utifrån grunden ”åtalsprövning”, medan tre fjärdedelar FU-begränsats utifrån grunden ”åtalsunderlåtelse”.

Åtalsprövningsfallen rör ärekränkning och förtal, och ingen av dessa ansökningar om brottsskadeersättning har beviljats.

De 21 åtalsunderlåtelselfallen rör en mängd olika typer av brott mot person som olaga hot, ofredande och inbrott. I stort sett alla ansökningar avser ersättning för kränkning, någon gång i kombination med ersättning för sveda och värk. I de flesta fall avslås ansökan med motiveringen att kränkningen inte är tillräckligt allvarlig för att ersättning ska beviljas. I ungefär en tredjedel av fallen avslogs ansökan på grund att det inte var tillräckligt

styrkt att den sökande utsatts för brott. Det är i dessa fall som FU-begränsningen i sig kan ha inverkat negativt på den sökandes möjlighet att få brottsskadeersättning. Detta eftersom brottet kanske hade blivit bättre styrkt om inte utredningen lagts ned genom FU-begränsning.

Sammantaget tyder genomgången på att FU-begränsningar sällan har betydelse för om ansökningar om brottsskadeersättning beviljas eller inte. När det gäller brott som FU-begränsats som åtalsunderlåtelsefall tycks FU-begränsningen i några fall ha haft betydelse för beslutet om avslag, men de fallen är få.

Ansökningarna ger inte hela bilden

Man bör ha i minnet att en genomgång av ansökningar till BrOM inte ger hela bilden av hur FU-begränsningar kan tänkas påverka i vilken utsträckning brottsoffer får brottsskadeersättning. En sådan genomgång synliggör inte de brottsoffer som kanske avstått från att söka ersättning just för att brottet de utsatts för FU-begränsats. De kan ha avstått för att de trodde att det inte var någon idé att söka ersättning eftersom utredningen lagts ned. Det saknas kunskap om detta mörkertal.

Brås förslag

Brås studie visar att det finns många olika synpunkter på FU-begränsning bland poliser och åklagare. Det finns varierande uppfattningar om i vilken utsträckning instrumentet ska tillämpas. De flesta ser dock FU-begränsning som en värdefull möjlighet att effektivisera arbetet om den tillämpas på ett kompetent och ansvarfullt sätt.

Brå ger i rapporten ett antal förslag till hur några av de brister som lyfts fram kan åtgärdas. Brå föreslår bland annat följande:

Polisiära FU-ledare bör få mer utbildning och fortbildning om FU-begränsning

Det är angeläget att alla som ska bli FU-ledare får tillräcklig utbildning i FU-begränsning. Polisen bör också ordna mer regelbundna fortbildningstillfällen där FU-ledarna får diskutera praktiska tillämpningsfrågor tillsammans med en åklagare. Det kan också vara värdefullt att ibland ta med även utredare och personal i yttre tjänst, så att dessa grupper blir uppmärksamma på när en FU-begränsning kan vara aktuell.

Möjligheten att FU-begränsa direkt bör utnyttjas mer

FU-begränsningen bör ske så snabbt som möjligt. Det är därför viktigt att man inom polisen utvecklar rutiner för att öka kontakten mellan personal i yttre tjänst och FU-ledare, vid brott som

kan vara aktuella att FU-begränsa. Därmed undviks risken att polisen i yttre tjänst gör onödiga förstahandsinsatser rörande brott som sedan FU-begränsas.

I det sammanhanget finns också skäl för polisen att se över om jour-FU-ledare begränsar i tillräcklig utsträckning eller om de ”skjuter fram” beslutet till de ordinarie FU-ledarna.

Det formella beslutet om FU-begränsning registreras tidigare

I dag kan ärenden ofta bli liggande ett tag hos polisen efter att FU-ledaren beslutat att det ska FU-begränsas. För att man ska få en korrekt bild av handläggningstiden när polisen FU-begränsar, bör det formella beslutet om FU-begränsningen fattas i direkt anslutning till att ärendet i praktiken avslutats.

Myndigheterna bör regelbundet följa upp i vilken utsträckning reglerna om FU-begränsning tillämpas olika

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten bör regelbundet följa upp hur mycket tillämpningen av reglerna om FU-begränsning varierar mellan enskilda beslutsfattare inom samma del av organisationen och mellan olika delar av organisationen.

Inledning

Rättsväsendets uppgift är att utreda och lagföra brott så att de som begår brott får en samhällelig reaktion. Att utreda och lagföra alla de en och en halv miljon brott som anmäls varje år är dock ingen realistisk ambition, och antalet brott som faktiskt lagförs är också mycket lägre. År 2016 personuppkarades¹¹ närmare 194 000 brott, det vill säga 13 procent av de anmälda brotten. Av de brott som inte lagfördes blev 52 procent direktavskrivna av polisen.¹² De avskrevs oftast med motiveringen att spaningsuppdrag saknas. Av de drygt 710 000 brott som blev utredda lades drygt 500 000 ner (518 000 brott).

De flesta brott som inte klaras upp läggs alltså ner av polisen eftersom de bedöms som omöjliga eller alltför svåra att klara upp. Den bedömningen kan ske före eller efter vidtagna utredningsinsatser. Det finns dock ytterligare en kategori anmälda brott som inte blir personuppkarade, trots att de ofta skulle vara möjliga att klara upp. Det är de brott som blir förundersökningsbegränsade (FU-begränsade).¹³ Att ett brott blir FU-begränsat innebär att polis eller åklagare fattar beslut om att man av processekonomiska skäl inte ska vidta åtgärder som kan leda till att brottet blir lagfört. Det rör sig främst om fall där någon begår ett ringa brott som en engångshändelse och fall där en person är misstänkt även för flera andra brott, som bedöms ge ett tillräckligt straff för den samlade brottsligheten. Tanken bakom reglerna om FU-begränsning är att polis och åklagare ska få möjlighet till ”en mer effektiv brottsbekämpning genom att koncentrera utredningsresurserna till de uppgifter som är mest angelägna” (SOU 2010:43).¹⁴ Genom att avstå från att lägga

¹¹ Att ett brott personuppkararas innebär att det blir lagfört, det vill säga leder till åtalsunderlåtelse, straffreläggande eller åtal.

¹² De direktavskrevs på grund av att de inte bedömdes ha förutsättningar att klaras upp.

¹³ En ytterligare grupp av anmälningar som inte leder till lagföring är de där den misstänkte är under 15 år.

¹⁴ Liknande tankegångar framfördes även i den proposition som låg till grund när åklagare fick rätt att besluta om FU-begränsning 1982 (proposition 1981/82:41).

utredningsresurser där det ger små eller inga effekter på påföljden kan resurser sparas och omfördelas till att bekämpa den mer allvarliga brottsligheten. Tanken är också att FU-begränsningar ska bidra till att övriga utredningar kan avslutas inom rimlig tid, vilket är av intresse både från allmän synpunkt och med hänsyn till den misstänkte och målsägaren (Riksåklagaren 2008:2).

Åklagare har haft möjlighet att FU-begränsa brott sedan 1982. För att FU-begränsningen ska kunna ske så tidigt som möjligt i rättsprocessen, och därmed göra systemet mer effektivt, fick även polisen år 2013 rätt att besluta om FU-begränsning. År 2016 FU-begränsades närmare 55 000 brott, alltså närmare 4 procent av samtliga anmälda brott.¹⁵

Brås uppdrag

Tidigare uppdrag 2015

Brå fick i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag av regeringen att studera utvecklingen av FU-begränsning under åren 2006–2014. Uppdraget var en del av ett större uppdrag om faktorer som kan ha påverkat rättsväsendets resultatutveckling under dessa år. Uppdraget redovisades i en rapport i oktober 2015 (Brå 2015:17). Rapporten består av två delar. I den första ges en beskrivning av hur besluten om FU-begränsning utvecklats, med särskilt fokus på effekterna av att polisen fått rätt att FU-begränsa. I den andra delen analyseras hur utvecklingen av beslut om FU-begränsning maximalt kan ha påverkat utvecklingen av antalet och andelen personuppklarade brott. Båda avsnitten bygger på analyser av uppgifter från Brås statistikdatabas.

Brås rapport ger övergripande statistisk information på nationell nivå om hur möjligheten att FU-begränsa brott utnyttjas av polis och åklagare fram till och med 2014. Men studien väckte också en rad frågor kring tillämpningen som inte gick att besvara med det material som studien byggde på. Det är till exempel frågor om hur enhetlig tillämpningen är över landet, hur stor andel av de FU-begränsade brotten som rimligen hade kunnat klaras upp om de drivits vidare och vilka attityder till FU-begränsning som finns bland poliser respektive åklagare.

¹⁵ Det som redovisas här är antalet FU-begränsade brott, alltså det mått som redovisas i Brås officiella statistik. I det kommande avsnittet om utvecklingen av FU-begränsningar redovisas både brott och brottsmisstankar, vilket ger en något högre siffra (62 000 beslut). Att siffran då blir högre beror på att ett brott kan generera flera brottsmisstankar om flera personer gemensamt har begått ett brott.

Föreliggande uppdrag

Mot ovanstående bakgrund fick Brå i regleringsbrevet för 2017 i uppdrag att göra en fördjupad studie om FU-begränsning.

I uppdraget anges att Brå ska analysera

- de förundersökningsbegränsade brottens karaktär
- hur polis och åklagare resonerar kring tillämpningen
- i vilken omfattning brotten hade personupplämningsbeslut om de inte hade förundersökningsbegränsats
- hur möjligheten att förundersökningsbegränsa brott förhåller sig till målen om ökad upplämningsbeslut och lagföring samt hur detta påverkar rättsväsendets verksamhet, inklusive brottsofferarbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2018.

Reglerna om FU-begränsning

Svensk rätt utgår från principen om obligatorisk åtalsplikt, och av denna följer en korresponderande förundersökningsplikt. En förundersökning ska enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Förundersökningen har till syfte bland annat att utreda om det har begåtts ett brott och vem som kan misstänkas för brottet samt att samla tillräckligt med bevisning för att åklagaren ska kunna ta beslut i åtalsfrågan. Både åtalsplikten och förundersökningsplikten är förenade med vissa undantag. Ett sådant undantag från förundersökningsplikten är bestämmelserna om FU-begränsning i 23 kap. 4 a § RB (se bilaga 1). Där framgår att en förundersökning inte behöver inledas eller kan läggas ner

1. när straffvärdet för brottet inte överstiger fängelse i tre månader och fortsatt utredning skulle innebära orimligt stora kostnader (så kallat *disproportionsfall*)
2. när man kan anta att något åtal för brottet inte kommer att ske till följd av reglerna om åtalsunderlåtelse (*åtalsunderlåtelselfall*) eller om särskild åtalsprövning (*åtalsprövningsfall*) samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

I praktiken fattas beslut om FU-begränsning nästan uteslutande med utnyttjande av punkt 2. Regeln om disproportionsfall utnyttjas sällan. År 2014 fattades bara 182 beslut på den grunden.

För att ge åklagarna vägledning i tillämpningen av reglerna om FU-begränsning, utfärdade Riksåklagaren år 2008 riktlinjer om

FU-begränsning och åtalsunderlåtelse (RåR 2008:2). Nedanstående text är i huvudsak hämtad därifrån.

I princip kan alla typer av brott komma i fråga för FU-begränsning. En grundläggande förutsättning är dock att inget väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom beslutet, och i praktiken innebär detta att vissa brott lämpar sig bättre för FU-begränsning än andra. Vid bedömningen av om det finns ett *allmänt intresse* av att brottet utreds ska brottets svårhet och omständigheterna kring brottet beaktas. Vid bedömningen om det finns ett *enskilt intresse* att utreda brottet ska hänsyn tas till brottsofferperspektivet. I Riksåklagarens riktlinjer anges i det sammanhanget att beslut om FU-begränsning (eller åtalsunderlåtelse) inte bör fattas när brottet utgör en grov kränkning mot integriteten, som till exempel sexualbrott och fridskränkingsbrott. Om en målsägare har drabbats av personskador som föranleder skadeståndsanspråk finns det, enligt riktlinjerna, också skäl för att väcka åtal. Det anges dock att ersättningsanspråk som understiger ett halvt prisbelopp bara undantagsvis utgör ett hinder för en annars motiverad åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning. För den misstänkte kan det också finnas skäl att förundersökningen fullföljs för att därigenom kunna bli friad från misstankar (RåR 2008:2).

Åtalsunderlåtelsefallen

Reglerna i de så kallade åtalsunderlåtelsefallen under 23 kap. 4 a § RB, punkt 2, innebär i princip att om lagen medger att åklagaren fattar beslut om åtalsunderlåtelse, så finns också möjlighet att i stället besluta om FU-begränsning. Kraven för att fatta beslut om FU-begränsning är dock något lägre än för att meddela åtalsunderlåtelse. För åtalsunderlåtelse krävs nämligen att gärningspersonens skuld har klarlagts, vilket i princip innebär att den misstänkte måste ha erkänt. Något sådant krav ställs inte för beslut om FU-begränsning. Det praktiska utrymmet för FU-begränsning är därför större än för åtalsunderlåtelse (RåR 2008:2).

Polis och åklagare får alltså fatta beslut om FU-begränsning i samma situationer som åklagaren har rätt att besluta om åtalsunderlåtelse. Därför är det i rättegångsbalkens regler om åtalsunderlåtelse som man kan utläsa när en FU-begränsning kan tillåtas (20 kap. 7 § RB). Där framgår att åklagare får besluta om åtalsunderlåtelse under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts:

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter

2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Beslut om åtalsunderlåtelse får också fattas i andra än de ovan nämnda situationerna om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller av andra skäl krävs att åtal väcks.

Åtalsunderlåtelsetfall där påföljden skulle bli böter

RÅ:s riktlinjer ger ingen helt enkel vägledning om hur möjligheten att FU-begränsa ska utnyttjas när det gäller punkt 1, det vill säga att det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Å ena sidan anges att lagstiftningen ger en mycket stor möjlighet att FU-begränsa brott som kan antas inte föranleda annan påföljd än böter och en ”aktiv tillämpning” av reglerna förordas. Å andra sidan framhålls att detta inte får innebära att vissa straffbara gärningar i praktiken avkriminaliseras eller att lika fall behandlas olika. För att underlätta prövningen finns en tabell i riktlinjerna som visar utrymmet att FU-begränsa olika typer av bötesbrott. Utrymmet är uppdelat i tre kategorier där FU-begränsning *bör ske*, *bör övervägas* respektive *kan övervägas*.

Således anges att FU-begränsning bör ske vid butikstillgrepp till ett värde på högst 60 kronor och inte särskilda omständigheter talar emot. FU-begränsning *bör övervägas* vid till exempel egenmäktigt förfarande, häleriförseelse och olovligt förfogande. FU-begränsning *kan övervägas* vid mindre allvarliga fall av miss-handel, olaga hot, bedrägligt beteende, skadegörelse, våldsamt motstånd och missbruk av urkund.

Slutligen anges att det finns *ett betydande utrymme* att FU-begränsa ringa bidragsbrott som avser mindre belopp, såsom 300 kronor, eller som gäller utbetalningar avseende enstaka dag. Det anges också finnas ett betydande utrymme att FU-begränsa ringa ordnings- och trafikförseelser.

Därutöver anges ett antal ytterligare faktorer som talar för respektive emot FU-begränsning enligt punkt 1. Brottet ska framstå som en engångsföreteelse och inte innebära återfall i brott, och det ska heller inte framstå som planerat och systematiskt. Det som talar för FU-begränsning är också att gärningspersonen är förhållandevis gammal eller lider av psykisk sjukdom.

Åtalsunderlåtelsefall avseende ”flerfaldig brottslighet”

Enligt Riksåklagarens riktlinjer kan beslut om FU-begränsningar särskilt ofta bli aktuella i fallen med så kallad flerfaldig brottslighet (punkten 3 ovan). Det är också i dessa fall som Riksåklagaren bedömer att den största resursbesparingen kan göras. Fallen med flerfaldig brottslighet rör ofta situationer med seriebrottslighet eller när mindre brott har begåtts i samband med grövre brottslighet och kan delas upp i tre olika kategorier:

- situationer där åklagaren vid ett och samma tillfälle prövar flera olika brottsmisstankar som avser samma gärningsperson (*samtidighetsfallen*),
- situationer när gärningspersonen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggandet för ett annat brott, misstänks ha begått ytterligare brott före domen eller föreläggandet (*nyupptäckt brott*),
- situationer där gärningspersonen efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggandet för ett annat brott misstänks ha begått nytt brott i nära anslutning till domen eller föreläggandet (*nytt brott*).

Utgångspunkten i dessa fall är att ett brott får FU-begränsas om den förutsedda eller redan utdömda påföljden framstår som en tillräcklig och adekvat påföljd även med beaktande av det nya brottet. I Riksåklagarens riktlinjer anges att det i dessa olika fall av flerfaldig brottslighet är särskilt viktigt att av resursskäl och med hänsyn till utredningstiden överväga om det är nödvändigt att utreda alla brott eller om utredningsresurserna kan koncentreras till en del av brottsligheten (RÅR 2008:2).

När det gäller kategori 1 och 2 (samtidiga respektive nyupptäckta brott) anges i riktlinjerna att åklagaren bör eftersträva att låta åtalet avse ett representativt urval av brotten som belyser brottslighetens art och systematiska karaktär och som beräknas ge en tillräckligt ingripande påföljd. Som generell synpunkt anges att det ofta finns utrymme att genom FU-begränsning koncentrera utredningen till den brottslighet som svarar för minst två tredjedelar av den samlade brottslighetens straffvärde.¹⁶

När det gäller kategori 3, det vill säga fall där en person misstänks för ett nytt brott efter domen, så har förutsättningarna för att FU-begränsa förändrats något efter vissa lagändringar den 1 juli 2016. Syftet med ändringarna var att skärpa samhällets reaktion vid återfall i brott. Det innebar att domstolarnas möjlighet

¹⁶ När det gäller brottslighet med ett straffvärde på dagsbotts nivå anges att det bör gå att inskränka utredningen till brott som tillsammans har ett straffvärde som uppgår till minst hälften av straffvärdet för den totala brottsligheten.

att meddela så kallad konsumtionsdom¹⁷ vid återfall i ny brottslighet begränsades.

I RÅ:s riktlinjer diskuteras ändringarnas effekt på möjligheten att FU-begränsa nya brott efter en dom. Slutsatsen blir att lagändringen bara i begränsad omfattning påverkar möjligheten till FU-begränsning. ”Bestämmelsen ger alltså fortfarande stöd för åklagaren att besluta om åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning för ny brottslighet, som i och för sig skulle kunna förväntas leda till viss ny påföljd, under förutsättning att brottet kan anses ringa, ligga i början av prövoperioden och att det inte finns några speciella omständigheter som talar emot det.”

Åtalsunderlåtelsefall där påföljden skulle bli villkorlig dom eller psykiatrisk vård

Det är också möjligt att besluta om FU-begränsning om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Kravet på ”särskilda skäl” inskränker bestämmelsens tillämpningsområde avsevärt (se RÅR 2008:2 s. 31–34). Slutligen kan beslut om FU-begränsning fattas om den misstänkte är föremål för psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS.¹⁸

Åtalsprövningsfallen rör brott som är kopplade till en regel om särskild åtalsprövning

Den andra kategorin av FU-begränsningar fattas med stöd av reglerna om särskild åtalsprövning. Det rör sig om beslut vid brott som i vissa fall endast kan utredas om målsägaren anmäler brott och vill att det ska drivas till åtal. Ett sådant brott är till exempel ärekränkning. För att en utredning ska inledas i ett sådant fall krävs dessutom att åtalet ska bedömas vara påkallat från allmän synpunkt. Om ett sådant allmänt intresse inte bedöms föreligga ska en utredning inte inledas utan brottet ska FU-begränsas (RÅR 2008).

När det gäller ärekränkning är det endast åklagare som får pröva om brottet ska utredas eller FU-begränsas, medan det finns andra brott där polisen har rätt att göra prövningen.

Polisen ges befogenhet att FU-begränsa

Åklagare var länge ensamma om att kunna fatta beslut om FU-begränsning, även när polisen ledde förundersökningen. Skälet var att beslut om FU-begränsning anses vara ett prelimi-

¹⁷ Med konsumtionsdom menas att domstolen bestämmer att en tidigare dom ska omfatta också tillkommande brottslighet.

¹⁸ Lagen (1993:287) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

närt ställningstagande i åtalsfrågan (SOU 2010:43). Den 1 januari 2013 ändrades dock reglerna för FU-begränsning och polisen gavs befogenhet att inom ramen för sitt förundersökningsledarskap självständigt besluta om FU-begränsning. Enligt de nya reglerna kan polisen fatta beslut om FU-begränsning i både åtalsprövnings- och åtalsunderlåtelsefallen.¹⁹ Ändringarna infördes mot bakgrund av de förslag som lämnades i betänkandet *Förundersökningsbegränsning* (SOU 2010:43). Där konstaterades att det inte var effektivt att bara åklagarna, och inte polisen, hade möjlighet att besluta om FU-begränsning, eftersom det bland annat fick till följd att FU-begränsningarna aktualiserades sent i utredningsprocessen. Det kunde innebära att polisen redan hade genomfört ett stort antal utredningsåtgärder som i och med FU-begränsningen blev överflödiga. Det innebar också en onödig resursåtgång hos åklagaren, som var tvungen att lägga resurser på att läsa in sig på och fatta beslut i ärenden där polisen var förundersökningsledare. Genom att ge polisen behörighet att FU-begränsa bedömde utredningen att besluten skulle kunna fattas i ett tidigare skede och att genomströmningstiderna för utredningen därigenom totalt sett skulle minska. Därmed skulle resurserna inom den brottsutredande verksamheten utnyttjas mer effektivt (SOU 2010:43).

Den nya befogenheten kräver förstärkt kompetens

I propositionen rörande polisens nya befogenhet att FU-begränsa betonades, liksom i utredningen som föregick denna, att förändringen förutsätter att det sker en generell förstärkning av de polisiära förundersökningsledarnas kompetens (SOU 2010:43 och prop. 2011/12:10 s. 22). Utredningen föreslog att Rikspolisstyrelsen skulle komplettera den nationella utbildningen av förundersökningsledare med teoretiskt och praktiskt innehåll om förundersökningsbegränsning och att Rikspolisstyrelsen skulle utfärda föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsbegränsning. I sina remissvar delade Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen bedömningen att det fanns behov av kompetenshöjning, och båda myndigheterna förklarade sig villiga att arbeta med att säkra en sådan kompetenshöjning. Till dags dato har Polismyndigheten dock ännu inte tagit fram några sådana föreskrifter och allmänna råd.

¹⁹ Besluten i åtalsprövningsfall rörande ärekränkning får dock endast fattas av åklagare.

Frågor, metod och material

Regeringens uppdrag innebär att Brå ska beskriva de FU-begränsade brotternas karaktär och hur polis och åklagare resonerar kring tillämpningen. Vi ska också relatera tillämpningen till målen om ökad uppkläring och lagföring och till brottsofferarbetet. Dessa frågor har Brå i arbetet med studien preciserat närmare på följande sätt:

1. Hur har antalet FU-begränsningar utvecklats sedan polisen fick befogenhet att fatta sådana beslut?
2. Tillämpas bestämmelserna på ett enhetligt sätt?
3. Vilka är svårigheterna i tillämpningen?
4. På vilket sätt kan FU-begränsningar effektivisera polisens och åklagares arbete?
5. Är polisens kompetens att arbeta med FU-begränsning tillräcklig och hur kan den utvecklas?
6. Hur förhåller sig möjligheten att FU-begränsa brott till målen om ökad uppkläring och lagföring och till brottsofferarbetet?

Den sista frågan inrymmer flera olika delfrågor, nämligen:

- Vilka konflikter uppstår mellan FU-begränsning och målen om ökad uppkläring och lagföring, enligt polis och åklagare?
- Hur mycket påverkar FU-begränsningarna andelen brott som personuppkläras?
- Hur mycket påverkar FU-begränsningarna brottsoffrens möjligheter att få brottsskadeersättning?

Rapporten avslutas med ett avsnitt där de resultat som framkommit diskuteras.

Rapportens inledande sammanfattning ger en kort summering av svaren på uppdragets frågor på ett mer exakt sätt och i den ordning som de är formulerade i uppdraget.

Metod och material

Rapporten bygger på följande olika material:

Registerdata

Som underlag för de statistiska redovisningarna i rapporten har vi i huvudsak använt oss av registeruppgifter som har hämtats från Brås statistikdatabas.

Statistik har även inhämtats från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Registeruppgifter om brottsskadeärenden har inhämtats från Brottsoffermyndigheten.

Intervjuer

Brå har intervjuat åtta åklagare på såväl allmänna som internationella åklagarkammare och på Ekobrottsmyndigheten. Därutöver har vi gått igenom ett material med fem intervjuer som Brå gjorde med åklagare inom ramen för en rapport om bedrägerier (Brå 2016:9).

Ett 20-tal intervjuer har gjorts med anställda inom Polismyndigheten. Utöver FU-ledare har vi även intervjuat chefer, anställda på Nationella operativa avdelningen (NOA) och personer som arbetar med utbildningsfrågor eller med polisens ärendesystem.

De flesta intervjuer har skett i form av personliga möten men telefonintervjuer har också förekommit. Intervjuerna genomförda genom personliga möten tog 1–2 timmar. Telefonintervjuerna varierade mer i tid, från kortare samtal till timplånga.

Det stora flertalet intervjuer gjordes innan webenkäten konstruerades och var en grund för vilka frågor som ställdes i enkäten.

Ärendegenomgång

För att få en bild av hur ärenden som FU-begränsats kan se ut, har vi gått genom ett slumpmässigt urval av nio ärenden som FU-begränsats av polisen.

Vi har också gått igenom samtliga 28 beslut i brottsskadeärenden hos Brottsoffermyndigheten under perioden 2016-01-01 – 2016-06-04 som rörde FU-begränsade brott.

Webenkäter

Webenkäter har besvarats av åklagare och av FU-ledare inom polisen. Webenkäten till åklagare skickades per mail ut till samtliga åklagare i landet. Adresslistan tillhandahölls från Åklagarmyndigheten. Enkäten skickades ut till 308 åklagare och därefter skickades två påminnelser ut. Svar inkom från 133 åklagare. Det innebär en svarsfrekvens på 43 procent.

Webenkäten till polisiära FU-ledare skickades, med hjälp från Polismyndighetens nationella avdelning (NOA), ut till alla regionkanslier, med begäran om att den skulle vidarebefordras till FU-ledarna. Svar inkom från 147 FU-ledare. Hur stor andel av samtliga FU-ledare som dessa utgör går inte att säga eftersom det saknas nationella uppgifter om antalet FU-ledare i landet. NOA uppskattar att det finns i storleksordningen 800 FU-ledare som har befogenhet att FU-begränsa. Eftersom det inte går att uttala sig om hur representativa de svarande är för samtliga åklagare och polisiära FU-ledare, får man vara försiktig i tolkningen av deras enkätsvar.

Genomgång av betänkanden, propositioner och RÅ:s riktlinjer

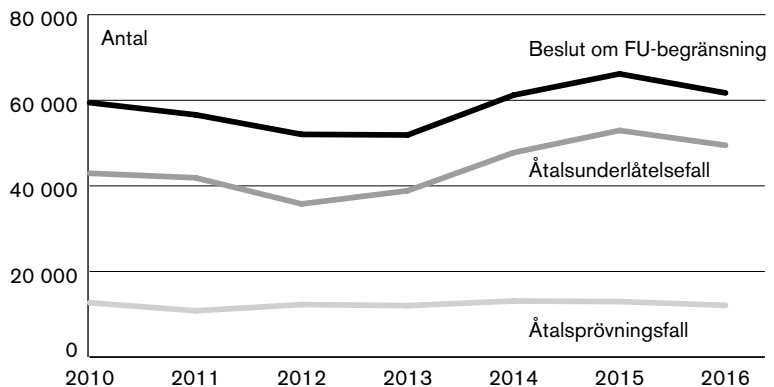
Slutligen har vi gått igenom de betänkanden och propositioner som ligger till grund för lagstiftningen om FU-begränsning samt analyserat Riksåklagarens riktlinjer. Vi har också studerat andra relevanta rapporter och skrifter.

Utvecklingen av FU-begränsningar

I rapporten Utvecklingen av förundersökningsbegränsning 2006–2014 gavs en statistisk bild av hur antalet FU-begränsningar utvecklats under dessa år (Brå rapport 2015:17). Nedan ges siffror för åren 2010–2016. Det innebär att reformen som gav polisen möjlighet att besluta om FU-begränsning nu följts under fyra år (åren 2013–2016).

Figur 2 visar att antalet beslut om FU-begränsningar ökade markant under de första tre åren som polisen fick rätt att FU-begränsa, från 52 032 år 2012 till 66 168 år 2015.²⁰ År 2016 upphörde ökningen, och antalet FU-begränsningar minskade i stället med närmare 4 500. Både ökningen och den senare minskningen hänför sig uteslutande till åtalsunderlåtelsefallen.²¹ Antalet åtalsprövningsfall har legat ganska oförändrat på runt 12 000 under hela perioden.

Figur 2. Antalet FU-begränsningar av brott och brottsmisstankar 2010–2016.



²⁰ Om inte annat anges bygger samtliga figurer i kapitlet på uppgifter från kriminalstatistiken.

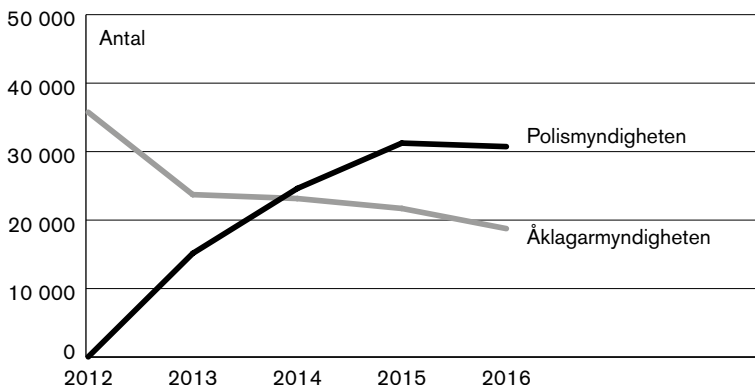
²¹ Som redovisats i tidigare avsnitt avser åtalsunderlåtelsefall sådana beslut där FU-begränsningen används som ett alternativ till åtalsunderlåtelse.

Det kan diskuteras vad minskningen av antalet åtalsunderlåtelsefall under 2016 beror på. Den skulle kunna hänga samman med en generell minskning i polisens produktivitet när det gäller att utreda brott, detta med anledning av polisens omorganisation. En annan förklaring kan vara de ändringar som gjordes i brottsbalken sommaren 2016, med syfte att minska antalet konsumtionsdomar. De FU-ledare och åklagare som Brå talat med uppfattar att denna lagändring bidragit till att de fattar färre beslut att FU-begränsa vid ny brottslighet av tidigare dömda personer. En del tolkar det också som ett direkt förbud mot att FU-begränsa vid återfall.

Polisen har i stor utsträckning tagit över uppgiften att FU-begränsa

Syftet med att polisen fick befogenhet att FU-begränsa var att besluten skulle fattas i ett tidigare skede av rättskedjan och därmed ge ett mer effektivt resursutnyttjande. Som framgår av figur 3 har ambitionen att tidigarelägga FU-begränsningarna i stor utsträckning uppnåtts när det gäller åtalsunderlåtelsefall. Redan under det första året (2013) fattade polisen 15 000 sådana beslut om FU-begränsning av brott och brottsmisstankar. Antalet beslut om FU-begränsningar av åklagare minskade samtidigt med 12 000. Antalet beslut om FU-begränsning fattade av polisen fortsatte att öka kraftigt under 2014 och 2015 medan åklagarbesluten under de åren låg mer stabilt. Under 2016 minskade åklagarbesluten med 3 000 medan antalet beslut fattade av polisen låg mer stabilt. Den totala minskningen av beslut 2016, som redovisas i figur 2, beror alltså på att åklagarnas beslut fortsätter att minska samtidigt som ökningen i antalet beslut av polisen stannar upp.

Figur 3. Utvecklingen av antal beslut om FU-begränsning fattade med stöd i reglerna om åtalsunderlåtelse 2012–2016, efter beslutande myndighet.

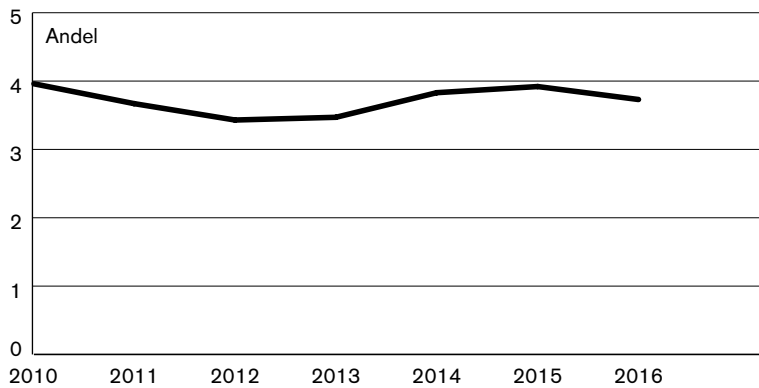


Det finns ännu inga uppgifter i Kriminalstatistiken rörande 2017. Uppgifter från polisen tyder dock på att antalet beslut om FU-begränsning som fattats av polisen har ökat 2017.

Andelen FU-begränsningar ganska oförändrad

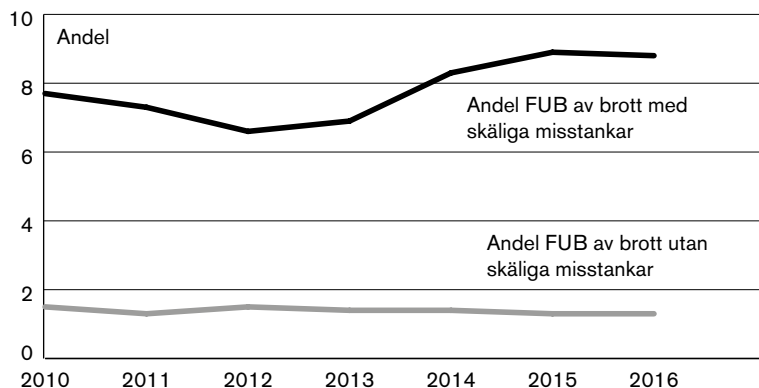
Antalet FU-begränsningar ökade med närmare 10 000 från 2012, året före reformen, till och med 2016. Om man relaterar detta till antalet handlagda brott blir dock ökningen inte så tydlig. Andelen har legat mellan 3,5 och 4 procent sedan 2010.

Figur 4. Utvecklingen 2010–2016 av andelen FU-begränsningar i relation till antalet handlagda brott.



Om man bryter ner FU-begränsningarna på fall som avser brott där det finns skäligen misstänkta och fall där detta inte finns ser man en tydligare effekt av reformen. Fall som rör brott där det finns skäligen misstänkta motsvarar i stort sett åtalsunderlåtelsefallen, medan beslut om brott utan någon skäligen misstänkt

Figur 5. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut (FUB) när det gäller brott med skäligen misstänkta respektive utan skäligen misstänkta, av samtliga beslut inom respektive kategori, åren 2010–2016.



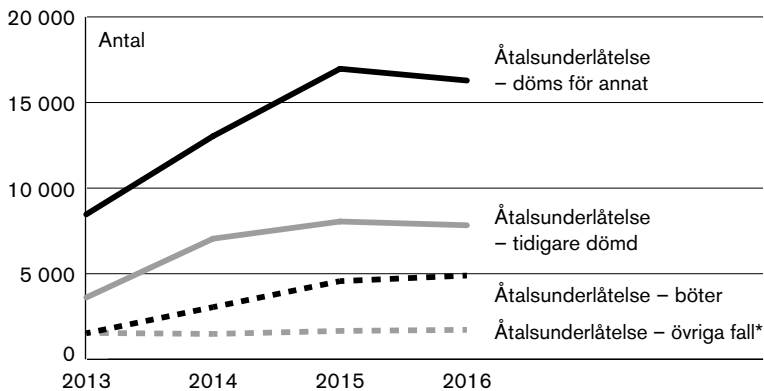
avser åtalsprövningsfallen. Andelen åtalsprövningsfall av alla handlagda brott utan någon skäligen misstänkt har inte ökat, medan däremot andelen brott med en skäligen misstänkt som FU-begränsas, har ökat med drygt två procentenheter. Närmare en tiondel av sådana brott FU-begränsades år 2016. (figur 5)

”Döms för annat” vanligaste grunden för polisens beslut

Åtalsunderlåtelsefallen (23 kap. 4 a § 1 st. p 2 RB) kan, som redovisades i inledningen, delas upp i flera kategorier. FU-begränsningen kan alltså motiveras av att den misstänkte döms för annat (samtidighetsfall), att hen är tidigare dömd och att den påföljden kan täcka även det nu aktuella brottet, att det rör sig om ett bötesbrott som är en engångshändelse samt övriga fall. I detta avsnitt redovisas hur FU-begränsningarna på dessa olika grunder utvecklats. Först redovisas polisens beslut, sedan åklagarnas.

I figur 6 framgår att grunden ”döms för annat” är klart vanligast när polisen fattar beslut. I linje med vad som framgick av figur 1 avstannade dock ökningen av sådana FU-begränsningar år 2016, efter lagändringen i juli det året. Även antalet FU-begränsningar på grunden ”tidigare dömd” slutade öka år 2016.

Figur 6. Utvecklingen av Polismyndighetens åtalsunderlåtelsefall uppdelat på fyra kategorier, 2013–2016.



* Övriga fall innehåller beslut fattade med skälen psykiatrisk vård, funktionshindrad, villkorlig dom respektive att åtal uppenbart inte krävs.

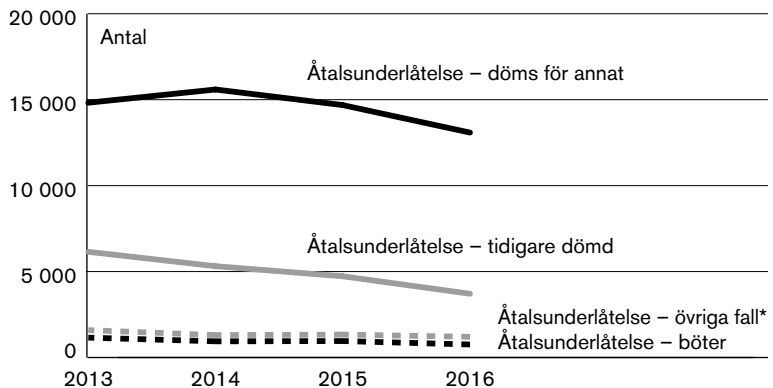
Däremot fortsatte besluten på grunden ”bötesfall” att öka även under 2016. I stor utsträckning handlar det om snatteribrott. Att denna beslutsgrund utnyttjas så pass ofta vid snatteribrott kan ses som något förvånande. Detta med hänsyn till att enstaka snatteribrott av någon utan tidigare belastning i stor utsträckning

är ett ungdomsfenomen, och utrymmet att FU-begränsa brott som ungdomar begått är betydligt mindre än vid brott begångna av vuxna (Riksåklagaren 2008). Brå har intervjuat ett antal FU-ledare i olika delar av landet, och intervjuerna tyder på att en del av dessa registreringar kan vara felkodningar. Det tycks som om FU-begränsningar som rör snatteribrott, men som utreds som en del av annan grövre brottslighet, ibland registreras som ”bötesbrott” i stället för ”döms för annat”. En del FU-ledare tycks uppfatta det som ett fritt val om det ska registreras som ”döms för annat” eller ”bötesbrott”.

Åklagarnas beslut fördelar sig på liknande sätt som polisens

Åklagarnas beslut om FU-begränsning fördelar sig på liknande sätt som polisens. Beslut på grunden ”döms för annat” är klart vanligast, följt av grunden ”tidigare dömd”. Besluten på grunden ”bötesfall” och ”övriga fall” ligger på en klart lägre nivå. Besluten på de två första grunderna har minskat under åren efter att polisen fick rätt att FU-begränsa medan besluten på de två andra grunderna ligger oförändrade.

Figur 7. Utvecklingen av Åklagarmyndighetens åtalsunderlåtelsefall uppdelat på fyra kategorier, 2013–2016.



* Övriga fall innehåller beslut fattade med skälen psykiatrisk vård, funktionshindrad, villkorlig dom respektive att åtal uppenbart inte krävs.

Av tabell 2 som visar fördelningen av besluten inom båda myndigheterna år 2016, framgår tydligare att grunden ”döms för annat” är ännu mer dominerande bland åklagarnas beslut än bland polisernas. 70 procent av åklagarnas beslut sker på grunden ”döms för annat” jämfört med drygt hälften av polisens beslut. Bland poliser är det i stället avsevärt vanligare med bötesfall.

Tabell 2. Antal åtalsunderlåtelsefall för respektive myndighet uppdelat på fyra kategorier samt kategoriernas andel av myndighetens samtliga FU-begränsningar på denna grund, 2016.

	Polismyndigheten		Åklagarmyndigheten	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Åtalsunderlåtelsefall				
– döms för annat	16 284	53	13 086	70
– tidigare dömd	7 830	25	3 709	20
– böter	4 894	16	757	4
övriga åtalsunderlåtelsefall	1 721	6	1 204	6
Samtliga beslut	30 729	100	18 756	100

FU-begränsning vanligast för snatteri, narkotikabrott och bedrägeri

Vilka brott är det då som främst FU-begränsas? När det gäller *åtalsprövningsfall* dominerar ärekränkingsbrotten stort.²² Det framgår av tabell 3. Ärekränkingsbrotten utgör mer än hälften av de cirka 12 000 brotten som FU-begränsades på den grunden 2016. Den andra hälften av åtalsprövningsfallen utgörs i huvudsak av brott mot frihet och fred. Av tabell 2 framgår också att det är mycket vanligt att ärekränkingsbrott FU-begränsas; år 2016 var det närmare hälften av alla anmälningar om ärekränkning som FU-begränsades.

Tabell 3. Antal och andel beslut om FU-begränsning med skäl åtalsprövning 2016, efter brottkategori.

Brottskategori	Antal FU-begränsningsbeslut med skäl åtalsprövning	Andel (%) av det totala antalet beslut om FU-begränsning med skäl åtalsprövning
Brott mot person	9 082	75
Brott mot liv och hälsa	192	2
Brott mot frihet och frid	2 422	20
Ärekränkingsbrott	6 053	50
Sexualbrott	9	0
Brott mot familj	406	3
Stöldbrott och snatteri (ej rån)	492	4
<i>Stöldbrott (exkl. rån och snatteri)</i>	308	3
<i>Snatteri</i>	184	2
Bedrägeribrott	894	7
Trafikbrott	33	0
Narkotikabrott	36	0
Övriga brott	1 550	13
Samtliga brott	12 087	100

²² Det framgår inte av tabellen, men det är ovanligt att ärekränkning och brott mot frihet och fred FU-begränsas på någon annan grund än "åtalsprövningsfall".

De vanligaste brottskategorierna vid *åtalsunderlåtelsefall* är snatteri och stöld, narkotikabrott och bedrägeribrott. Det framgår av tabell 4 där brottskategorierna också fördelar sig på om det är åklagare eller polis som fattar beslutet om FU-begränsning.

Tabellen visar att snatterier, narkotikabrott, trafikbrott och bedrägerier svarar för nästan 60 procent av de brott som polisen FU-begränsar. Det är naturligt med hänsyn till att polisen oftast är FU-ledare vid utredningar av sådana mängdbrott.

Åklagarnas FU-begränsningar rör inte lika ofta sådana mängdbrott – de svarar för en dryg tredjedel av de brott som åklagarna FU-begränsar. När åklagarna FU-begränsar rör det sig oftast om andra brott av varierande slag, som kategoriserats som ”övriga brott” i tabellen.

En tredjedel av de FU-begränsade brotten i tabellen har slagits samman till kategorin ”övriga brott”. De dominerande brottstyperna i den kategorin är skadegörelse, hot mot tjänsteman och våldsamt motstånd samt skattebrott.

Tabell 4. Antal beslut om FU-begränsning med skäl åtalsunderlåtelse – döms för annat, tidigare dömd eller böter 2016, efter brottskategori och beslutande myndighet.

Brottskategori	Polis	Åklagare	Totalt
Brott mot person	1 952	1 440	3 392
Brott mot liv och hälsa	289	188	477
Brott mot frihet och frid	1 618	1 105	2 723
Ärekränkingsbrott	11	77	88
Sexualbrott	34	69	103
Brott mot familj	0	1	1
Stöldbrott och snatteri (ej rån)	7 125	2 089	9 214
Stöldbrott (exkl. rån och snatteri)	2 545	1 077	3 622
Snatteri	4 580	1 012	5 592
Bedrägeribrott	4 168	1 479	5 647
Trafikbrott	2 755	1 420	4 175
Narkotikabrott	5 485	2 304	7 789
Övriga brott	7 523	8 820	16 343
Samtliga brott	29 008	17 552	46 560

Uppgifter från 2017 tyder på viss uppgång

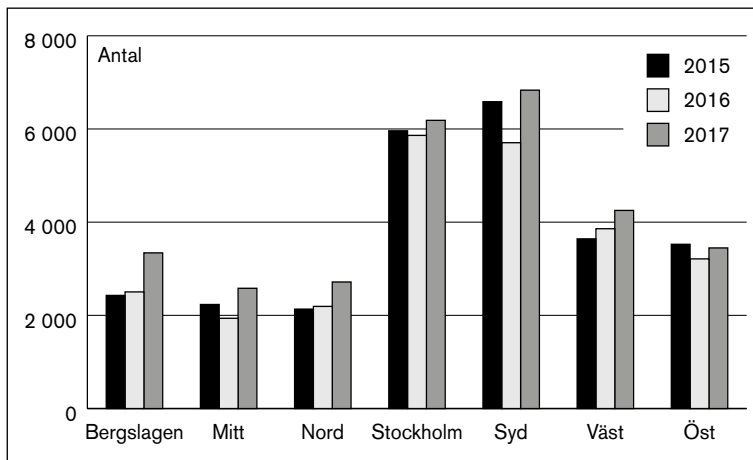
Brås kriminalstatistik sträcker sig, vid tiden för arbetet med denna studie, inte längre än till 2016. Slutliga uppgifter för år 2017 finns tillgängliga först i mars 2018. Däremot finns preliminära siffror över antalet FU-begränsade brott under första

halvåret 2017²³ som kan jämföras med siffror från första halvåret 2016. Jämförelsen tyder på en viss ökning 2017.

En liknande bild får man om man studerar den månadsstatistik rörande FU-begränsningar som finns tillgänglig hos Polismyndigheten. Deras statistik är inte jämförbar med Brås, eftersom den bygger på ärenden och inte på brott och brottsmisstankar.²⁴ För att polisen ska räkna ett ärende som FU-begränsat krävs att samtliga brott i ärendet FU-begränsats. Ärenden där ett brott FU-begränsats och ett annat lagts ned av annat skäl eller redovisats till åklagare ingår inte i statistiken.²⁵ Polisens statistik kan ändå vara ett värdefullt komplement här eftersom den ger en viss bild av hur antalet FU-begränsningar verkar utvecklas under 2017 i jämförelse med tidigare år.

Av figur 8 framgår således att antalet FU-begränsade ärenden minskade under 2016, i linje med vad som redovisats ovan. I alla regioner ökade antalet FU-begränsade ärenden åter 2017, till en nivå som ligger högre än 2015. Ökningen omfattar samtliga brottskategorier utom bedrägeribrott.

Figur 8. Antalet ärenden som polisen FU-begränsade åren 2015–2017 uppdelat per region.



Källa: Statistik från Polismyndigheten.

²³ Dessa siffror är inte helt jämförbara med dem som används i denna rapport. De uppgifter som redovisats avser både brott och brottsmisstankar.

²⁴ Som nämns i föregående not avser redovisningen i denna rapport både brott och brottsmisstankar. Den bygger alltså inte på den kriminalstatistik som finns tillgänglig på Brås hemsida. Uppgifterna till denna rapport är hämtade från en specialbeställning av data.

²⁵ För att ge en uppfattning om konsekvenserna av de olika sätten att räkna kan sägas att polisen FU-begränsade 30 700 brott och brottsmisstankar år 2016, medan de FU-begränsade drygt 25 000 ärenden.

Att region Syd har ökat antalet FU-begränsningar så kraftigt under 2017 beror enligt intervjuuppgifter dels på att de utbildade FU-ledare i FU-begränsning, dels genomfört ett antal ärende-revisioner under året för att minska ärendebalansen. Då samlas FU-ledare i till exempel ett polisområde och går igenom öppna ärenden. Även åklagare är på plats. Vid dessa genomgångar är FU-begränsning ett verktyg, och en konsekvens kan bli att fler FU-begränsningar görs.

Besluten fattas snabbare år 2016 än 2013 – men inte snabbare än före reformen

En tanke med reformen var att beslut om FU-begränsning skulle kunna fattas i ett tidigare skede i utredningsprocessen och handläggningen därmed skulle bli effektivare och snabbare. När möjligheten för åklagare att FU-begränsa infördes i början av 1980-talet förutsattes att polisiära förundersökningsledare under sina utredningar skulle uppmärksamma åklagare på att en förundersökningsbegränsning kunde vara aktuell. Utredningen som kom fram till att rätten borde utvidgas även till polisen, konstaterade emellertid att det ofta inte fungerade så i praktiken (SOU 2010:43). I propositionen sammanfattas konsekvenserna av detta:

Det kunde innebära att polisen redan hade genomfört ett stort antal utredningsåtgärder som i och med FU-begränsningen blev överflödiga. Det innebar också en onödig resursåtgång hos åklagaren, som var tvungen att lägga resurser på att läsa in sig på och fatta beslut i ärenden där polisen var förundersökningsledare. Genom att ge polisen behörighet att FU-begränsa bedömde utredningen att besluten skulle kunna fattas i ett tidigare skede och att genomströmningstiderna för utredningen därigenom totalt sett skulle minska. Därmed skulle resurserna inom den brottsutredande verksamheten utnyttjas mer effektivt. (Prop. 2011/12:10 s. 19)

I Brås förra rapport om FU-begränsning redovisades handläggningstiderna för de två första åren efter reformen (2013–2014). Det konstaterades då att när det gällde åtalsprövningsfallen hade tiden från anmälan till FU-begränsning förkortats något efter reformen.²⁶ Däremot hade tiden från anmälan till beslut blivit något *längre* när det gällde FU-begränsningar rörande brott med en skäligen misstänkt (i praktiken handlar det då primärt om åtalsunderlåtelsefall).

I denna rapport har vi uppgifter om handläggningstider även för åren 2015 och 2016. När det gäller FU-begränsningar av brott

²⁶ Beräkningen avsåg beslut om FU-begränsning av brott utan skäligen misstanke, vilket i praktiken avser åtalsprövningsfallen.

med en skäligen misstänkt är tiden från anmälan till FU-begränsning år 2016 densamma som den var året före reformen (84 dagar jämfört med 85 år 2012). Totalt sett har alltså reformen inte lett till att mediantiden förkortats.

Tabell 5. Tid (antal dagar) från brottsanmälan till beslut om FU-begränsning (FUB) för beslut om brott med respektive utan skälig misstanke.

År	Antal FUB	Mediantid i dagar
2010	53 641	65
2011	52 471	64
2012	47 203	59
2013	51 511	71
2014	60 832	68
2015	65 978	54
2016	61 540	55

Delar man upp besluten utifrån beslutande myndighet framträder dock intressanta skillnader. Det visar sig att polisen sedan inledningsåret 2013 lyckats korta mediantiden från anmälan till beslut om FU-begränsning med 20 dagar, från 80 till 60. Samtidigt har handläggningstiden när åklagarna fattar beslutet ökat med 33 dagar sedan 2012, från medianen 85 till 118. Det leder till att medianen för handläggningstiderna totalt sett är oförändrad.

Tabell 6. Tid (dagar) från brottsanmälan till beslut om FU-begränsning (FUB) av brottsmisstankar med minst misstankegrad skäligen misstänkt, beslutsår 2013–2016.

Beslutsår	Beslut av polis		Beslut av åklagare		Total	
	Antal FUB	Median	Antal FUB	Median	Antal FUB	Median
2010			42 747	79	42 747	79
2011			41 795	84	41 795	84
2012			35 709	85	35 709	85
2013	12 872	80	25 012	99	37 884	92
2014	22 257	77	24 340	113	46 597	94
2015	28 367	57	23 183	104	51 550	77
2016	27 186	60	20 194	118	47 380	84

Resultaten när det gäller polisens handläggningstider tyder på att de polisiära FU-ledarna utvecklat sin kompetens när det gäller FU-begränsning sedan reformen infördes, så att de snabbare blir uppmärksamma på att ett brott kan och bör FU-begränsas. Som diskuteras närmare senare i rapporten torde det dock finnas utrymme för att ytterligare förkorta handläggningstiderna.

Däremot är det svårare att utan en djupare studie förklara varför åklagarnas handläggningstider blivit allt längre. En möjlig orsak

är att åklagarnas FU-begränsningar i allt större utsträckning rör stora mål, där beslut om FU-begränsning inte kan fattas så snabbt. En annan hypotes är att det avspeglar att polisens genomsnittliga utredningstider generellt sett har blivit längre i samband med omorganisationen och att det därför tar längre tid innan åklagaren har ett tillräckligt underlag för att besluta om FU-begränsning.

Tycks tillämpningen vara enhetlig?

I uppdraget ingår att analysera om tillämpningen av förundersökningsbegränsning är enhetlig. I det här kapitlet diskuterar vi frågan utifrån dels statistiska uppgifter, dels vad som framkommit i enkäter och vid intervjuer med poliser och åklagare.

Områdesvisa variationer inom polisen

För att få en bild av om polisen i olika delar av landet FU-begränsar i samma utsträckning har Brå samlat in lokal statistik från Polismyndigheten. Som redovisades i förra kapitlet avser uppgifterna från Brå FU-begränsade brott och brottsmisstankar, medan uppgifterna från polisen avser FU-begränsade ärenden.²⁷ När vi granskar siffrorna för den regionala nivån visar de ingen större spridning i andelen avslutade ärenden som FU-begränsats. Som tabell 7 visar ligger siffrorna på mellan 1,3 och 2,1 procent för 2016. Totalt sett FU-begränsade polisen år 2016 totalt två procent av samtliga avslutade ärenden.²⁸

Tabell 7. Andelen beslut om FU-begränsning av antal avslutade ärenden, uppdelat på polisregion 2015 och 2016.

Polisregion	Andel	
	2015	2016
Region Bergslagen	2,1	2,1
Region Mitt	1,7	1,6
Region Nord	2,0	2,1
Region Stockholm	1,2	1,3
Region Syd	2,2	1,9
Region Väst	1,2	1,3
Region Öst	2,3	2,1

Källa: Statistik från Polismyndigheten.

²⁷ Ett ärende kan innehålla flera olika brott och oavsett om ett eller flera av dem FU-begränsas räknas det som ett (1) FU-begränsat ärende.

²⁸ Polisens årsredovisning för 2016, s. 35.

Större variation mellan lokalpolisområdena

Om vi däremot tittar på lokalpolisområdesnivån²⁹ – den lägsta nivån i myndighetens organisation – är variationen större. De siffrorna visar att andelen FU-begränsade ärenden skiljer sig med över 10 procentenheter om man jämför områdena med högst respektive lägst andel. År 2016 FU-begränsade lokalpolisområdena mellan 0,8 och 13,6 procent av antalet avslutade ärenden.³⁰ I tabell 8 visas de lokalpolisområden som hade högst respektive lägst andel FU-begränsningar. Alla de lokalpolisområden som har en hög andel FU-begränsade ärenden 2016 ligger i polisregion Syd och är jämförelsevis små. De har i snitt 1 500 ärenden. Högst ligger lokalpolisområde Nybro där 13,4 procent av alla avslutade ärenden FU-begränsades. De lokalpolisområden som hade lägst andel, FU-begränsade runt en procent av alla avslutade ärenden. Dessa områden har i genomsnitt fler avslutade ärenden – runt 5 000. Tre av de fem lokalpolisområdena med lägst andel FU-begränsningar ligger i polisregion Väst.

Tabell 8. Andelen beslut om förundersökningsbegränsning av antal avslutade ärenden inom de lokalpolisområden (LPO) som har högst respektive lägst andel FU-begränsade ärenden, 2016.

Region	LPO	Total andel
Syd	LPO Nybro	13,4
Syd	LPO Trelleborg	11,6
Syd	LPO Klippan	9,5
Syd	LPO Växjö	9,1
Syd	LPO Helsingborg	7,7
Öst	LPO Värnamo	1,1
Väst	LPO V Fyrbodals	1,0
Väst	LPO Varberg	1,0
Mitt	LPO Norduppland	1,0
Väst	LPO Alingsås	0,8

Källa: Statistik från Polismyndigheten.

Siffrorna tyder alltså på att det kan finnas ganska stora skillnader mellan lokalpolisområdena i användandet av FU-begränsning. Man bör dock inte dra alltför långtgående slutsatser utifrån ett enstaka år, eftersom antalet FU-begränsningar torde kunna variera från år till år, bland annat beroende på ärendenas karaktär. Variationerna från år till år torde dock bli större om man i stället skulle räkna antalet FU-begränsade brott.³¹ Även om mönstret skulle vara stabilt över åren vet man heller inte om

²⁹ Det finns 95 lokalpolisområden i landet vid årsskiftet 2017/2018.

³⁰ Uppgifterna för region Syd avser endast perioden maj-december 2016, eftersom det där inte finns uppgifter på lokalpolisområdesnivå innan dess.

³¹ När man räknar antalet/andelen FU-begränsade brott får enstaka ärenden med många brott, som stora bedrägeriärenden, större genomslag på resultatet.

det beror på att den anmälda brottsligheten ser olika ut i olika lokalpolisområden eller på att jämförbara fall FU-begränsas i olika utsträckning i olika områden. För att få en säkrare bild av om tillämpningen varierar behöver man således komplettera med andra informationskällor.

Förklaringar från ”extremområden”

Lokalpolisområden i Polisregion Syd ligger högst när det gäller andelen FU-begränsade ärenden år 2016. De intervjuer som Brå gjort med företrädare för regionnivån tyder på att det beror på en kombination av att det finns personer i regionledningen som är engagerade i frågan och ordnat utbildningar för FU-ledare i FU-begränsning. Syftet har varit att medvetandegöra FU-ledarna om möjligheten att använda instrumentet.

För att få veta mer om vad skillnaderna kan bero på kontaktade Brå även ett par av de lokalpolisområden som hade en särskilt låg respektive hög andel FU-begränsningar år 2016. De hypoteser om orsakerna som då gavs tyder på att det kan handla om både skillnader i den anmälda brottsligheten och skillnader i praxis. En FU-ledare i ett område med hög andel FU-begränsningar gav tre möjliga förklaringar:

- att narkotikapolisen i deras område var mycket aktiv med att anmäla ringa narkotikabrott – brott som sedan ofta FU-begränsades
- att det låg en psykiatrisk vårdinrättning i området, där de inskrivna ibland begick brott som sedan FU-begränsades och
- FU-ledarna i området var erfarna och kunniga när det gäller att FU-begränsa.

En FU-ledare i ett område med låg andel FU-begränsningar hade bilden att de nog inte lade ned färre anmälningar än andra områden, men att de i mindre utsträckning använde FU-begränsning som nedläggningsgrund. I stället använde de sig mer av nedläggningsgrund som ”bevisning saknas”.

Hälften av dem som besvarade enkäten uppfattar att praxis inte är enhetlig

Det förra avsnittet beskrev och tolkade variationer på region- och lokalpolisnivå när det gäller FU-begränsningar. I detta avsnitt diskuteras hur stora variationerna i tillämpningen är mellan enskilda polisiära FU-ledare.

Brå ställde i enkäten till polisen en fråga om huruvida man uppfattar att det råder en enhetlig praxis bland polisära FU-ledare när det gäller i vilken omfattning de FU-begränsar. Svaren

tyder på att olika FU-ledare arbetar på lite olika sätt med FU-begränsningar. Så många som hälften av de svarande tycker inte att det finns någon enhetlig praxis medan en fjärdedel tycker att det i huvudsak finns det. En fjärdedel har inte någon uppfattning i frågan.

Tabell 9. Polisens svar på frågan: Uppfattar du att det finns en enhetlig praxis bland polisiära FU-ledare när det gäller i vilken omfattning de FU-begränsar? (n=147).

Svarsalternativ	Andel
Ja, i huvudsak	26
Nej	50
Vet ej	25

I enkäten fick poliserna också möjlighet att ge exempel på fall där man uppfattar att praxis varierar i särskilt hög grad. De fall poliserna tog upp rörde

- ringa narkotikabrott och andra bötesbrott
- olovlig körning
- brott efter villkorlig dom
- antal brott som FU-begränsas vid samtidigthetsfall.

Synen på orsakerna till variationer

Av de öppna svaren framgår att de flesta anser att variation är ett generellt problem kopplat till att det i slutändan handlar om individuella bedömningar som ska göras. Faktorer som kompetens, erfarenhet och attityd uppges som avgörande för olika praxis.

Vi är alla individer och tänker olika i olika fall. Det är i slutändan en bedömning som skall göras av individen.

Godtycklighet i de flesta fall.

En del FU-ledare vill inte FU-begränsa, de vill fortsätta, pga. känslomässiga skäl.

En del FU-ledare kanske lägger ner ärenden på annan grund än förundersökningsbegränsning, men jag tror snarare andra fortsätter att utreda. Det är en osäkerhet som gör att man inte förundersökningsbegränsar.

Beror mycket på kunskap och vana. Ju mer man FU-begränsar och blir duktigare på lagstiftningen desto mer vågar man FU-begränsa.

Bland enkätsvaren och i intervjuerna framgår även att en hög arbetsbelastning bedöms kunna leda till att en högre andel brott FU-begränsas, för att resurserna ska räcka till.

Jag är ganska säker på att på många orter där arbetsbelastningen är hög så är FU-begränsningen hög medan det på orter med lågt inflöde så är den låg.

Något som flera i enkäten tar upp är att det även råder variation bland åklagarna, vilket man menar gör det svårt för polisen att vara konsekventa.

Hur ska vi kunna följa någon enhetlig linje då? Å ena sidan kan man tänka si ... Å andra sidan kan man tänka så ...

Variation även mellan åklagarkammare

Som framgått av tidigare kapitel fattade Åklagarmyndigheten ungefär hälften så många beslut om FU-begränsning år 2016 som polisen gjorde – cirka 20 000 beslut. Statistik från Åklagarmyndigheten tyder på att det råder en viss variation i användningen av FU-begränsning, inte bara inom polisen utan även mellan olika åklagarkammare.

Åklagarna fattade totalt drygt 400 000 beslut år 2016. Av dessa var 54 procent lagföringsbeslut och återstoden nedläggningsbeslut. De 20 000 besluten om FU-begränsning utgjorde fem procent av samtliga beslut. Undantaget åklagarkammaren i Nyköping, som FU-begränsade 15,4 procent, varierade andelen FU-begränsningar från 2,4 till 7,1 procent. Det framgår av tabell 10 som visar de tio kammare som har högst respektive lägst andel beslut om FU-begränsning av samtliga beslut.

Tabell 10. Andelen beslut om förundersökningsbegränsning av det totala antalet beslut av åklagare 2016, uppdelat på de tio åklagarkammare som har högst respektive lägst andel beslut om FU-begränsning av samtliga beslut.³²

Region	Åklagarkammare	Andel
Öst	Nyköping	15,4
Öst	Eskilstuna	7,1
Stockholm	Söderort	6,8
Bergslagen	Karlstad	6,0
Stockholm	City	6,0
Öst	Norrköping	3,2
Syd	Karlskrona	3,1
Väst	Skövde	3,0
Syd	Helsingborg	2,4
Nord	Östersund	2,4

Källa: Statistik från Åklagarmyndigheten.

³² I tabellen ingår inte internationella åklagarkammare och inte nationella och särskilda åklagarkammare, som till exempel riksenheten mot korruption.

Möjliga förklaringar till variationen

Variationen mellan olika åklagarkammare är mindre än mellan lokalpolisområdena men större än mellan polisregionerna. Polisens siffror är dock inte helt jämförbara med siffrorna från Åklagarmyndigheten. När det gäller Åklagarmyndigheten har vi räknat antalet FU-begränsade brottsmisstankar i relation till samtliga beslut rörande brottsmisstankar, medan polisen räknar antalet FU-begränsade ärenden i relation till samtliga avslutade ärenden. Det innebär att åklagarnas sätt att redovisa andelen FU-begränsningar påverkas mer av enstaka stora mål med många FU-begränsade brottsmisstankar än polisens sätt att redovisa. Detta eftersom varje brottsmisstanke genererar ett eget beslut hos åklagarna, oavsett om de ”hör ihop” i ett stort mål.³³

En av tre åklagare uppfattar inte att praxis är enhetlig

För att få en mer generell bild av om åklagare uppfattar att alla åklagare tillämpar reglerna om FU-begränsning på samma sätt, ställde Brå samma enkätfråga till åklagare som till polisen om huruvida de uppfattade att det finns en enhetlig praxis. Av de åklagare som hade en uppfattning i frågan angav 65 procent att de uppfattar att det i huvudsak råder en enhetlig praxis när det gäller i vilken omfattning åklagare FU-begränsar. Andelen som anser att praxis inte är enhetlig uppgår till 35 procent.³⁴

Tabell 11. Åklagares svar på frågan: Uppfattar du att det finns en enhetlig praxis bland åklagare när det gäller i vilken omfattning man förundersökningsbegränsar? (n=133).

Svarsalternativ	Andel
Ja, i huvudsak	65
Nej	30
Vet ej	14

”Jag tror vi har olika uppfattningar helt enkelt”

I en öppen fråga ombads även åklagarna att ange typfall där de uppfattar att praxis varierar. De flesta som svarat nej på frågan om det finns en enhetlig praxis anger, liksom poliserna, att det kan gälla alla typer av fall.

Oerhört varierande från åklagare till åklagare.

Jag tror vi har olika uppfattningar helt enkelt.

³³ Hos polisen registreras ett ärende som FU-begränsat endast i de fall där det antingen bara finns ett brott eller flera brott som samtliga FU-begränsas. Om endast ett av flera brott i ett ärende FU-begränsas medan övriga slutredovisas, räknas ärendet som slutredovisat.

³⁴ En skillnad jämfört med polisens svar rör andelen som inte har någon uppfattning i frågan. Hos polisen var det 25 procent medan det hos åklagarna rör sig om 14 procent.

Praxis verkar variera över hela linjen.

Vissa åklagare har en betydligt högre ribba och kan stämma in fler brottsmisstankar än regelverket tvingar en till.

Ett par åklagare beskriver att deras bild är att man FU-begränsar mer i storstadskamrarna än i de mindre åklagarkamrarna.³⁵

Även om de flesta åklagare som svarat på enkäten anger att de uppfattar praxis som i huvudsak enhetlig, förmedlar de åklagare som intervjuats att det varierar mellan kollegorna på kamrarna i vilken utsträckning man FU-begränsar brott. En åklagare säger att hen ”tror det är stor variation mellan åklagarna. Och var och en är ju en egen myndighet”. Åklagaren tillägger att det inte heller sker någon systematisk diskussion på hens enhet vad gäller hur man ska se på FU-begränsning i olika typer av fall. Ytterligare någon beskriver att ”problemet beror på de nya riktlinjerna som verkar tolkas olika” (avser ändringarna sommaren 2016 rörande konsumtionsdomar).

De åklagare som i enkäten ger exempel på fall där de uppfattar att praxis varierar nämner trafikbrott, grov olovlig körning, bötesfall och fall med villkorlig dom samt ”samtidighetsfall där straffvärdet inte påverkas nämnvärt men vissa åklagare ändå inte vill begränsa utredningen”.

När åklagarna ger exempel i intervjuerna på typer av brott där det råder variation nämns framför allt samtidighetsfall. I sådana ärenden, med många brottsmisstankar, uppfattar åklagarna att antalet brott som FU-begränsas varierar från åklagare till åklagare.

Sammantaget tyder statistik, enkäter och intervjuer på att det finns variationer i hur reglerna om FU-begränsning tillämpas både mellan olika åklagarkammare och mellan olika åklagare på samma kammare.

³⁵ Denna bild bekräftas dock inte på något tydligt sätt i statistiken från åklagarkamrarna. Stockholm har en relativt sett hög andel FU-begränsningar, Göteborg ligger nära genomsnittet och Malmö har en relativt låg andel FU-begränsningar av samtliga fattade beslut under 2016.

Svårigheter vid tillämpning

Sammanfattningsvis visar statistiken att det varierar i vilken utsträckning olika lokalpolisområden/åklagarkammare beslutar om FU-begränsning. Både poliser och åklagare uppfattar också att det även på en och samma arbetsplats kan finnas stora variationer när det gäller i vilken utsträckning enskilda FU-ledare FU-begränsar. Dessa variationer kan analyseras utifrån flera olika aspekter. Variationerna kan, som framgick i förra kapitlet, hänga samman med att

- lagtext och riktlinjer i vissa avseenden är allmänt hållna och ger utrymme för individuella bedömningar
- attityderna till FU-begränsning varierar mellan FU-ledare
- kunskapen och kompetensen när det gäller FU-begränsning varierar.

I den fortsatta rapporten kommer samtliga dessa tre aspekter att belysas. Den första tas upp i detta kapitel, de andra i de två följande kapitlen.

Efter att frågan tagits upp om hur lagtext och riktlinjer ger ett tolkningsutrymme som kan bidra till variationer i tillämpningen, tar detta kapitel också upp ytterligare en svårighet vid tillämpningen. Det gäller hur man arbetar för att optimera resursbesparingen vid FU-begränsningen, med bibehållen rättssäkerhet i tillämpningen.

RÅ:s riktlinjer styr – men möjliggör olika tolkningar

I grunden är det lagens regler och RÅ:s riktlinjer från 2008 (med uppdatering 2016) som ska styra tillämpningen. Dessa ger dock inga enkla, entydiga instruktioner om när ett brott bör FU-begränsas. Reglerna i 23 kap. 4 a § RB och 20 kap 7 § RB ger stort utrymme för tolkning och RÅ:s riktlinjer anger också i stor utsträckning att avvägningar mellan olika aspekter/principer måste göras i varje enskilt fall, till exempel avvägningar mellan

processekonomi och behovet av att den som begår brott blir lagförd för det. I Brås studie har flera exempel på fall framkommit, där riktlinjerna inte ger någon enkel vägledning att följa. Det finns inga enkla rutiner för till exempel

- hur många brott som kan FU-begränsas eller är lämpligt att FU-begränsa när en person är misstänkt för flera olika brott samtidigt.
- om kriterierna för att FU-begränsa ett lindrigt brott är uppfyllda, när det rör sig om en typ av brott där RÅs riktlinjer anger att FU-begränsning ”kan övervägas” (det finns även brott där FU-begränsning enligt riktlinjerna ”bör övervägas” och brott som ”bör FU-begränsas”).
- när kriterierna för att FU-begränsa ”nya brott”, som begåtts efter en utdömd påföljd, är uppfyllda. Det sägs i riktlinjerna att lagändringen 2016 innebär en viss minskning av utrymmet för FU-begränsning, men det framkommer inte tydligt på vilket sätt.
- när ett enskilt intresse ska anses tillräckligt starkt för att tala emot en FU-begränsning. Vilka hänsyn ska tas när det gäller frågor som rör skadestånd och brottsofferersättning (utöver skadeståndsanspråkets storlek)?
- hur valet mellan FU-begränsning och åtalsunderlåtelse ska göras, till exempel hur mycket extra tid som bör accepteras för att slutförhöra den misstänkte och få fram ett erkännande (och därmed kunna besluta om åtalsunderlåtelse).

Dessa vagheter visar att det kan finnas svårigheter i tillämpningen som öppnar för olika tolkningar av hur avvägningen mellan olika intressen ska göras när en FU-begränsning aktualiseras.

Polisen: Svårt med nya brott under pågående utredning

I enkäterna till både poliser och åklagare ställdes frågan hur svårt man tyckte att det var att bedöma om olika typer av fall skulle FU-begränsas. Svårighetsgraden skulle bedömas på en skala från 1 till 10. Poliserna fick bedöma fyra olika exempel på fall och åklagarna fick sex exempel.

Av de exempel som poliserna fick uppfattades ”bötesfall” med ett enstaka snatteri som enklast. De allra flesta angav att det inte brukar vara svårt alls att bedöma när ett enstaka snatteri ska FU-begränsas.

För två av de andra exemplen var medianvärdet 3 när det gäller svårighet. Det ena gällde att avgöra om, och i så fall hur många snatterier som ska FU-begränsas när någon är misstänkt

för sådan seriebrottslighet och det andra om ett nytt brott som kommer in under pågående utredning ska FU-begränsas. Det var endast ett av exemplen som en större andel av de svarande poliserna tyckte kunde vara svårt att bedöma. Det gällde att avgöra om ett brott som begåtts en bit in på en frivårdspåföljd ska FU-begränsas. Där var medianvärdet för svårighetsgraden 6.

Tabell 12. Medianvärdet för polisens svar på frågan: På en skala från 1–10, hur svåra bedömningar/avvägningar brukar följande typer av FU-begränsningar innebära? 1 motsvarar "inte alls svårt" och 10 "mycket svårt" (n=141; 137; 139; 144).

Upplevd svårighetsgrad	Median
Att avgöra om ett brott som begåtts en bit in på en frivårdspåföljd ska FU-begränsas?	6
Att avgöra om ett nytt brott som kommer in under pågående utredning ska FU-begränsas?	3
Att avgöra om, och i så fall hur många snatterier som ska FU-begränsas när någon är misstänkt för sådan seriebrottslighet?	3
Att avgöra om ett enstaka snatteri ska FU-begränsas?	1

Att de svarande poliserna har satt så låga siffror på upplevd svårighetsgrad kan framstå som förvånande med hänsyn till den bild som ges av de poliser som Brå intervjuat. De intervjuade har alla gett exempel på att de typer av fall som anges i enkäten kan innehålla flera svåra bedömningar. De har till exempel tagit upp att det kan vara svårt att veta var gränsen går mellan en extensiv tillämpning av "bötesfallen" och att brotten i praktiken avkriminaliseras. De har också gett många exempel på att det kan vara svårt att avgöra hur många brott som ska FU-begränsas vid seriebrottslighet och svårt att bedöma vinsten med att FU-begränsa ett nytt brott som kommer in under pågående utredning. Enkätsvaren tyder dock på att dessa svårigheter inte uppstår i majoriteten av fallen.

Många exempel på svårigheter i de öppna enkätsvaren

Enkäten innehöll också en möjlighet för de svarande att ge exempel på andra typfall, där de tyckte att bedömningen av om man ska FU-begränsa kan vara svår. Där gav över 60 svarande olika exempel. Det som flest tog upp var svårigheterna att göra straffvärdesbedömningar i samtidighetsfallen. Många menar att det är svårt för polisen att bedöma om övriga brott kommer att hålla för ett åtal och i så fall vilken påföljd som blir aktuell, med respektive utan FU-begränsade brott.

Den näst vanligaste kommentaren var att det kan vara svårt att ta ställning till en eventuell FU-begränsning när det finns något enskilt intresse. Flera tog också upp att det kunde vara svårt att

veta om brottet borde FU-begränsas när det begåtts av någon med psykisk sjukdom eller direkt efter en villkorlig dom.

Sammantaget tyder polisernas enkätsvar på att de flesta ärenden som de väljer att FU-begränsa inte uppfattas som så komplicerade. Samtidigt är det många som skriver att det kan vara svårt att göra straffvärdesbedömningar i samtidighetsfallen och att avgöra om ett brott som begåtts en bit in på en frivårdspåföljd ska FU-begränsas.

Åklagarna uppfattar att bedrägerifall är svåra

Även enkäten till åklagare inrymde en fråga om hur svårt det var att bedöma olika typer av möjliga FU-begränsningar. Liksom när det gäller poliserna förmedlar åklagarna bilden att de inte anser att det är så särskilt svårt att avgöra vad som ska FU-begränsas. Det kan möjligen tyda på att variationerna i sättet att tolka och tillämpa reglerna om FU-begränsning inte hänger samman med någon påtaglig upplevd osäkerhet bland de svarande åklagarna. Svaren vid intervjuer med åklagare ger bilden att var och en tycks uppfatta att de vet hur bedömningarna ska göras och att deras sätt att tillämpa reglerna är det rätta.

För fem av de sex exemplen bedömdes svårighetsgraden alltså som låg – 2 eller 3 på en tiogradig skala. Det enda typfallet som en lite större andel bedömde som svårt var att avgöra om, och i så fall hur många bedrägerier som ska FU-begränsas i en bedrägerihärva. Där var medianvärdet 4,5.

Tabell 13. Medianvärdet för åklagares svar på frågan: På en skala från 1–10 hur svåra bedömningar/avvägningar brukar följande typer av FU-begränsningar innebära? 1 motsvarar "inte alls svårt" och 10 "mycket svårt" (n=124; 129; 129; 128; 128; 130).

Upplevd svårighetsgrad	Median
Att avgöra om, och i så fall hur många bedrägerier som ska FU-begränsas i en bedrägerihärva?	4,5
Att avgöra om något brott ska FU-begränsas när någon är misstänkt för olikartad, samtida brottslighet?	3
Att avgöra om ett brott som begåtts en bit in på en frivårdspåföljd ska FU-begränsas?	3
Att avgöra om ett nytt brott som kommer in under pågående utredning ska FU-begränsas?	2,5
Att avgöra om något slutredovisat brott ska FU-begränsas i ett ärende där den misstänkte kommer att åtalas för andra grövre brott?	2
Att välja mellan beslut om FU-begränsning eller åtalsunderlåtelse när ett brott är slutredovisat i ett ärende där den misstänkte kommer att åtalas för andra grövre brott?	2

Bland åklagarna är det, till skillnad från polisen, väldigt få som i frisvar ger egna exempel på fall som de tycker är svåra (endast

fem respondenter). De exemplen rör i första hand brott med ett enskilt intresse: ”Där målsägarintresset är starkt och påföljden låg”, ”Brott med speciellt målsägarintresse, till exempel sexuellt ofredande eller överträdelse av kontaktförbud”. ”Det är huvudsakligen när det är ett bagatellbrott, men det finns enskilda intressen. Den avvägningen är inte alltid så enkel”.

Avvägningar vid bedrägerier

Bedrägeri, och då särskilt internetbedrägerier, är en typ av brott som inte sällan sker i stor skala. Det innebär att en utredning kan inrymma ett mycket stort antal brott, vilket aktualiserar frågan om några av dem ska FU-begränsas. Intervjuerna med åklagare visar att enskilda åklagare ser lite olika på i vilken utsträckning man ska FU-begränsa bedrägerier.³⁶ De intervjuade uppfattar att det skiljer sig mellan deras kollegor i vilken utsträckning de FU-begränsar bedrägerier och att det är en avvägning mellan olika faktorer i varje enskilt fall. De frågor som aktualiseras är bland annat:

- Hur ska det enskilda intresset värderas?
- Går alla bedrägerierna att styrka och hur mycket extra utredningsåtgärder behövs för varje brott?
- Hur påverkas straffet av att en eller flera av bedrägerierna FU-begränsas?
- Hur många av bedrägerierna ska tas bort?

Flera intervjuade tar upp att det enskilda intresset kan vara olika beaktansvärt. Dels nämns skillnader mellan om en fattig pensionär utsätts i jämförelse med en storbank. Dels nämns de fall där personer köpt saker orimligt billigt på nätet och sedan blir lurade. I de fallen uppfattar flera åklagare att man är mer benägen att FU-begränsa och ta mindre hänsyn till den drabbades intresse av att ärendet drivs.

Sammanfattningsvis förmedlar inte åklagarna överlag att de tycker att det är svårt att tillämpa reglerna om FU-begränsning – trots att de i intervjuer tar upp en rad olika avvägningar som måste göras när en FU-begränsning aktualiseras. Det som i störst utsträckning uppfattas som svårt är att avgöra om, och i så fall hur många bedrägerier som ska FU-begränsas i en bedrägerihärva.

³⁶ Detta avsnitt bygger även på intervjuer om FU-begränsning vid bedrägerier som gjordes inom ramen för arbetet med rapporten *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (Brå 2016:9).

FU-begränsningar viktigt i stora mål

Svårigheten att bedöma hur stor andel av brotten som ska FU-begränsas ställs särskilt på sin spets i stora mål. Definitionen av stora mål är, enligt Åklagarmyndigheten, att det antingen finns ett stort antal misstänkta, en hög brottsvolym eller ett högt straffvärde.³⁷ Oftast rör det sig om en kombination av faktorer. Det innebär att det blir en omfattande utredningsinsats för att kunna driva målet i domstol. Det som utmärker stora mål är att det ofta handlar om en pågående brottslighet och inte sällan är det en organiserad brottslighet med flera misstänkta.

Med en stor mängd brott eller misstänkta som ska hanteras i samma ärende blir frågan vad som kan och bör FU-begränsas särskilt aktuell. Brå har intervjuat ett antal åklagare³⁸ som arbetar med stora mål, både på Ekobrottsmyndigheten, Internationella åklagarkammaren och allmänna åklagarkammare, och de ser FU-begränsning som ett viktigt verktyg i sitt arbete. De lyfter fram processekonomi som det främsta argumentet för FU-begränsning. De tar också upp att stora mål typmässigt innebär att häktningstiderna för de misstänkta kan bli mycket långa. Om man koncentrerar sig på ett urval av brott kan det bidra till att häktningstiden förkortas.

Men det är ingen lätt uppgift för åklagarna, som alltid är FU-ledare i stora mål, att bedöma hur mycket som ska redovisas, vad som kan FU-begränsas och när en FU-begränsning kan göras. Det gäller att kunna förutse bevisläget i domstol, och det kan variera från ärende till ärende hur många redovisade brott eller brottsmisstankar som behövs för att kunna visa att det rör sig om systematiserad brottslighet. För att kunna visa att brottsligheten är systematisk måste man visa att olika brott hänger ihop. Om man då FU-begränsar ett brott kan det brottet inte användas för att bevisa att det rör sig om systematiserad brottslighet.

Det kan också vara en nackdel att FU-begränsa brottsmisstankar mot en person i ett stort mål som rör organiserad brottslighet med många misstänkta. Detta eftersom det kan påverka i vilken utsträckning personen är villig att svara på frågor under rättegången. En misstänkt kan i och för sig alltid vägra att svara på frågor, men det är fritt fram för åklagaren att ställa frågan och oftast bidrar åtalet till att den misstänkte känner att hen har en förklaringsbörda.

Det varierar också *när* i processen en FU-begränsning kan vara aktuell. Ibland går det att redan i ett tidigt skede FU-begränsa

³⁷ Brå 2017:4.

³⁸ För denna studie intervjuades tre åklagare som arbetar med stora mål. Därutöver har vi gått igenom ett antal intervjuer som Brå gjorde inom ramen för en rapport om bedrägerier (Brå 2016:9). Då intervjuades fem åklagare som arbetade med stora bedrägerimål.

till exempel ett antal misstankar mot en person som begått ett hundratal bedrägerier. I andra ärenden krävs mycket utredningsarbete innan man har fått en helhetsbild och kan veta vad och hur mycket som behövs för ett åtal. En åklagare menar att även om beslut att FU-begränsa ett brott fattas sent i en process innebär inte det automatiskt att det har krävts stora resurser att utreda det brottet. Att arbeta med stora mål innebär att arbeta med flera brott och misstankar parallellt, och vissa av dem kräver inte ett aktivt arbete direkt. I stället kan man avvakta och se om de behöver utredas när redovisningen av åtalet närmar sig.

”När jag börjar med de här 400 brotten så vet jag inte vilka jag kan jobba med. Om jag redan då säger, ’Äh, men vi jobbar med de 10’. Då vet inte jag om jag kan bevisa dem till slut. Det jobbiga är när du kommer till den här fasen och helt plötsligt hittar något nytt. Då har posten plötsligt hittat den här listan på alla paket som skickats till honom som de inte hittat på sex månader. Så får vi en lista där ... så har vi 500 brott till. Varför har den personen som är arbetslös fått 500 paket skickade till sig från olika företag som säljer elvaror till exempel? Det är helt oförklarligt.”

Önskemål om att kriterierna för FU-begränsning utvidgas

De åklagare som intervjuats konstaterar alla att FU-begränsning är ett viktigt – och till och med nödvändigt – instrument i arbetet med stora mål. De lyfter också fram att det är svåra avvägningar som måste göras i det sammanhanget, vilket kräver erfarenhet och kompetens. De tror dock inte att svårigheterna kan undanröjas genom mer utvecklade riktlinjer; de ger så tydlig juridisk vägledning som är möjlig utifrån lagtext och förarbeten. Det är också svårt att i riktlinjer kunna förutse alla de varierande omständigheter som kan föreligga i stora mål.

Däremot lyfter ett par av åklagarna fram att kriterierna för FU-begränsning skulle kunna utvidgas för att ge ett bättre stöd i stora mål och effektivisera utredningsarbetet ytterligare. Det ena förslaget handlar om att det borde vara möjligt att FU-begränsa alla misstankar mot en person i ett stort mål, så att man kan koncentrera sig på dem som är mest centrala i målet.

Det andra förslaget är att det i stora mål borde ges större möjlighet att FU-begränsa riktigt grova brott.

FU-begränsning avseende personer

Möjligheten att FU-begränsa alla misstankar mot en person handlar om att kunna koncentrera sig på de mest centrala av brottsaktörerna. Vid organiserad brottslighet kan antalet brott

och misstänkta växa i takt med utredningsarbetet vilket kan göra ärendet ohanterligt. Ett par åklagare på en internationell åklagarkammare menar att det i dag blir omöjligt att ”vända på alla stenar”, då det innebär att allting måste utredas.

”Ett privat hemtjänstföretag i en kommun var misstänkt för bedrägerier. Vi knöt sex personer till företaget som var företrädare och anställda, och vi hade bra misstanke på dem. Sedan hade vi 140 kunder, det vill säga gamla människor, som hade gått tillsammans med företaget och utnyttjat kommunen. Vi vände på massa stenar, och tog in gamla personer och deras anhöriga och delgav dem misstanke, och utredde brotten och fick ett bra mål med bra bevisning. Men sedan slutade vi vända på stenar. Vi kunde visa på att de gjort det med företaget, ett system och en brottsplan. Hade vi fortsatt vända på stenar hade vi fått fler misstänkta, vilket hade krävt utredningsresurser som vi saknat avskrivningsgrund på.”

En möjlighet att FU-begränsa alla misstankar mot en person skulle innebära att man kan vända på stenar för att se om nytt framkommer som är av vikt för målet – utan att målet med nödvändighet behöver växa.

Ett förslag om att kunna FU-begränsa alla misstankar mot en person lämnades i betänkandet som föregick reformen när polisen fick befogenhet att FU-begränsa (SOU 2010:43). Det ledde dock inte till någon ändring i lagen. Även i delbetänkandet från Utredningen om processrätt och stora brottmål (SOU 2017:7) tas frågan upp. Utredningen bedömer dock inte att det finns behov av att ändra i reglerna om FU-begränsning.

FU-begränsning av grova brott

Den andra utvecklingsmöjligheten som lyfts är att FU-begränsa riktigt grova brott. Som exempel gavs sexualbrott, som grooming, där varje misstänkt person kan vara misstänkt för ett stort antal brott och det kan finns många målsägare. Dessa mål kräver i dag mycket stora utredningsinsatser. Behovet av att leta rätt på och höra varje målsägare kan göra dessa mål ohanterliga och leda till att det tar lång tid innan beslut om åtal kan fattas. Problemet med att FU-begränsa brott av detta slag är dock att målsägarintresset är starkt. Offren kan, utöver att få rättslig upprättelse, även behöva till exempel stöd och hjälp. Om det blir en rättslig process är chansen större att det behovet uppmärksammas och tas om hand. De åklagare som vi intervjuat menar dock att behovet av stöd kanske skulle kunna omhändertas på andra sätt än genom en rättslig process, exempelvis via aktörer utanför rättsväsendet.

Effektivitetsvinster

Syftet med möjligheten att FU-begränsa är att uppnå en mer effektiv brottsbekämpning genom att koncentrera utredningsresurserna till de uppgifter som är mest angelägna. Detta syfte var avgörande både när reglerna först infördes 1982 och när polisen 2013 fick möjlighet att FU-begränsa. Det finns inga mätningar av hur stora tidsvinster som åklagarnas tillämpning av reglerna inneburit. Det enda som går att mäta är i vilken utsträckning polisens nya befogenhet lett till att mediantiden från brottsanmälan till beslut om FU-begränsning blivit kortare. Som redovisats ovan visar nationell statistik att tiden förkortats i åtalsprövningsfallen, men inte i åtalsunderlåtelsefallen. I de intervjuer som gjorts med poliser och åklagare säger dock båda grupperna att det generellt sett är arbetsbesparande att FU-begränsa.

I detta avsnitt diskuteras vilka tidsvinster som görs vid olika typer av FU-begränsningar och om tidsvinsten skulle kunna öka.

Polisens bild

De intervjuade polisiära FU-ledarna uppfattar att de vinner på att de i dag själva kan FU-begränsa brott som de tidigare har utrett och slutredovisat, men som åklagaren sedan har FU-begränsat. Det besparar dem onödigt utredningsarbete. Tidigare hände det inte sällan att de kunde lägga ner ganska mycket arbete på sådant som åklagaren sedan FU-begränsade, till exempel i samtidigthetsfall.³⁹ I dag kan de själva fatta beslut om att FU-begränsa en del av brotten i dessa fall. De tidsvinster som kan göras genom att FU-begränsa rör en rad av de arbetsmoment som ingår i en utredning av en misstänkt: förhör med vittnen, inhämtande av kamerabilder, narkotikatest, slutförhör med den misstänkte och att dokumentera och slutredovisa förundersökningen.

Samtidigt lyfter flera polisiära FU-ledarna fram att instrumentet måste användas på rätt sätt och inte missbrukas.

³⁹ Samtidigthetsfall avser situationer där en person är misstänkt för flera olika brott. Se avsnittet om reglerna för FU-begränsning.

Viktigt att möjligheten att FUB:a finns, men det måste tillämpas med integritet av FU-ledaren. Utredarna själva vill ibland FU-begränsa mer för att bli av med brott, men FU-ledaren måste stå för avvägningen av de värden som arbetet ska grunda sig på. (Enkät svar från polis.)

Viktigt att inte förundersökningsbegränsa för sakens skull, min personliga inställning är att vi ska utreda det vi kan. Man ska inte leta avskrivningsmöjlighet, utan snarare leta utredningsmöjlighet. Men FU-begränsningsmöjligheten (och andra nedläggningsgrunder) är en möjlighet att få bort det vi inte ska hålla på med. (Polisintervju.)

Det formella beslutet om FU-begränsning hamnar ofta i balans

Om nu reformen innebär en sådan tidsbesparing för polisen, varför har då inte den genomsnittliga tiden från brottsanmälan till beslut om FU-begränsning blivit mycket kortare i dag än innan polisen fick rätt att FU-begränsa? Ett par av de poliser som besvarat enkäten eller intervjuats tror att det beror på att man inte skriver ett formellt beslut om FU-begränsning i direkt anslutning till att man rent praktiskt fattar beslutet. På grund av en stor arbetsbörda blir ärendet liggande i balans innan det formella beslutet fattas. Det betyder att den reella tidsvinsten osynliggörs.

Att det kan gå till på det sättet framgår också av en av de polisutredningar med FU-begränsning som Brå studerat. Det avsåg en stöld i en mataffär, som FU-begränsades eftersom de misstänkta var misstänkta även för andra, grövre, brott. De förhör som hölls skedde främst de närmaste dagarna efter anmälan. Efter tre veckor ringde polisen ytterligare ett samtal till affären om det stulna och fick svar per mail en vecka senare. Inget mer görs sedan i ärendet förrän beslut om FU-begränsning fattas nästan två månader senare.

En intervjuad FU-ledare från ett brottsbelastat område angav att det i dag kan ta lång tid innan han hinner titta på ett ärende, efter de eventuella inledande förstahandsinsatserna. När han väl behandlade ärendet kunde han då ibland se att det kunde FU-begränsas utan några ytterligare utredningsinsatser.

Men samtidigt så tar det tid innan jag t.ex. kollar i ett ärende och ser då att det här ska FU-begränsas. Därför påverkas inte utredningstiden av att vi nu har behörighet att FU-begränsa. Bara för att det blir liggande lite betyder inte det att vi gör utredningsinsatser under tiden, utan det är för att jag tar om hand om de mest akuta först och de andra samlas lite på hög. Har 400 öppna ärenden.

Arbetsbesparingen påverkas av hur tidigt beslutet fattas

Även om den allmänna bilden är att man sparar tid genom att slippa ”onödiga” utredningsinsatser, framgår det också att tidsvinstens storlek påverkas av hur tidigt i utredningsprocessen som man fattar beslutet att FU-begränsa. Om polisen på fältet gjort omfattande förstahandsinsatser innan ärendet kommer in till stationen och då FU-begränsas blir arbetsbesparingen ganska liten. En intervjuad gav snatteriärenden som exempel. Där är huvuddelen av utredningsinsatserna oftast avklarade när ärendet kommer till FU-ledaren för bedömning, eftersom personalen i yttre tjänst vanligen inte har någon kontakt med FU-ledaren när de kommer till platsen. Hen ger dock även exempel på att en FU-begränsning kan fattas så tidigt att det även sparar in arbete för poliser i yttre tjänst. Vid gratisåkning i kollektivtrafiken och våldsamt motstånd ringer de ibland direkt till FU-ledaren för att höra om de ska vidta några utredningsinsatser eller om händelsen ska FU-begränsas.

”Att direktavskriva spar ännu mer tid”

Det framkommer också vid intervjuerna att den reella tidsvinsten även påverkas av hur polisen faktiskt hade agerat om de inte fick FU-begränsa. Det kan ibland framstå som att polisen alltid tidigare utredde de åtalsunderlåtelsefall som de i dag FU-begränsar. Men ett par av intervjuerna ger en annan bild.

Innan polisen fick möjlighet att FU-begränsa lade man oftare ner ärenden med avskrivningsgrunden ”övrigt”, som fungerade som en slags ”slask”. Nu kan vi följa reglerna bättre genom att FU-begränsa.

Även i dag tycks en del poliser föredra att direktavskriva brott framför att FU-begränsa dem, även om det alternativet vore möjligt. När Brå intervjuade FU-ledare i lokalpolisområden med särskilt få FU-begränsningar var förklaringen som gavs att man troligen oftare än andra väljer alternativet att direktavskriva brotten (se avsnittet om enhetlig tillämpning). Deras bild var att de ofta direktavskriver brott som man på andra ställen väljer att FU-begränsa.

Men bilden är inte entydig. En intervjuad FU-ledare i ett annat lokalpolisområde menar att om möjligheten att FU-begränsa brott inte funnits så hade de i dag i stället utrett brotten.

Hade vi inte haft behörigheten hade vi antagligen utrett ärendena, och åklagaren åtalsunderlätit. Nedläggningsskoden 13 ”Övrigt”, som vi använde en del innan finns inte längre, men

tror inte vi använt den i samma utsträckning även om den funnits kvar. Jag tror att om vi inte haft behörigheten att FU-begränsa så hade vi kanske bara lagt ner ett av tio ärenden.

Flera intervjuade beskriver det som en process, där man alltid först ser om ärendet kan och bör direktavskrivas. Det alternativet är mest arbetsbesparande.

Röriga ärenden i form av till exempel ofredande i krogmiljö lägger vi typmässigt ner i stället för att FU-begränsa. Om den utsatte inte kan identifiera den misstänkte och det inte finns några säkra vittnen då kan man lägga ner det på grund av att spaningsuppslag saknas och spara ännu mer tid. Även om det alltså även finns juridiska möjligheter att utreda det något mer och sedan FU-begränsa ett eller alla brott.

Hur mycket utredning krävs för en FU-begränsning?

För att kunna FU-begränsa ett brott enligt RB 23:4a (åtalsunderlåtelsefall) måste det finnas en skäligen misstänkt. En central fråga blir då hur mycket bevisning som krävs för att någon ska betraktas som skäligen misstänkt för ett brott. Det länkar både till frågan om alternativa nedläggningsgrunder och till frågan om polisens arbetsbesparing när de FU-begränsar ett brott. Hur stor den arbetsbesparingen vid FU-begränsning blir kan ju vara beroende av hur mycket bevisning som man anser måste finnas för att någon ska anses vara skäligen misstänkt. Den bild som framträder vid intervjuer med poliser är att synen på detta kan skilja sig åt.

Alla gör även en egen bedömning av misstankegraden. Generellt tror jag flera är värdslösa med att säga att någon är "skäligen misstänkt", använder det lätt och för kvickt. För om man säger skäligen misstänkt åker den upp i alla register och man kan göra så mycket mer, t.ex. använda tvångsmedel. (Intervjuad polis.)

En del intervjuade säger att arbetsbesparingen för polisen vid FU-begränsning inte blir så stor, eftersom man måste göra utredningsinsatser för att vara tillräckligt säker i skuldfrågan. De uppfattar att det främst är för åklagarna som det blir en påtaglig tidsbesparing. Andra säger att arbetsbesparingen blir väldigt stor och ger exempel på att man kan utesluta både förstahandsinsatser och senare utredningsinsatser genom att FU-begränsa. En tredje säger att de är återhållsamma med FU-begränsningar i hems lokalpolisområde och hellre lägger ned ärenden med motiveringen "bevis saknas".

Särskilt arbetsbesparande FU-begränsningar

I enkäten till poliser ombads de ge exempel på brottsituationer där en FU-begränsning leder till en särskilt stor arbetsbesparing. Det var 114 svarande som angav en sådan kategori. Det klart vanligaste svaret gällde samtidigthetsfall – åtminstone två tredjedelar nämnde detta som exempel på när FU-begränsning kan vara särskilt arbetsbesparande.

Person som är mycket brottsaktiv och begår nya liknande brott hela tiden, där personen är åtalad för samma typ av brott.

Ärenden där den misstänkte kommer att dömas för andra brott och en utredning av det nya inte står i proportion till det arbete det kommer att generera.

Stöld av normalgraden där värdet understiger ett basbelopp och där förhör med målsägare, vittnen och inhämtande av övervakningsfilm och kopiering och analys av materialet ska göras men ännu inte verkställt. Den misstänkte är redan åtalad för ett flertal stölder, bland annat grov stöld.

Vid seriebrottsbedrägerier.

Det näst vanligaste svaret handlade om bötesbrott. Det togs upp av nästan en tredjedel av poliserna. Studerar man deras svar närmare ser man dock att även om ordet bötesbrott nämns, så handlar det ändå om samtidigthetsfall. Det rör sig om personer som är misstänkta för många bötesbrott och är svåra att få tag på. Då ses det som en stor arbetsbesparing att kunna FU-begränsa en del av brotten.

Upprepade bötesbrott där man ändå kan plocka brott för att visa att någon är brottsaktiv över tid.

Vid upprepade ringa narkotikabrott.

Men flera anger också renodlade bötesfall som särskilt arbetsbesparande att FU-begränsa (enligt 23 kap. 4 a§ 1 st. 2 p. RB). De brott som då särskilt nämns är ringa narkotikabrott och snatteri, men ofredande och trafikbrott tas också upp.

Brott som kommer in som rör böter eller där vi vet att påföljden blir böter.

Ett par svarande tog upp nyupptäckta brott och nya brott efter dom. Slutligen var det några svarande som tog upp att en FU-begränsning leder till särskilt stor arbetsbesparing när den misstänkte är svår att få tag i, avsett typ av brott.

Polisers förslag på effektiviseringar

Poliserna fick i enkäten också ge synpunkter på hur polisens FU-begränsningar skulle kunna bli mer arbetsbesparande. 119 av de svarande gav sådana förslag. De förbättringsområden som främst tas upp är

- ökad kompetens
- FU-begränsning tidigare i processen
- bättre samordning.

Ökad kompetens

Den vanligaste synpunkten rörde att polisiära FU-ledare måste få mer utbildning och information så att de i större utsträckning utnyttjar möjligheten att FU-begränsa.

Det måste till betydligt mer utbildning. Majoriteten av FU-ledarna har ringa erfarenhet av FU-begränsning.

FU-begränsa tidigare

En nästan lika vanlig synpunkt var att FU-begränsningen måste ske i ett tidigare skede än i dag. Ju tidigare FU-begränsningen sker desto mindre är risken för att ”onödiga” utredningsinsatser vidtas. Det som många lyfter fram är att jourhavande FU-ledarna i större utsträckning bör FU-begränsa och att man bör se över om man inte kan FU-begränsa mer på PKC.⁴⁰

Att FU-ledare tidigare i processen fattar beslut. Nu utreder vi och sedan FU-begränsar vi.

Några nämner till exempel det som också kom fram i Brås intervjuer – att det skulle spara arbete om personalen i yttre tjänst alltid tog kontakt med jourhavande FU-ledare och stämde av om brottet skulle komma att FU-begränsas, innan de vidtog några utredningsinsatser på plats.

Fatta besluten ute på fältet, i samband med granskning av anmälan, i jourmiljö eller i senaste hand på samordningssektionerna.

Bättre samordning av ärenden

En vanlig synpunkt är också att samordningen av ärenden inom polisen måste bli bättre. Bristande samordning kan bidra både till ett överutnyttjande och till ett underutnyttjande av FU-begränsning. Ett överutnyttjande blir det om polisen FU-begränsar bötesbrott utan att kontrollera om den misstänkte är misstänkt för andra brott och då missar att utredningen av bötesbrottet kanske bör samordnas med övriga brott. Det kan också bli ett underut-

⁴⁰ PKC står för polisens kontaktcenter. PKC tar emot de anmälningar som sker över telefon och via internet – närmare 800 000 per år.

nyttjande med bristande samordning, eftersom man då kan missa ”samtidighetsfall”.

Enligt flera svarande missar man i dag ofta att en person är aktuell för andra brott, och brottsmisstanken blir därmed inte FU-begränsad enligt kriteriet ”döms för annat” eller FU-begränsas först när flera utredningsinsatser vidtagits.

Fungerande samordning, både som it-lösning men också som inledande åtgärd i alla nya ärenden. Ökad kunskap om hur man gör.

I det sammanhanget nämner också några att det borde finnas en funktion i DurTvå⁴¹ (polisens ärendehanteringssystem) som visar när det finns fler öppna misstankar på samma gärningsperson. En del uppger dock att de inte har tid att göra sådana slagningar.

Ja, att ha som regel att göra slagningar på sina misstänkta personer. Utrymmet är dock begränsat med anledning av arbetsbördan för min egen del.

Men det finns också en minoritet av de svarande poliserna som är negativa till den ökade betoningen på samordning av ärenden. De uppfattar att det i praktiken främst lett till att ärenden ”skyfflas runt” och att det tar längre tid innan något beslut fattas:

Avskaffa rådande samordningsreligion inom polisen. Låt ärendet hamna hos den som slutligen ska hantera ärendet så fort som möjligt i stället. I dag skickas ärenden fram och tillbaka och ingen vill ta det slutliga ansvaret. I dag ska ärendena passera massor av förbedömningar innan de når slutdestinationen. Polisens samordningsregler skapar bara massor av administration i stället för att ärendet utreds eller avslutas.

Åklagares bild

De åklagare som intervjuats uppfattar att möjligheten att FU-begränsa effektiviserar deras arbete på ett positivt sätt. Särskilt stor blir tidsvinsten när alternativet till att FU-begränsa ett brott är att väcka åtal för det.⁴²

Man slipper tröska igenom brottet vid huvudförhandlingen. Ett typiskt brott är ringa narkotikabrott när det finns andra grövre brott som jag åtalar för, till exempel grovt rattfylleri.

Allt var klart för åtal i ett snatteriärende. Då kom det in en misstanke om narkotikabrott som krävde att den misstänkte

⁴¹ DurTvå (Datoriserad utredningsrutin – tvångsmedel) är ett system där förundersökningsprotokoll upprättas elektroniskt.

⁴² Det gäller till exempel fall där alternativet åtalsunderlåtelse inte går att utnyttja eftersom den misstänkte inte erkänt.

förhördes. Men han gick inte att få tag på. Att jaga honom skulle ha fördröjt utredningen utan att det nya brottet hade påverkat det totala straffet.

Bilden blir något annorlunda om det alternativ till FU-begränsning som övervägs i det konkreta fallet i stället är att ge åtalsunderlåtelse.⁴³ Då blir tidsvinsten inte alltid så stor.

Det är nästan ingen skillnad i arbetsinsats för oss att FUB:a ett slutredovisat brott i förhållande till att besluta om åtalsunderlåtelse. Det är samma antal knappslagningar. Men detta gäller mängdbrott, där polisen är FU-ledare och slutredovisar det till oss med ett erkännande. När åklagaren är FU-ledare kan bilden bli en annan.

”Polisen borde FU-begränsa oftare”

Även om de intervjuade åklagarna överlag var positiva till möjligheten att FU-begränsa, och såg det som ett värdefullt sätt att effektivisera arbetet, fanns det variationer i deras svar. En del lyfte fram att de var mer restriktiva än sina kollegor när det gällde att FU-begränsa – även om det medförde en del merarbete. Det fanns också variationer när det gällde synen på att polisen fått rätt att FU-begränsa. Vissa ansåg att det innebar en värdefull effektivisering som sparade arbete för både polis och åklagare. De tyckte också att polisen borde FU-begränsa fler brott än de gör i dag. Andra ansåg att polisen inte borde ha denna rätt, eftersom frågorna var för juridiskt komplicerade och att instrumentet blev använt på fel sätt av polisen. Mot denna bakgrund ställdes i enkätundersökningen frågan om polisen borde FU-begränsa oftare (och därmed effektivisera sitt eget och åklagarnas arbete). Nära hälften av de svarande hade ingen uppfattning i frågan, men av dem som gav ett svar var det närmare två tredjedelar som tyckte att polisen inte FU-begränsade i tillräcklig omfattning. De typer av fall som åklagaren främst tyckte att polisen borde FU-begränsa oftare var sådana med ”samtida brott” och ”nyupptäckt brott”.

Tabell 14. Svaren på enkätfråga till åklagare: Uppfattar du att polisen FU-begränsar i tillräcklig omfattning? (n=131).

	Andel
Ja	25
Nej	32
Vet ej/ingen uppfattning	42

⁴³ Åtalsunderlåtelse kräver i motsats till FU-begränsning att den misstänkte har erkänt. När det saknas ett erkännande står valet i stället mellan att FU-begränsa eller att väcka åtal.

De som ansåg att polisen inte FU-begränsar i tillräcklig omfattning fick också frågan om de trodde att det berodde på kunskapsbrister eller negativa attityder till FU-begränsning. Det vanligaste svaret var kunskapsbrist. En av fem (17 procent) ansåg dock att det främst berodde på negativa attityder till FU-begränsning bland polisiära FU-ledare.

Tabell 15. Svaren på enkätfråga till åklagare: Vad tror du vanligen är orsaken till att polisen inte FU-begränsar i fall där det enligt din uppfattning är motiverat? (n=111).

	Andel
Kunskapsbrist	83
Negativ attityd till att FU-begränsa	17

Borde åklagarna få mer information om FU-begränsningar i polisleda förundersökningar?

När polisen FU-begränsar ett brott i en polisled förundersökning registreras detta i Polisens dokumentationssystem DUR. Åklagarmyndigheten har dock inte tillgång till alla uppgifter i det systemet. De kan därmed inte se om polisen har beslutat om FU-begränsning i ett ärende. När polisen fick rätt att FU-begränsa tog därför dåvarande Rikspolisstyrelsen fram nationella riktlinjer rörande dokumentation av FU-begränsning (Rikspolisstyrelsen 2013). Där anges att beslut om FU-begränsning vid polisen ska noteras i en tjänsteanteckning, som sedan följer med ärendet till åklagaren. Av de intervjuer Brå gjort framgår att denna rutin inte realiserats i praktiken. Det innebär att åklagaren inte kan få någon bild av om det är brott som ”tagits bort” från utredningen genom FU-begränsning och hur det påverkar ett eventuellt åtal. I enkäten till åklagarna frågade därför Brå om de saknade den informationen. Tre fjärdedelar svarade ja eller ja, ibland.

Tabell 16. Svaren på enkätfråga till åklagare: När polisen är FU-ledare och då FU-begränsar något brott i ett ärende, men slutredovisar andra brott i ärendet, då framgår ju inte FU-begränsningen i förundersökningsprotokollet. Saknar du den informationen? (n=130).

	Andel
Ja	38
Ibland	36
Nej, den informationen är sällan av betydelse	26

I de öppna svaren utvecklas synpunkterna.

Min bedömning kan ju påverkas om jag vet att en mängd mindre bedrägerier rensats bort.

Mycket viktigt att se, annars kan en omfattande brottslighet få långt större "rabatt" än den borde fått.

Kan vara av betydelse om åklagaren överväger ytterligare FU-begränsning.

Sammanfattningsvis ger åklagarna i mindre utsträckning än polisen förslag på hur arbetet med FU-begränsningar kan bli mer effektivt. En del av dem som lämnat synpunkter tycker att arbetet skulle bli mer effektivt om polisen FU-begränsade oftare, men nästan lika många håller inte med om det.

Kompetensfrågor

Att de som har rätt att besluta om FU-begränsning har tillräcklig kunskap om regelverket och hur det ska tillämpas är avgörande för en enhetlig, rättssäker och effektiv tillämpning. I detta avsnitt diskuteras kompetensfrågorna närmare. Fokus ligger främst på de polisiära FU-ledarnas kunskap och kompetens eftersom de har mindre omfattande utbildning kring juridiska frågor av detta slag och polisen som myndighet dessutom har kortare erfarenhet av att hantera FU-begränsningar än åklagarna.

Utbildning

Det finns en nationell utbildning till polisiära FU-ledare som pågår 16–18 veckor plus en praktikperiod på en åklagarkammare.⁴⁴ I den utbildningen ingår frågor om FU-begränsning som en integrerad del. De FU-ledare som nyligen gått utbildningen, som Brå talat med, har varit nöjda och tyckt att de fått bra kunskap om FU-begränsning. På grund av arbetsbelastningen inom polisen och att det funnits brist på FU-ledare har kortare lokala utbildningar till FU-ledare skapats. Polismyndigheten bedömer att ungefär hälften av FU-ledarna ute i regionerna har gått den längre utbildningen.

En stor del av alla FU-ledare hade redan gått sin utbildning när polisen fick rätt att FU-begränsa år 2013. Eftersom polisen inte har någon statistik över antalet FU-ledare i landet och när de gick sin utbildning, finns det inga uppgifter om hur många som redan var FU-ledare när reformen infördes. För att få individuell befogenhet att FU-begränsa var de då tvungna att gå en separat utbildning kring dessa frågor. Vanligen var detta en halvdagsutbildning som leddes av en erfaren åklagare.

Av den rundringning till FU-ledare som Brå gjort framgår att många inte fått någon mer utbildning om FU-begränsning efter den halvdagen. På en del håll tycks man dock under våren 2017

⁴⁴ Det har dock varit svårt att få till stånd praktiken hos åklagare, så för närvarande (september 2017) ligger den delen nere.

ha ordnat nya halvdagsutbildningar som letts av åklagare. I en del fall har utbildningen varit helt lokal, och då även inrymt utredare. I andra fall har utbildningen vänt sig till en större grupp. I region Syd gavs till exempel en utbildning i Kalmar, där alla FU-ledare i övriga sydöstra Götaland deltog via länk.

Vem frågar man när man är osäker?

Även om man fått utbildning i FU-begränsning är det först i det praktiska arbetet som frågorna ställs på sin spets. Det torde inte gå att undvika att situationer uppstår där man kan känna sig osäker på vad som är rätt beslut.

Mot denna bakgrund ställdes en fråga i enkäten, både till poliser och till åklagare, om hur man gick till väga när man kände sig osäker.

Av tabell 17 nedan, som redovisar polisernas svar, framgår att det är tre tillvägagångssätt som är ungefär lika vanliga: att fundera själv, att rådfråga en kollega eller att rådfråga en åklagare. Det är en något mindre andel som läser i RÅ:s riktlinjer och ett fåtal som frågade sin arbetsledare.

Tabell 17. Svaren på enkätfråga till polisen: När du senast kände dig osäker på om och i så fall hur mycket du skulle FU-begränsa i ett ärende, hur gick du då tillväga? (n=147).

	Andel
Rådfrågade kollegor	54
Rådfrågade en åklagare	54
Funderade själv	52
Sökte information i RÅ:s riktlinjer	41
Rådfrågade min arbetsledare	10
Annat	3

Flera svarsalternativ kunde uppges, därför är den totala andelen större än 100 %.

Det vanligaste var att man rådfrågat en kollega eller åklagare. Fördjupade analyser av materialet visar dock att 14 procent inte hade rådfrågat någon, trots att de kände sig osäkra.

Det kan diskuteras hur man ska se på resultatet. Typmässigt torde åklagarna vara de som kan regelverket bäst, så mot den bakgrunden kan det ses som positivt att kontakterna mellan polis och åklagare är sådana att hälften av poliserna rådfrågat en åklagare. Å andra sidan kan sägas att hälften av dem som kände sig osäkra *inte* diskuterade frågan med en åklagare. Det kan i och för sig bero på att den osäkra hade erfarna och kunniga kollegor, men det kan i vissa fall också tänkas bero på att man inte har den kontakten med någon åklagare.

Även åklagarna fick frågan hur de gick till väga när de kände sig osäkra på om de skulle FU-begränsa. Det vanligaste bland dem var att rådfråga kollegor. Andelen åklagare som inte rådfrågade någon var 28 procent.⁴⁵

Ett intressant resultat är att varken inom polisen eller bland åklagare tycks arbetsledaren eller teamledaren ha rollen som den man frågar när man känner sig osäker kring ett beslut.

Tabell 18. Svaren på enkätfråga till åklagare: När du senast kände dig osäker på om och i så fall hur mycket du skulle FU-begränsa i ett ärende, hur gick du då till väga? (n=131).

	Andel
Rådfrågade kollegor	70
Funderade själv	66
Sökte information i riktlinjerna	49
Rådfrågade min arbetsledare	2
Annat	2
Rådfrågade teamledaren	0

Flera svarsalternativ kunde uppges, därför är den totala andelen större än 100 %.

Mer än var tredje åklagare uppfattar att polisen har bristande kompetens

Med hänsyn till att FU-begränsning är en ny uppgift för polisen och att många polisiära FU-ledare inte fått särskilt mycket utbildning på området, är det av intresse att få veta om åklagarna uppfattar att polisen kompetens är tillräcklig. I intervjuerna med poliser och åklagare tar de flesta upp att FU-ledare inom polisen inte alltid har tillräcklig kompetens på området, och att det kan leda till både ett över- och underutnyttjande av FU-begränsning. Även i enkäten till åklagare ställdes frågan om huruvida de tycker att de polisiära FU-ledarna har tillräcklig kompetens i fråga om FU-begränsning. Av de svarande tyckte 37 procent att de flesta polisiära FU-ledare, som har befogenhet att FU-begränsa, inte har tillräcklig kompetens för uppgiften. Resterande tyckte att de flesta hade det.

Tabell 19. Enkätfråga till åklagare: Tycker du att de polisiära FU-ledarna, som har befogenhet att FU-begränsa, har tillräcklig kompetens för uppgiften? (n=121).

	Andel
Ja, alla	0
Ja, de flesta	63
Nej, de flesta har det inte	33
Nej, och bristerna är så stora att poliser inte borde få FU-begränsa	4

⁴⁵ Den uppgiften bygger på fördjupade analyser av svaren.

De åklagare som angett att de flesta poliser inte har tillräcklig kompetens, fick även ange hur kompetensbristerna ser ut. De som gav exempel tog i första hand upp kunskapsbrister när det gäller

- bevisvärdering i domstol
- straffvärde/straffmätning
- påföljdssystemet.

Ett par åklagare tog också upp att de polisiära FU-ledarna inte alltid förstår skillnaden mellan nya och nyupptäckta brott.

När det kommer till kompetensbrister bland åklagare ställdes ingen fråga om detta till poliser. Åklagarna själva lyfter i intervjuerna och enkäten i mindre utsträckning fram att de känner sig osäkra på hur reglerna ska tillämpas, men påpekar å andra sidan ofta att olika åklagare har olika syn på vad som ska FU-begränsas.

Förslag på hur polisens kompetens kan höjas

Både poliserna och åklagarna fick också en fråga, med olika svarsalternativ, om hur polisens kompetens skulle kunna förbättras. Deras svar var ganska lika, även om det fanns en del skillnader. Det svarsalternativ som flest poliser fyllde i var ”Att samarbetet mellan åklagare och polisiära FU-ledare utvecklas så att åklagarna blir mer tillgängliga för att ge råd och stöd i frågor rörande FU-begränsning”. Närmare 60 procent av polisen tyckte att det skulle vara det bästa sättet att höja kompetensen. I de öppna svaren gav poliserna följande exempel:

Bjud in en åklagare som ger praktiska exempel och praktiska råd hur man ska göra och hur man ska tänka.

Man borde få en ordentlig genomgång från åklagare om hur praxis ser ut just i hemmakammaren i olika typer av ärenden. Åklagaren kan även med praktiska termer förklara hur de följer och tolkar lagtexten.

Dialog med åklagare på de förundersökningsledarmöten som ordnas inom områdena där polisen får ställa frågor och åklagarna delge sin kunskap. Har bra erfarenhet av detta.

Utvärdering och återkoppling av de beslut som fattats – har jag gjort och tänkt rätt?

Det var en mindre andel av åklagarna som tyckte att samarbetet borde öka så att de blev mer tillgängliga – drygt en tredjedel kryssade för det alternativet. Åklagarna förordade i stället i större utsträckning än poliserna att polisen anställer åklagare som kan handleda FU-ledarna kring dessa frågor.

När det gäller övriga förbättringsalternativ fanns det en stor sam-
syn i svaren från de två yrkesgrupperna. Ungefär hälften av både
poliserna och åklagarna kryssade för att man borde förlänga den
utbildning som polisiära FU-ledare måste genomgå för att få FU-
begränsa.⁴⁶ Eftersom svaret inte var närmare preciserat kan det
dock variera vilken utbildning som de svarande såg framför sig
när de tyckte att den var för kort – 16-veckorsutbildningen för
nya FU-ledare eller den kortare utbildning som en del FU-ledare
fått.

*FU-ledare som gick FU-ledarutbildning för länge sedan har
generellt lite utbildning om FU-begränsning. Det borde göras
en utbildningssatsning till den gruppen.*

Alla FU-ledare bör få gå samma långa utbildning.

En del tar också upp att frågan om FU-begränsning inte tas upp
tillräckligt fokuserat på FU-ledarutbildningen och att man borde
få lära sig mer om påföljdssystemet.

*Poliser behöver utbildas i påföljdssystemet. Hur kommer
domstolen fram till påföljden? Inom polisen generellt är
kunskapen alldeles för låg gällande detta. För att kunna FU-
begränsa på rätt sätt och med precision krävs den kunskapen.*

I sina öppna svar är det också flera poliser som betonar vikten av
återkommande utbildning.

*Det viktigaste är att utbildningen är regelbunden och åter-
kommande.*

*Erbjuda repetitionsutbildning typ vartannat år för dem som
vill.*

*Fortlöpande utbildning/luppdatering med åklagare eller annan
lämplig jurist, ca en gång per år.*

Omkring en tredjedel av både poliserna och åklagarna förordar
att praktikdelen i FU-ledarutbildningen förlängs (och verkligen
realiseras) och ungefär lika många tycker att man bör införa
krav på längre erfarenhet som polisiär FU-ledare för att få FU-
begränsa. En dryg tredjedel bland båda grupperna tyckte att
polisen bör utfärda egna föreskrifter och allmänna råd, medan
något färre tyckte att RÅ:s riktlinjer bör göras mer lättillgängliga
och tydliga.

⁴⁶ De svarande kunde kryssa för flera olika alternativ vilket innebär att andelarna
summerar till mer än 100 procent.

Tabell 20. Svaren på flervalsfrågan: Om du ser brister, men ändå tycker att poliser bör få FU-begränsa, hur tycker du att kompetensbristerna bäst borde avhjälpas? (n=146/104).

	Polisen	Åklagare
Att kraven på de poliser som ges befogenhet att FU-begränsa höjs genom att utbildningen som krävs för att få FU-begränsa förlängs	49	52
Att praktikdelen i utbildningen förlängs	33	37
Att krav på längre erfarenhet som FU-ledare införs	31	27
Att samarbetet mellan åklagare och polisiära FU-ledare utvecklas så att åklagarna blir mer tillgängliga för att ge råd och stöd i frågor ang. FUB	58	34
Att polisen anställer åklagare som kan handleda FU-ledarna kring dessa frågor	13	31
Att dagens riktlinjer från RÅ görs mer lättillgängliga och tydliga	31	29
Att polisen utfärdar egna föreskrifter och Allmänna råd om FU-begränsning	39	37
Annat	20	11

Flera svarsalternativ kunde uppges, därför är den totala andelen större än 100 %.

FU-begränsning i relation till andra mål för rättsväsendet

I detta avsnitt belyses hur möjligheten att FU-begränsa brott förhåller sig till målen om ökad uppkläring och lagföring och hur detta påverkar rättsväsendets verksamhet, inklusive brottsofferarbetet. I kapitlet behandlas även regeringens fråga om i vilken omfattning brotten hade personupplärats om de inte hade förundersökningsbegränsats. I huvudsak bygger kapitlet på enkäter och intervjuer med poliser och åklagare, där de ger sin syn på förhållandena. När det gäller brottsofferarbetet har också statistiska uppgifter inhämtats från Brottsoffermyndigheten. De aspekter som belyses i kapitlet är således följande:

- Vilka konflikter uppstår mellan FU-begränsning och målen om ökad uppkläring och lagföring, enligt poliser och åklagare?
- Hur mycket påverkar FU-begränsningarna andelen brott som personuppläras?
- Hur mycket påverkar FU-begränsningarna brottsoffrens möjligheter att få brottsskadeersättning?

Målkonflikter

En central uppgift för rättsväsendet är att se till att de brott som anmäls blir utredda och lagförda. Andelen anmälda brott som personuppläras har minskat gradvis de senaste åren. Kraven på att denna trend ska vända är höga. En ytterligare uppgift för rättsväsendet, som betonas allt starkare, är att värna brottsoffrets behov och rättigheter.

Hur förhåller sig då dessa krav och mål till ambitionen att rättsväsendets arbete ska effektiviseras genom fler FU-begränsningar? Ett FU-begränsat brott registreras ju som nedlagt och alltså inte upplärat. Det innebär att en ökning av antalet FU-begräns-

ningar kan medföra att personuppgiflingen sjunker.⁴⁷ Att ett brott läggs ner i stället för att lagföras kan också få konsekvenser för brottsoffret, till exempel påverka möjligheten att få skadestånd.

Många poliser uppfattar att det finns en konflikt

Mot ovanstående bakgrund ställdes i enkäten till poliser och åklagare frågan om de uppfattar att FU-begränsningsinstrumentet på ett problematiskt sätt kommer i konflikt med det rättspolitiska målet att anmälda brott ska utredas och lagföras. Av svaren framgår att drygt två tredjedelar av de svarande poliserna har uppfattningen att det i vissa fall eller överlag kan finnas en sådan konflikt. Av åklagarna var det närmare hälften som såg en sådan konflikt. Bland de poliser och åklagare som såg en konflikt var det vanligaste svarsalternativet ”Ja, i vissa typer av fall”, men en femtedel av poliserna tyckte att det överlag var en konflikt.

Tabell 21. Andelen poliser och åklagare som uppfattar att FU-begränsningsinstrumentet på ett problematiskt sätt kommer i konflikt med det rättspolitiska målet att anmälda brott ska utredas och lagföras (n=145/132).

	Polisen	Åklagare
Nej, inte som det tillämpas i dag	32	49
Ja, i vissa typer av fall	48	43
Ja, överlag	19	8

Polis: ”Yrkeskriminella ska inte ha straffrabatt”

Det var 76 poliser som i öppna svar utvecklade sina synpunkter på en eventuell konflikt mellan FU-begränsningsinstrumentet och målet att anmälda brott ska utredas och lagföras.

Polisernas exempel på vad de ser som problematiska konflikter kretsar i huvudsak kring tre teman: att FU-begränsning kan innebära en felaktig mängdrabatt för yrkeskriminella, att målsägare kan drabbas av besluten och att FU-begränsningarna kommer i konflikt med kravet att slutredovisa fler brott.

Den vanligaste synpunkten handlar om att FU-begränsningar på ett inte önskvärt sett ger straffrabatt till vaneförbrytare. Det uppfattas som demoraliserande av flera av de svarande.

Yrkeskriminella ska inte ha straffrabatt.

Det känns principiellt fel att vaneförbrytare får rabatt på detta sätt. De får det vi ibland kallar frikort.

⁴⁷ Brå har dock utvecklat ett ytterligare mått på uppgiflingen, nämligen lagföringsprocenten. Det måttet anger andelen lagföringsbeslut av samtliga utredda brott, exklusive de brott som FU-begränsats.

Bara för att du är grovt kriminell så kommer du undan med att begå mindre allvarliga brott.

Rabatt för många brott är snudd på stötande.

Polis: ”Olyckligt för målsägaren”

En annan vanlig synpunkt är att FU-begränsning kan drabba målsägarna. De exempel som då främst ges är ärenden med en stor mängd bedrägerier, där några FU-begränsas.

Målsägarens intressen åsidosätts och det är inte bra.

Till exempel bedrägerier. Varför uppmanar vi folk att anmäla när ändå bara en tredjedel kommer att få sin talan förd? En målsägare känner sig felaktigt behandlad. ”Var inte mitt brott viktigt?”

Känner viss kluvenhet i rollen som polis med stort hjärta och målsägandeperspektiv.

Det tredje temat handlar om konflikten mellan kraven på att antalet slutredovisade ärenden måste öka, samtidigt som polisen nu ska FU-begränsa. Flera tar upp att detta är ologiskt.

Konflikten ligger i att vi både ska öka redovisningarna till åklagare och FU-begränsa!

Det räknas redovisade ärenden och vi ska FU-begränsa. Totalt ologiskt!

Vi som har ansvar för att rapportera brott gör det ofta med vetskapen att upprättade handlingar kommer att skrivas bort. Det känns som att rapporteringsskyldigheten kontra FU-begränsningsmöjligheten står i strid med varandra.

Samma typ av kommentarer togs också upp i intervjuerna med poliser.

För någon vecka sedan fick vi mål internt om att öka mängden redovisade brott. Så visst blir det en viss konflikt. Varje FU-begränsning är en mindre möjlighet till protokoll, framför allt i samtidighetsfallen.

Men det finns även många som framhåller att FU-begränsning är ett mycket värdefullt instrument, vilket också framkommit tidigare i rapporten. De uppfattar att de negativa attityder som finns främst beror på okunskap om syftet med instrumentet – och brister i tillämpningen.

Det måste till en bättre förståelse för lagstiftningen.

Åklagare: ”Strider nog mot det allmänna rättsmedvetandet”

Det var avsevärt färre åklagare som utvecklade sina synpunkter på eventuella konflikter (26 personer). Det tyder på att frågan inte engagerar dem lika starkt som polisen. Det vanligaste temat är att en FU-begränsning kan drabba målsägare. I motsats till poliserna hänvisar flera åklagare även till det allmänna rättsmedvetandet.

FU-begränsning står sannolikt i strid med det allmänna rättsmedvetandet.

Det andra temat är det som också polisen tar upp: att det kan ge återfallsförbrytare ”mängdrabatt”.

Resulterar i mycket omotiverade rabatter för återfallsförbrytare/livsstilskriminella.

Olika syn på hur mycket som ska FU-begränsas

I Brås intervjuer visade poliserna en större skepsis mot FU-begränsningar än åklagare, och även enkätsvaren tyder på en sådan skillnad. I intervjuer med poliser gavs målande exempel på frustrerade ingripandepoliser som lagt ner mycket arbete på att gripa någon och vidta bra insatser för att få personen fälld – för att sedan få höra att ärendet FU-begränsats.

I enkäten till poliser ställdes därför frågan ”Har du det senaste året varit med om att en åklagare FU-begränsat brott, eller bett dig FU-begränsa brott, som du tycker borde lagföras?” Trots den stora andelen svarande som i en tidigare fråga gav exempel på hur FU-begränsningar kunde strida mot andra mål och ambitioner, var det inte mer än en fjärdedel som här svarade ja. De allra flesta av dem angav att det skett någon enstaka gång. Det tyder på att även om det finns skillnader i övergripande syn på FU-begränsningsinstrumentet mellan de två yrkesgrupperna, så tycks det sällan leda till att bedömningarna skiljer sig så mycket i konkreta ärenden i det dagliga arbetet. Här bör dock framhållas att bilden kan ha blivit en annan om frågan ställts till poliser i yttre tjänst eller till utredare som inte är FU-ledare.

En liknande fråga om polisens arbete ställdes i enkäten till åklagare: ”Har du stött på fall där polisen FU-begränsat brott som du tycker borde ha utretts och slutredovisats?” Svaren tyder inte på att åklagarna i någon större utsträckning ser problem med att polisen på något sätt överutnyttjar instrumentet. Närmare hälften hade i och för sig varit med om det, men de flesta bara någon enstaka gång.

Tabell 22. Svaren på enkätfråga till åklagare: Har du stött på fall där polisen FU-begränsat brott som du tycker borde ha utretts och slutredovisats? (n=131)

	Åklagare
Nej	53
Ja, någon enstaka gång	31
Ja, i flera fall	16

Flera av dem som svarade nej framhöll dock att i utredningar där polisen är FU-ledare framgår det inte av slutredovisningen om det finns brott som har FU-begränsats. Det innebär att riktlinjen om att polisen ska göra en tjänsteanteckning om FU-begränsning inte tillämpas. Åklagarna kunde därmed inte se om det förekom att polisen ”överutnyttjande” möjligheten att FU-begränsa.

Jag ser normalt inte polisens beslut att FU-begränsa. Jag vet inte om ett brott avskrivits av polisen på grund av bevisproblem eller FU-begränsning – jag ser bara att den misstänkte delgivits misstanke som sedan inte slutredovisats.

De svarande som hade stött på fall där polisen FU-begränsat brott som de tycker borde ha utretts och slutredovisats fick också ange vad det då rört sig om. De flesta exemplen rör bedrägerier. Flera nämner också rattfyllerier och olovlig körning.

Många likartade bedrägerier kan styrka uppsåt. Ett högt sammanlagt belopp kan ge en annan påföljd.

I något fall hade den nedlagda utredningen behövts som ”förstärkning” i nytillkommet brott.

Påverkan på personuppgivningen

Brå har tidigare utifrån kriminalstatistiken analyserat i vilken utsträckning den ökade användningen av FU-begränsning kan förklara att personuppgivningen sjunkit de senaste tio åren (Brå 2014:17, 2015:17 och 2016:23). Den statistiska analys som gjorts har byggt på en ”maxhypotes”, det vill säga att alla FU-begränsade brott (med en misstänkt) skulle ha personuppgivats om de inte FU-begränsats. Den slutsats som då drogs var att det som mest skulle kunna förklara runt 1,5 procentenheter av minskningen.

I detta avsnitt är ambitionen att fördjupa analysen något utifrån den bild av arbetet som framkommer i intervjuer och enkäter till poliser och åklagare.

Är brottet tillräckligt utrett för en lagföring?

Frågan om huruvida brotten hade personuppklarats, om de inte hade FU-begränsats kan tolkas på två sätt. Den ena frågan är i vilken utsträckning de FU-begränsade brotten är tillräckligt styrkta för att lagföras vid den tidpunkt då man fattar beslut om FU-begränsning. Det man då vill veta är dels hur vanligt är det att brottet i princip är klart för slutredovisning när det FU-begränsas av polisen och inte skulle behöva några ytterligare utredningsinsatser, dels hur vanligt det är att åklagare FU-begränsar slutredovisade brottsmisstankar. Den andra frågan är i vilken utsträckning de FU-begränsade brotten skulle ha klarats upp med några få ytterligare utredningsinsatser.

När det gäller den första frågan tyder intervjuer med poliser på att de inte sällan FU-begränsar snatterier, ringa narkotikabrott, brott mot knivlagen och ofredande på privat plats i ett skede när brotten i princip är klara för slutredovisning till åklagare. Det enda som saknas är ett slutförhör (som i och för sig ibland kan vara svårt att få till stånd om den misstänkte håller sig undan).

Men polisens ambition är trots allt att inte lägga tid på alltför långtgående utredningsinsatser innan man beslutar om FU-begränsning – annars uppnås ju inte syftet att spara tid. Det innebär att man avstår från att samla in film, hålla förhör m.m. I dessa fall torde det variera om bevisningen hade räckt för ett åtal mot den misstänkte om utredningen fortsatt. Det kan också variera om man fått ett erkännande så att en åtalsunderlåtelse hade varit möjlig.

Den andra frågan blir därmed i vilken utsträckning de FU-begränsade brotten skulle ha klarats upp med några få ytterligare utredningsinsatser. Många av de poliser och åklagare som intervjuats uppfattar att så är fallet.

Någon åklagare lyfte dock fram att polisen ibland övervärderar chansen att brottet hade klarats upp om det inte FU-begränsats. Som exempel gavs fall, där personen tagits på bar gärning, men där det saknas ett erkännande och uppsåtsfrågan inte har blivit tillräckligt klarlagd. Men samma åklagare sade också att ett erkännande i och för sig krävs för en åtalsunderlåtelse, men att det till exempel vid vapenbrott sällan finns ett erkännande men att bevisningen i stort sett alltid ändå håller för en fällande dom.

En ytterligare aspekt som komplicerar analysen är om polisen verkligen fortsatt utredningen om de inte kunnat FU-begränsa eller om de då i stället lagt ner ärendet på någon annan grund. Den har diskuterats i tidigare avsnitt och svaret tycks vara att polisen i dag ibland väljer alternativet att FU-begränsa ett brott som de före år 2013 hade lagt ner med någon annan motivering.

En majoritet av brotten bedöms ha kunnat klaras upp

För att ett brott ska kunna FU-begränsas som alternativ till åtalsunderlåtelse krävs, som nämnts tidigare i rapporten, att det finns en skäligen misstänkt. Närmare en fjärdedel av besluten om FU-begränsning rör brott utan en skäligen misstänkt. I de fallen torde det vara mindre sannolikt att en stor andel klarats upp om de inte FU-begränsats – troligen hade många av dessa brott lagts ned på någon annan avskrivningsgrund om de inte FU-begränsats.⁴⁸

Det är mer troligt att de FU-begränsade brotten med en skäligen misstänkt hade blivit lagförda om de inte FU-begränsats. Av kriminalstatistiken framgår att om man exkluderar de brott som FU-begränsats, så personupplärdades år 2016 nästan hälften av brotten med en skäligen misstänkt. När det gäller brott med en skäligen misstänkt som FU-begränsats bedömer intervjuade poliser och åklagare att en ännu högre andel hade klarats upp om de inte FU-begränsats.

Jag tror att 60–70 procent av de FU-begränsade fallen skulle ha kunnat lagföras med lite mer utredning eller ingen mer utredning alls (åklagare).

Jag tror att över 50 procent hade klarats upp.

Sammantaget tyder ovanstående analys på att en stor del av de brott med en skäligen misstänkt som FU-begränsats hade personupplärdats om de inte FU-begränsats – men långt ifrån alla. Brås ”maxhypotes” hamnade i den förra rapporten på att FU-begränsningarna som mest minskat personuppläringen med 1,9 procentenheter. Detta är den absolut största möjliga effekt som FUB kan stå för, och i rapporten konstaterades också att den rimligen borde vara betydligt mindre. Utifrån de intervjuer som gjorts med åklagare och poliser framgår att en mer realistisk skattning är att effekten var i runda tal hälften så stor (omkring 1 procentenhet.) Några mer precisa beräkningar finns dock inte och är enligt Brås mening heller inte möjliga att göra.

FU-begränsningar borde även kunna ha positiva effekter

När man diskuterar FU-begränsningars effekter på personuppläringen totalt sett kan det också finnas skäl att lyfta fram att det även borde kunna finnas positiva sådana. Detta eftersom FU-begränsningen bidrar till att polis och åklagare får mer tid till att utreda andra brott, som då kanske i större utsträckning klaras upp. Några kvantitativa beräkningar av en sådan eventuell effekt finns inte förutsättningar att göra i detta sammanhang.

⁴⁸ Denna slutsats drogs även i Brås tidigare rapport (Rapport 2015:17).

Påverkan på skadestånd och brottsskadeersättning

En konsekvens när ett brott mot person FU-begränsas är att offret har svårare att få skadestånd. I ett brottmål kan åklagaren driva frågan om skadestånd i rätten å offrets vägnar. Men om brottet FU-begränsats är offrets enda möjlighet att driva skadestandsfrågan själv i en civilrättslig process. Har FU-begränsningen skett tidigt i utredningen finns också sällan tillräckligt med bevis för att det ska hålla i en civilrättslig process.

Brottsoffermyndigheten (BrOM) ansvarar för brottsskadeersättning till brottsoffer och kommer i sitt arbete i kontakt med offer där brott mot dem FU-begränsats. Med den erfarenheten ser de att det finns problem med FU-begränsningar i relation till brottsoffrens intressen:

Vi får ofta samtal från brottsoffer vars brott FU-begränsats. De upplever det som orättvist och är upprörda över att de därmed får svårare att få skadestånd.

Målsägare kan be om ersättning från BrOM även om de inte utdömts skadestånd. Men för det krävs oftast en lagföring i de fall det finns någon som är misstänkt för brottet, eller ett erkännande eller säker bevisning, vilket ju ofta inte finns i fallen som FU-begränsas.

Enligt BrOM:s mening kan man diskutera det som står i RÅ:s riktlinjer om att man inte ska FU-begränsa i fall där det kan bli aktuellt med skadestånd på över ett halvt basbelopp. Myndigheten ifrågasätter om inte den beloppsgränsen är för hög, eftersom även summor under det kan vara av betydelse för offer med dålig ekonomi. Därtill betonas från myndigheten att även en lägre skadeständersättning kan kännas som en upprättelse för brottet.

Uppskattningsvis ett 70-tal ansökningar om brottsskadeersättning 2016

BrOM har för Brås räkning identifierat alla avslutade ärenden rörande brottsskadeersättning 1 januari – 4 juni 2016, som rör brott där förundersökningen lades ner. Av dessa totalt 616 ärenden avsåg 28 ärenden fall som FU-begränsades av polis eller åklagare. Om ärendeflödet såg likadant ut under hela året, skulle det innebära att det kom in ett 70-tal ärenden under 2016, som avsåg skador till följd av brott som FU-begränsats.

Sex av de studerade 28 ansökningarna beviljades, det vill säga drygt 20 procent. Detta kan jämföras med att hälften av alla drygt 11 000 ansökningar till BrOM 2016, oavsett ärendetyp, beviljades.

Vid en genomgång av de 28 ärendena framgår att en fjärdedel av dem rör brott som FU-begränsats utifrån grunden ”åtalsprövning”, medan tre fjärdedelar FU-begränsats utifrån grunden ”åtalsunderlåtelse”.

Åtalsprövningsfall

Åtalsprövningsfallen rör ärekränkning och förtal, och ingen av dessa ansökningar om brottsskadeersättning har beviljats. Den angivna motiveringen är oftast att det inte är styrkt vad som skett, eftersom saken inte prövats i domstol. Chansen att få kränkningersättning vid ärekränkning och förtal är mycket liten även om det finns en fällande dom. Det krävs att det rört sig om grovt förtal. Den begränsningen framkommer dock inte i de flesta avslagen.

Åtalsunderlåtelsefall

De 21 åtalsunderlåtelsefallen rör en mängd olika typer av brott mot person, som olaga hot, ofredande och inbrott. I stort sett alla ansökningar avser ersättning för kränkning, någon gång i kombination med ersättning för sveda och värk. I de flesta fall avslås ansökan med motiveringen att kränkningen inte är tillräckligt allvarlig för att ersättning ska beviljas. I ungefär en tredjedel av fallen avslögs ansökan på grund att det inte var tillräckligt styrkt att den sökande utsatts för brott. Det är i dessa fall där FU-begränsningen i sig kan ha inverkat negativt på den sökandes möjlighet att få brottsskadeersättning. Detta eftersom brottet kanske hade blivit bättre styrkt om inte utredningen lagts ned genom FU-begränsning.

Sammantaget tyder genomgången på att FU-begränsningar sällan har betydelse för om ansökningar om brottsskadeersättning beviljas eller inte. När det gäller brott som FU-begränsats som åtalsunderlåtelsefall tycks FU-begränsningen i några fall ha haft betydelse för beslutet om avslag, men de fallen är få.

Ansökningarna ger inte hela bilden

Man bör ha i minnet att en genomgång av ansökningar till BrOM inte ger hela bilden av hur FU-begränsningar kan tänkas påverka i vilken utsträckning brottsoffer får brottsskadeersättning. En sådan genomgång synliggör inte de brottsoffer som kanske avstått från att söka ersättning just för att brottet de utsatts för FU-begränsats. De kan ha avstått för att de trodde att det inte var någon idé att söka ersättning eftersom utredningen lagts ned. Det saknas kunskap om detta mörkertal.

Generella synpunkter

I slutet av enkäten fick både åklagarna och poliserna möjlighet att lämna övergripande synpunkter på FU-begränsning. Av de 22 åklagare som lämnade en kommentar var majoriteten negativ till FU-begränsning – antingen generellt eller som den tillämpas i dag.

För övrigt anser jag att FU-begränsningsinstitutet bör förstöras.

Det är mycket som är fel i rättsväsendet. Framför allt den märkliga principen att ju fler brott man gör desto lindrigare kommer man undan för varje tillkommande brott. En rimlig princip skulle vara tvärtom.

Det behöver stramas åt när det gäller FU-begränsning, framför allt när det finns en enskild skadelidande.

Men det fanns även de som lämnade positiva kommentarer om värdet av FU-begränsning.

Jag anser att FU-begränsning är ett viktigt verktyg för att kunna fokusera på den brottslighet som har påverkan på påföljd och för att hantera arbetsbelastning.

För att kunna utreda brott effektivt är FU-begränsning nödvändigt. Resursen måste disponeras rätt vilket bra FU-begränsning medför.

Ett bra verktyg, men mer kunskap hos polisen och mer samverkan från åklagare behövs.

”Jag älskar att FU-begränsa”

En dryg tredjedel av poliserna som besvarat enkäten (53 av 147) lämnade kommentarer på denna öppna fråga. Liksom bland åklagarna är det en del av dessa som är helt emot FU-begränsning.

Borde slopas. Man ska ställas till ansvar och straffas för alla brott. Det är inte ok att bara gå in i en affär eller restaurang och ta vad man vill ha bara för att summan är låg.

Men majoriteten av de poliser som valt att lämna en kommentar är positiva till FU-begränsning – en del mycket positiva. Detta trots att enkätsvaren på andra frågor tyder på att polisiära FU-ledare är mer skeptiska till FU-begränsning än åklagare. En tänkbar förklaring till skillnaderna skulle kunna vara att de mer negativa i mindre utsträckning utnyttjat möjligheten att ge en avslutande kommentar. Så här skriver ett par av de positiva:

Jag älskar att FU-begränsa. Det är en fantastisk utveckling för mig som FU-ledare att få det ansvaret.---. Den som är emot FU-begränsning tänker med hjärtat och inte med hjärnan.

Mycket bra att vi som polisiära FU-ledare fått denna möjlighet att minska på onödiga utredningsinsatser och effektivisera våra utredningsenheter.

Många av de poliser som lämnar positiva kommentarer gör det dock med en del förbehåll.

Ett fantastiskt bra instrument. Men man kan ju fråga sig om det är i linje med hur folk vill ha det...

Rätt tillämpat är FU-begränsning ett mycket bra verktyg i ett processekonomiskt perspektiv. Fel tillämpat ger det medborgarna anledning att minska sitt förtroende för polisen och övriga rättsvårdande myndigheter. Måste användas med stort omdöme.

Flera betonar också att kompetensen behöver förbättras för att systemet ska fungera som det är tänkt och ett par lyfter fram att FU-begränsningsbesluten måste integreras i ett system där samordningen inom polisen fungerar bättre än i dag.

Polisen måste bli bättre på samordning för att FU-begränsningsbeslut ska följa lag. Man kan inte ha ett system där samordning inte sker och flera olika aktörer FU-begränsar sitt "lilla brott".

Sammanfattande diskussion

FU-begränsning är ett instrument som tillkommit för att få en effektiv handläggning av brott, och då i synnerhet när det gäller brott begångna av brottsaktiva personer. Genom att kunna koncentrera utredningarna av deras brott till sådana som har en betydelse för straffmätningen, sparas resurser hos både polis och åklagare. När de mindre allvarliga brotten, som inte påverkar straffmätningen, FU-begränsas kan både utredningsinsatser och administration minska hos polis och åklagare.

Åklagare har haft möjlighet att FU-begränsa ända sedan 1982, men sedan även polisen fick denna befogenhet år 2013 har uppmärksamheten på instrumentet ökat. Reformen 2013 har medfört att antalet FU-begränsningar ökat, men *andelen* handlagda brott och brottsmisstankar som FU-begränsas ligger ganska oförändrat på 3–4 procent. Om man däremot studerar enbart hur stor andel av brotten som FU-begränsas när det finns en skäligen misstänkt, så är både ökningen tydligare och andelen högre. Närmare tio procent av sådana brott FU-begränsades år 2016.

Den tydligaste konsekvensen av reformen 2013 är att polisen i stor utsträckning tagit över uppgiften från åklagarna. År 2016 fattades 62 procent av alla FU-begränsningar av typen åtalsunderlåtelsefall av polisen.

Svårt att entydigt värdera utvecklingen

Hur ska man då se på hur antalet och andelen FU-begränsningar utvecklats sedan polisen fick befogenhet att fatta sådana beslut? Är tillämpningen enhetlig? Det är frågor som Brå försökt besvara i denna studie. Dessa frågor leder i sin tur till frågor om huruvida möjligheten till FU-begränsning tillämpas på rätt sätt av myndigheterna och i linje med intentionerna bakom instrumentet. Några entydiga svar på de senare frågorna har dock inte gått att finna. Det som tycks utmärka FU-begränsning är att det finns en varierande syn på när och hur instrumentet ska tillämpas.

Varierande praxis

En indikator på att synen på hur mycket som bör FU-begränsas varierar, är att tillämpningen tycks skilja sig mellan olika lokalpolisområden och åklagarkammare. Det är den bild som framträder både av statistik från Polis- och Åklagarmyndigheten och av intervjuer. Av polisens statistik för 2016 framgår att andelen avslutade ärenden som FU-begränsats varierade mellan lokalpolisområdena från 1 till 13 procent. Andelen beslut om FU-begränsning av samtliga beslut varierade mellan olika åklagarkammare från 2,4 till 15,4 procent år 2016.

Flera möjliga skäl till variationen

I enkäter och intervjuer framkommer att variationen kan hänga samman både med synen på FU-begränsning och på lokala omständigheter som påverkar förutsättningarna för sådana beslut. Vissa lokalpolisområdeschefer driver till exempel starkt frågan om att man bör utnyttja möjligheten att FU-begränsa, medan andra är mindre engagerade och inte ser fördelarna lika tydligt. De åklagare som intervjuats säger också att det finns olika syn bland deras kollegor på hur mycket man bör FU-begränsa.

Därutöver finns också andra faktorer som kan påverka i vilken utsträckning man FU-begränsar. Det kan handla om

- variationer i sättet att arbeta med samordning av ärenden inom polisen
- inbyggda målkonflikter som ger varierande attityder till FU-begränsning
- knapphändig lagstiftning och otydliga riktlinjer
- otillräcklig utbildning av polisiära FU-ledare.

Nedan diskuteras dessa faktorer närmare.

Många FU-begränsningar görs inom ramen för ärendesamordning

En vanlig grund för FU-begränsning är att det finns andra pågående ärenden mot den misstänkte och att det nya brottet inte bedöms ha någon betydelse för den samlade påföljden. Många åklagare anser att polisen borde fatta fler beslut om FU-begränsning på den grunden. Sådana FU-begränsningar förutsätter dock att det finns rutiner inom polisen för samordning av olika pågående ärenden. Ett första steg i en sådan samordning är att FU-ledaren kontrollerar i registren om den misstänkte är aktuell i något annat ärende. Vissa FU-ledare gör rutinmässigt en sådan koll, medan andra tycker att det tar för lång tid. Därmed missar

de att ett brott/ärende skulle kunna FU-begränsas utan att det skulle påverka påföljden för den samlade brottsligheten.

Därtill kommer att misstankeregistret inte är uppbyggt på ett sådant sätt att det snabbt och enkelt går att få reda på om den misstänkte är aktuell i andra ärenden.

Inom Polismyndigheten köpte man dock i juni 2016 in ett nytt datasystem, Status ärendesamordning, som endast visar öppna misstankar. Med det systemet kan man på ett enkelt sätt, till exempel genom att göra olika urval, skaffa sig en överblick av om den misstänkte är misstänkt för ytterligare brott i andra öppna ärenden. Systemet underlättar ärendesamordning och kan även ge bättre underlag för beslut om FU-begränsning.

Alla FU-ledare och även strategiska chefer kan söka behörighet till systemet, men ännu är inte kunskapen och kompetensen kring systemet så spridd inom regionerna.

Brist på tjänsteanteckningar ger åklagarna sämre beslutsunderlag

När polisen fick rätt att FU-begränsa tog dåvarande Rikspolisstyrelsen fram nationella riktlinjer där det anges att när polisiära FU-ledare fattar beslut om FU-begränsning så ska detta noteras i en tjänsteanteckning, som sedan följer med ärendet till åklagaren (Rikspolisstyrelsen 2013b). Syftet med detta är att åklagaren ska få en bild av om brott ”tagits bort” från utredningen genom FU-begränsning och hur det påverkar ett eventuellt åtal. Av de intervjuer Brå gjort framgår att denna rutin inte realiserats i praktiken. I enkäten till åklagarna frågade Brå om de saknade den informationen. Tre fjärdedelar svarade ja eller ja, ibland.

Att känna till vilka misstankar som polisen FU-begränsat i förundersökningar som letts av polisen, kan vara ett viktigt beslutsunderlag för åklagarna i den fortsatta hanteringen av ärendet. Vid polisleda förundersökningar är det därför, enligt Brås mening, angeläget att polisen alltid gör en tjänsteanteckning om man har FU-begränsat något brott.

Varierande attityder till FU-begränsning

Det finns dessutom en inbyggd målkonflikt när det gäller FU-begränsningar som påverkar både attityder och tillämpning. Det handlar å ena sidan om målet att rättsväsendet ska utreda och lagföra de brott som anmäls. Den som begår brott, och särskilt vanekriminella, ska idealiskt sett känna att de riskerar att bli lagförda för brotten. Andelen anmälda brott som personuppläras har minskat gradvis de senaste åren. Kraven på att denna trend ska vända är höga. En ytterligare uppgift för rättsväsendet, som betonas allt starkare, är att värna brottsoffrets behov och rättigheter.

Mot detta står målen för instrumentet FU-begränsning: att rationalisera rättsprocessen så att fokus snarare läggs på att lagföra gärningspersoner än att lagföra enskilda brott. Även ärendesamordningen hos polisen har en liknande grundtanke.

Av Brås studie framgår tydligt att det varierar bland både poliser och åklagare hur man ser på denna målkonflikt. En del anser att det ger helt felaktiga budskap till återfallsbrottslingar om man FU-begränsar deras brott. Många menar också att en sådan ärendesamordning kanske inte påverkar den samlade påföljden, men har negativa konsekvenser genom att handläggningen drar ut på tiden. Därigenom blir sambandet mellan de olika brotten och påföljden som en reaktion på dessa mindre tydlig för gärningspersonen.

Andra poliser och åklagare anser i stället att FU-begränsningarna ökar chansen att man kommer i mål med ärendet i form av en fällande dom. Om man inte FU-begränsar nytillkomna brott kan utredningen dra ut långt i tiden.

I försöksprojekt med snabbspår avråds från ärendesamordning

Ett exempel på att ärendesamordning och FU-begränsning kan komma i konflikt med andra mål är det försöksprojekt med snabbara handläggning som ska påbörjas våren 2018 i polisområde Norr i region Stockholm. Ambitionen där är att enkla, erkända ingripandebrott, som snatteri och olovlig körning, ska kunna handläggas på högst två till sex veckor från anmälan till dom.⁴⁹ I betänkandet anges att sådana brott ofta begås av återfallsbrottslingar och att de därmed kan ha andra pågående utredningar. Rekommendationen i betänkandet är dock att man som regel inte bör samordna snabbspårsärenden med andra ärenden. Detta eftersom det då inte går att följa den planerade tidsramen. Det som förmedlas i betänkandet är också att samordning (och i förlängningen också beslut om FU-begränsning) inte ligger i linje med en av projektets grundtankar – att återfallsbrottslingar inte ska kunna begå en mängd mindre allvarliga brott utan att det blir en snabb och tydlig reaktion på denna brottslighet. Med snabb handläggning ska också behovet av brotts- och ärendesamordning minska. Brå har i uppdrag av regeringen att utvärdera projektet.

RÅ:s riktlinjer ger utrymme för tolkningar

Lagstiftningen när det gäller FU-begränsning är knapphändig så det är till Riksåklagarens riktlinjer som åklagare och poliser ofta vänder sig när de är osäkra på om de bör fatta beslut om FU-

⁴⁹ Projektet grundar sig på departementspromemorian *Snabbara lagföring* (2017:36).

begränsning. Som framkommer i det tidigare avsnittet om svårigheter vid tillämpningen ger dock riktlinjerna inga enkla svar på alla de frågor som kan aktualiseras. Riktlinjerna ger till exempel inget svar på följande:

- Hur många brott som kan FU-begränsas eller är lämpligt att FU-begränsa, när en person är misstänkt för flera olika brott samtidigt.
- Om kriterierna för att FU-begränsa ett lindrigt brott är uppfyllda, när det rör sig om en typ av brott där RÅ:s riktlinjer anger att FU-begränsning ”kan övervägas”, ”bör övervägas” respektive ”bör ske”.
- När kriterierna för att FU-begränsa ”nya brott”, som begåtts efter en utdömd påföljd, är uppfyllda. Det sägs i riktlinjerna att lagändringen 2016 innebär en viss minskning av utrymmet för FU-begränsning, men inte på vilket sätt.
- När ett enskilt intresse ska anses tillräckligt starkt för att tala emot en FU-begränsning. Vilka hänsyn ska tas när det gäller frågor som rör skadestånd och brottsofferersättning (utöver skadeståndsanspråkets storlek)?
- Hur valet mellan FU-begränsning och åtalsunderlåtelse ska göras.

Flera av dessa frågor kanske inte *kan* besvaras på något entydigt sätt, och då får man leva med att lagen tolkas olika. Om så är fallet kan det enligt Brås mening finnas skäl för både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att med viss regelbundenhet följa upp hur stora skillnaderna i praxis är mellan olika individer och mellan olika enheter (till exempel polisområden och åklagarkammare).

Projektplan för översyn av RÅ:s riktlinjer

Även om inte alla tolkningsfrågor kan besvaras genom tydligare riktlinjer, bedömer Åklagarmyndigheten ändå att riktlinjerna är möjliga att förtydliga. Därför har Utvecklingscentrum Malmö haft i uppdrag att göra en projektplan för en översyn av riktlinjerna. Den beslutades i slutet av januari 2018. I planen anges att syftet med översynen både är att i större utsträckning anpassa riktlinjerna till den lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2016⁵⁰ och att göra dokumentet mer koncentrerat och lättillgängligt. Det anges också att hänsyn ska tas till den förändring av inflödet av ärenden till Åklagarmyndigheten som skett sedan riktlinjerna infördes,⁵¹ och att riktlinjerna ska utformas så att till-

⁵⁰ Lagändringen syftade till att minska antalet konsumtionsdomar. Se avsnittet reglerna om FU-begränsning.

⁵¹ En förändring av betydelse torde vara att ärendeflödet från polisen minskat.

lämpningen leder till beslut som i det allmänna rättsmedvetandet uppfattas som rättfärdiga och begripliga.

Slutligen nämns att man kommer att ta upp situationen att det brott som ska bli föremål för prövning har utgjort ett led i en systematisk brottslig verksamhet ska behandlas. Dessutom ska en översyn göras av de beloppsgränser som anges i de nu gällande riktlinjerna.

Är lagstiftningen tillräckligt anpassad för behoven i stora mål?

Möjligheten att FU-begränsa kan vara särskilt viktig i stora mål. För att inte ärendet ska bli omöjligt resurskrävande och dra ut alltför långt i tiden – särskilt med hänsyn till att häktningstiderna då blir långa – kan det finnas ett behov av att FU-begränsa en del av brottsmisstankarna. Ett par av de intervjuade åklagarna som arbetar med stora mål, uppfattar dock att lagstiftningen inte är anpassad till denna typ av mål. De skulle önska att det i sådana mål gick att FU-begränsa alla brott som någon av de misstänkta är misstänkt för. Detta förslag lämnades även i betänkandet Förundersökningsbegränsning (SOU 2010:43), men det ledde då inte till någon lagändring.

En del åklagare tog också upp önskemål om att det i stora mål borde gå att FU-begränsa grövre brott som riktar sig mot person. Kanske kan de särskilda frågor som rör FU-begränsning vid stora mål tas upp inom ramen för den översyn av riktlinjerna som Åklagarmyndigheten kommer att göra.

Otillräcklig utbildning av polisiära FU-ledare

Beslut om FU-begränsningar inrymmer juridiska avvägningar som inte är helt lätta. Vid FU-begränsning vid ”flerfaldig brottslighet” handlar det både om att bedöma ett brotts straffvärde, vilka bevis som domstolen kräver för en fällande dom för olika brott samt vilken brottslighet som ger vilken påföljd. Samtidigt är polisiära FU-ledare inte jurister och många av dem har fått ganska begränsad utbildning i frågorna. Det rör sig oftast om en halvdag under deras FU-ledarutbildning eller i samband med reformen. Någon löpande fortbildning ges inte. Den bild som Brå fått vid intervjuer med poliser och åklagare är att det finns ganska stora variationer i kompetens kring dessa frågor bland olika polisiära FU-ledare. Den variationen bidrar också till att reglerna om FU-begränsning tillämpas på olika sätt av olika polisiära FU-ledare.

I dag tycks möjligheten till lärande i arbetet delvis bero på hur kontakterna mellan åklagare och poliser som arbetar med mängdbrott ser ut på den lokala nivån. På en del håll är kontakten tätare än på andra.

Enligt Brås mening bör polisen ordna mer regelbundna fortbildningstillfällen än vad man gör i dag, där de polisiära FU-ledarna får diskutera praktiska tillämpningsfrågor tillsammans med en åklagare. Det kan också vara värdefullt att ibland ta med även utredare och personal i yttre tjänst, så att dessa grupper blir uppmärksamma på när en FU-begränsning kan vara aktuell.

Utnyttjas den arbetsbesparande potentialen fullt ut?

En central fråga är om de processekonomiska vinster som låg bakom beslutet att låta även polisen besluta om FU-begränsning, har uppnåtts fullt ut. Den frågan ingår delvis som en aspekt i diskussionen ovan rörande variationer i tillämpningen. Att praxis varierar kan ju få till konsekvens att brott som borde FU-begränsas inte blir det, utan i stället utreds ”i onödan”. Som framgått tidigare i rapporten uppfattar en hel del åklagare att polisen borde FU-begränsa mer. De typer av ärenden som åklagare främst tycker att polisen borde FU-begränsa oftare var sådana med ”samtida brott” och ”nyupptäckta brott”. Eftersom det inte finns ett givet svar på vad som är den rätta omfattningen av FU-begränsningar går det dock inte att säga något bestämt om i vad mån möjligheten att FU-begränsa generellt sett borde utnyttjas mer.

Beslut om FU-begränsning bör ske så tidigt som möjligt

Vad som däremot kan sägas med säkerhet är att det finns en potential att öka arbetsbesparingen vid FU-begränsning genom att fatta besluten tidigare än i dag. I dag har poliserna i yttre tjänst ofta vidtagit flera förstahandsåtgärder innan beslutet att FU-begränsa fattas. I vissa områden och rörande vissa brott har poliserna i yttre tjänst som rutin att ringa FU-ledaren och fråga om en FU-begränsning är aktuell, innan de gör några förstahandsinsatser. Men så fungerar det inte på alla håll.

Enligt Brås mening är det därför viktigt att man inom polisen utvecklar rutiner för att öka kontakten mellan personal i yttre tjänst och FU-ledare, vid brott som kan vara aktuella att FU-begränsa. Därmed undviks risken att polisen i yttre tjänst gör onödiga förstahandsinsatser rörande brott som sedan FU-begränsas.

Registrera beslutet om FU-begränsning direkt

Därtill kommer att FU-ledaren inte sällan låter ett ärende, som är färdigt för ett FU-begränsande beslut, ligga ett tag. Det är en form av administrativt arbete som man skjuter framför sig när

man har mycket att göra. Det medför att den registrerade handläggningstiden framstår som längre än vad den faktiskt är.

Polisens registrerade handläggningstider vid FU-begränsning har i och för sig minskat rejält sedan 2013 (från en mediantid på 80 dagar till 60 dagar). Men om ”liggtiden” innan beslutet fattas minskar, kan den registrerade handläggningstiden förkortas ytterligare och statistiken ge en mer korrekt bild av tidsåtgärden för att handlägga ett brott som FU-begränsas.

Varför har åklagarnas handläggningstid ökat så mycket?

När reformen infördes angavs att besluten om FU-begränsning totalt sett skulle kunna ske snabbare om polisen i större utsträckning fattade besluten i stället för åklagarna. Om man ser till den registrerade handlingstiden har så inte blivit fallet. Mediantiden från anmälan till beslut om FU-begränsning är densamma år 2016 som den var 2012 (84/85 dagar). Det beror på att mediantiden för åklagares handläggning av FU-begränsningar ökat från 85 dagar år 2012 till 118 år 2016. Att mediantiden skulle öka något är rimligt med hänsyn till att de enklaste ärendena torde vara de som tagits över av polisen. Men den ökning som skett åter upp hela minskningen över tid hos polisen, och summan blir att den genomsnittliga tiden är oförändrad. Här behövs närmare analyser från myndigheternas sida för att förstå vad den uteblivna effekten totalt sett beror på. Det kan vara så att de polisledda ärenden som polisen nu får FU-begränsa faktiskt handlades minst lika snabbt av åklagare före reformen. Det kan också vara så att det skett något inom Åklagarmyndigheten som gör att deras beslut om FU-begränsningar tar längre tid.

Effekter på uppklaring och brottsoffer

En fråga i uppdraget är i vilken omfattning brotten hade personupplärats om de inte hade FU-begränsats. Det är inte möjligt att ge ett säkert svar på detta – det skulle kräva en noggrann genomgång av ett stort antal ärenden inklusive intervjuer med dem som arbetat med ärendena. De bedömningar som Brå gjort tyder dock på att personupplärningen skulle vara högst en procentenhet högre om inte några beslut om FU-begränsning togs.

En ytterligare fråga i uppdraget är hur beslut om FU-begränsning påverkar brottsoffrens intressen. Den genomgång av ansökningar till Brottsoffermyndigheten, som Brå gjort, tyder på att det *finns* fall där FU-begränsningen kan ha haft en negativ påverkan på möjligheten att få brottsskadeersättning. I de allra flesta fall avser ansökningarna ersättning för kränkning. Det rör sig dock inte om något stort antal sådana avslag – en handfull under första

halvåret 2016. Avslaget motiveras då med att brottet inte kunde styrkas tillräckligt väl, eftersom brottsutredningen lades ned.⁵²

Brås förslag

Nedan sammanfattas Brås bedömningar och förslag för att förbättra polisers och åklagares arbete med FU-begränsningar.

Polisen bör utnyttja möjligheten att enklare få beslutsunderlag för FU-begränsningen

Polisen köpte 2016 in datasystemet Status, där det enkelt går att få fram alla aktuella brottsmisstankar rörande en misstänkt person. Det systemet kan göra det enklare för polisen att snabbt och enkelt få erforderligt underlag för att bedöma om ett brott kan/bör FU-begränsas på grund av ”samtida brottslighet”. Det kan finnas skäl för Polismyndigheten att förstärka implementeringen av systemet med bland annat ytterligare utbildningsinsatser.

Polisen bör följa riktlinjen om tjänsteanteckning vid FU-begränsning

Vid polisleda förundersökningar bör polisen alltid göra en tjänsteanteckning om man har FU-begränsat något brott. Anteckningen bör göras i det underlag som går vidare till åklagare i förundersökningsprotokollet. Det skulle också vara av värde om åklagarna kunde få tillgång till uppgifter om polisens beslut om FU-begränsningar i DurTvå. Detta eftersom dessa FU-begränsningar kan påverka helhetsbilden när ärendet överlämnas till åklagare.⁵³

Polisiära FU-ledare bör få mer fortbildning om FU-begränsning

Polisen bör ordna mer regelbundna fortbildningstillfällen där FU-ledarna får diskutera praktiska tillämpningsfrågor tillsammans med en åklagare. I det sammanhanget är det också angeläget att Åklagarmyndigheten har möjlighet att avsätta resurser för att kunna delta i sådan fortbildning. Det kan också vara värdefullt att ibland ta med även utredare och personal i yttre tjänst, så att dessa grupper blir uppmärksamma på när en FU-begränsning kan vara aktuell.

Möjligheten att FU-begränsa direkt bör utnyttjas mer

FU-begränsningen bör ske så snabbt som möjligt. Det är därför viktigt att man inom polisen utvecklar rutiner för att öka kontakten mellan personal i yttre tjänst och FU-ledare vid brott som kan

⁵² De flesta avslag när brottet har FU-begränsats motiveras dock med att kränkningen inte var tillräckligt allvarlig för att ersättning ska beviljas.

⁵³ Enligt uppgift från polisen är detta också ett mål i deras ambition att utveckla DurTvå.

vara aktuella att FU-begränsa. Därmed undviks risken att polisen i yttre tjänst gör onödiga förstahandsinsatser rörande brott som sedan FU-begränsas.

I det sammanhanget finns också skäl för polisen att se över om jour-FU-ledare begränsar i tillräcklig utsträckning eller om de ”skjuter fram” beslutet till de ordinarie FU-ledarna.

Det formella beslutet om FU-begränsning registreras tidigare
I dag kan ärenden ofta bli liggande ett tag hos polisen efter att FU-ledaren beslutat sig för att de ska FU-begränsas. För att man ska få en korrekt bild av handläggningstiden när polisen FU-begränsar, bör det formella beslutet om FU-begränsningen fattas i direkt anslutning till att ärendet i praktiken avslutats.

Myndigheterna bör regelbundet följa upp i vilken utsträckning reglerna om FU-begränsning tillämpas olika
Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten bör regelbundet följa upp hur mycket tillämpningen av reglerna om FU-begränsning varierar.

Referenser

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning? Slutrapport i uppdraget ”Satsningen på fler poliser”*. Rapport 2014:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Utvecklingen av förundersökningsbegränsning 2006–2014. Delrapport inom uppdraget Resultatutvecklingen avseende utredning och lagföring*. Rapport 2015:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Bedrägeribrottligheten i Sverige*. Rapport 2016:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott. Förändringar sedan 2006*. Rapport 2016:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017). *Stora förundersökningar och brottmål. Utveckling, omfång och karaktär*. Rapport 2017:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Justitiedepartementet (2017). *En snabbare lagföring – försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål*. Ds 2017:36. Stockholm: Wolters Kluwer.

Polismyndigheten (2017). *Årsredovisning 2016*.

Rikspolisstyrelsen (2013b). *Nationella riktlinjer avseende dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning*. Stockholm: Polisen.

Riksåklagaren (2006). *Effektivare hantering av stora och komplicerade ärenden. Idéskrift*. Stockholm: Åklagarmyndigheten.

Riksåklagarens riktlinjer (2008). *Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*. Riktlinjer 2008:2, konsoliderad version. Stockholm: Åklagarmyndigheten.

Proposition 2011/12:10. *Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning*.

Proposition 1981/82:41. *Om förundersökningsbegränsningar m.m.*

SOU 2010:43. *Förundersökningsbegränsning*. Betänkande av Utredningen om förundersökningsbegränsningar. Stockholm: Fritzes.

SOU 2017:7. *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål*. Delbetänkande av Utredningen om processrätt och stora brottmål. Stockholm: Fritzes.

Åklagarmyndigheten (2017). *Årsredovisning 2016*.

Brås kriminalstatistik och statistik från Polismyndigheten samt Åklagarmyndigheten.

Bilaga 1. Gällande rätt

RB 23 kap. 4 a § RB

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 inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

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

Beslut enligt denna paragraf att lägga ned en förundersökning meddelas av den åklagare som leder förundersökningen om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § första stycket eller om särskild åtalsprövning. Detsamma gäller beslut att inte inleda förundersökning i motsvarande fall. Om förundersökningen leds av Polismyndigheten beslutar undersökningsledaren i dessa frågor. Övriga beslut enligt denna paragraf meddelas av åklagare. Lag (2014:649).

20 kap. 7 § RB

Åklagare får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse) under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts:

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,

3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Åtal får underlåtas i andra fall än som nämns i första stycket, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks. Lag (1997:726).

Bilaga 2. Enkätfrågor till polisen

1. Vilken region arbetar du i?

- Region Syd
 - Region Öst
 - Region Mitt
 - Region Väst
 - Region Stockholm
 - Region Bergslagen
 - Region Nord
-

2. Vilken typ av brott arbetar du i huvudsak med?

- Mångdbrott
 - Grövre brott
 -
-

3. I ungefär hur många ärenden fattade du beslut om FU-begränsningar den senaste månaden?

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

4. I ungefär hur många ärenden den senaste månaden blev du kontaktad av en åklagare som bad dig att FU-begränsa något brott?

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

5. I vilken typ av fall tycker du att det är särskilt värdefullt att polisen har rätt att fatta beslut om FU-begränsning?

- Åtalsprövningsfall
 - Åtalsunderlåtelsefall när brottet antas föranleda böter
 - Åtalsunderlåtelsefall brott som begåtts innan den misstänkte dömts till en påföljd för något annat (nyupptäckt brott)
 - Åtalsunderlåtelsefall brott som begåtts nära i tid efter att den misstänkte dömts till en påföljd för något annat (nytt brott)
 - Åtalsunderlåtelsefall när den dömde utreds för andra brott och där det nya brottet inte, eller endast i mindre omfattning, påverkar det straff som förväntas bli utdömt (samtida brott)
 - Jag anser inte att det är värdefullt i någon typ av fall
-

6. Ge exempel på en typ av brottsituation där en FU-begränsning leder till en särskilt stor arbetsbesparing för polisen.

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

7. Finns det typer av fall som du tycker att polisen inte bör kunna FU-begränsa? Flera alternativ kan väljas.

- Åtalsprövningsfall
- Åtalsunderlåtelsefall när brottet antas föranleda böter
- Åtalsunderlåtelsefall brott som begåtts innan den misstänkte dömts till en påföljd för något annat (nyupptäckt brott)
- Åtalsunderlåtelsefall brott som begåtts nära i tid efter att den misstänkte dömts till en påföljd för något annat (nytt brott)
- Åtalsunderlåtelsefall när den dömde utreds för andra brott och där det nya brottet inte, eller endast i mindre omfattning, påverkar det straff som förväntas bli utdömt (samtida brott)
- Jag ser inte att polisen bör kunna FU-begränsa några brott

8. Vad tror du det beror på att tiden från anmälan till FU-begränsning inte blivit kortare efter att polisen fått rätt att FU-begränsa?

9. Har du förslag på hur polisens FU-begränsningar skulle kunna bli mer arbetsbesparande?

10. Har du det senaste året varit med om att en åklagare FU-begränsat brott, eller bett dig FU-begränsa brott, som du tycker borde ha lagförts?

- Ja, ofta
- Ja, någon enstaka gång
- Nej

11. Om ja, ge gärna något exempel!

12. Uppfattar du att det finns en enhetlig praxis bland polisiära FU-ledare när det gäller i vilken omfattning de FU-begränsar?

- Ja, i huvudsak
- Nej
- Vet ej

13. Om Nej, ge gärna exempel på typer av fall, där du uppfattar att praxis varierar.

14. På en skala från 1 till 10 hur svåra bedömningar/avvägningar brukar följande typer av FU-begränsningar innebära? Markera den siffra som du tycker passar, där 1 är ”inte alls svårt” och 10 är ”mycket svårt”. (Inskränk din bedömning till fall som du själv har erfarenhet av.)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Att avgöra om ett enstaka snatteri ska FU-begränsas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att avgöra om, och i så fall hur många snatterier som ska FU-begränsas när någon är misstänkt för sådan seriebrottslighet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att avgöra om ett brott som begåtts en bit in på en frivårdspåföljd ska FU-begränsas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att avgöra om ett nytt brott som kommer in under pågående utredning, ska FU-begränsas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Finns det andra typfall än de ovan nämnda där du tycker att bedömningen av om man ska FU-begränsa kan vara svår?

--

16. När du senast kände dig osäker på om och i så fall hur mycket du skulle FU-begränsa i ett ärende, hur gick du då till väga? Flera svar kan anges!

- Sökte information i RÅ:s riktlinjer
- Funderade själv
- Rådfrågade kollegor
- Rådfrågade min arbetsledare
- Rådfrågade en åklagare
- Annat, ange vad

17. Om du anser att polisen bör få FU-begränsa, hur tycker du att kompetensbristerna bäst borde avhjälpas? Flera svar kan väljas!

- Att kraven på de poliser som ges befogenhet att FU-begränsa höjs genom att utbildningen som krävs för att få FU-begränsa brott förlängs
- Att praktikdelen i utbildningen förlängs
- Att krav på längre erfarenhet som FU-ledare införs
- Att samarbetet mellan åklagare och polisiära FU-ledare utvecklas så att åklagarna blir mer tillgängliga för att ge råd och stöd i frågor rörande FU-begränsning
- Att Polisen anställer åklagare som kan handleda FU-ledarna kring dessa frågor
- Att dagens riktlinjer från RÅ görs mer lättillgängliga och tydliga
- Att Polisen utfärdar egna föreskrifter och Allmänna råd om Fu-begränsning
- Annat

18. Om du kryssat för "Annat" ange vad.

--

19. Uppfattar du att FU-begränsningsinstrumentet på ett problematiskt sätt kommer i konflikt med det rättspolitiska målet att anmälda brott ska utredas och lagföras?

- Nej, inte som det tillämpas i dag
- Ja, i vissa typer av fall
- Ja, överlag

20. Utveckla gärna ditt svar!

--

21. Har du några andra synpunkter när det gäller FU-begränsning som du vill framföra?

--

Bilaga 3. Enkätfrågor till åklagare

8. Motivera gärna ditt svar!

--

9. Har du stött på fall där polisen FU-begränsat brott som du tycker borde ha utretts och slutredovisats?

- Ja, i flera fall
- Ja, någon enstaka gång
- Nej

10. Om ja, i flera fall, ge exempel på vad det då rört sig om.

--

11. Tycker du att de polisiära FU-ledare, som har befogenhet att FU-begränsa, har tillräcklig kompetens för uppgiften?

- Ja, alla
- Ja, de flesta
- Nej, de flesta har det inte
- Nej, och bristerna är så stora att poliser inte borde få FU-begränsa

12. Hur ser kompetensbristerna ut? Ge exempel.

--

13. Om du ser brister, men ändå tycker att poliser bör få FU-begränsa, hur tycker du att kompetensbristerna bäst borde avhjälpas? Flera olika alternativ kan fyllas i.

- Att kraven på de poliser som ges befogenhet att FU-begränsa höjs genom att utbildningen som krävs för att få FU-begränsa brott förlängs
- Att kraven höjs genom att praktikdelen i utbildningen förlängs
- Att krav på längre erfarenhet som FU-ledare införs
- Att samarbetet mellan åklagare och polisiära FU-ledare utvecklas så att åklagarna blir mer tillgängliga för att ge råd och stöd i frågor rörande FU-begränsning
- Att Polisen anställer åklagare som kan handleda FU-ledarna kring dessa frågor
- Att dagens riktlinjer från RÅ görs mer lättillgängliga och tydliga
- Att Polisen utfärdar egna föreskrifter och Allmänna råd om FU-begränsning, så som föreslås i SOU 2010:43
- Annat

14. Om du kryssat för "Annat", ange vad det är.

--

15. När polisen är FU-ledare och då FU-begränsar något brott i ett ärende, men slutredovisar andra brott i ärendet, då framgår ju inte FU-begränsningen i förundersökningsprotokollet. Saknar du den informationen?

- Ja
 Ibland
 Nej, den informationen är sällan av betydelse

16. Kommentar

--

Här följer några frågor om åklagares FU-begränsningar

17. Uppfattar du att det finns en enhetlig praxis bland åklagare när det gäller i vilken omfattning man FU-begränsar?

- Ja, i huvudsak
 Nej
 Vet ej

18. Om nej, ge exempel på typfall, där du uppfattar att praxis varierar.

--

19. På en skala från 1 till 10 hur svåra bedömningar/avvägningar brukar följande typer av FU-begränsningar innebära? Ange den siffra som du tycker passar, där 1 är "inte alls svårt" och 10 är "mycket svårt". (Inskränk din bedömning till fall som du själv har erfarenhet av.)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Att avgöra om, och i så fall hur många bedrägerier som ska FU-begränsas i en bedrägerihärva?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att avgöra om något brott ska FU-begränsas när någon är misstänkt för olikartad, samtida brottslighet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att avgöra om ett brott som begåtts en bit in på en frivårdspåföljd ska FU-begränsas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att avgöra om ett nytt brott som kommer in under pågående utredning, ska FU-begränsas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att avgöra om något slutredovisat brott ska FU-begränsas i ett ärende där den misstänkte kommer att åtalas för andra grövre brott?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att välja mellan beslut om FU-begränsning eller åtalsunderlåtelse när ett brott är slutredovisat i ett ärende där den misstänkte kommer att åtalas för andra grövre brott?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. Finns det andra typfall än de ovan nämnda där du tycker att bedömningen av om man ska FU-begränsa kan vara svår?

21. När du senast kände dig osäker på om och i så fall hur mycket du skulle FU-begränsa i ett ärende, hur gick du då till väga? Flera alternativ kan anges!

- Sökte information i riktlinjerna
- Funderadsjälvt
- Rådfrågade kollegor
- Rådfrågade teamledaren
- Rådfrågade min arbetsledare
- Annat
-

22. Om du angett "annat" vad var det?

23. Uppfattar du att FU-begränsningsinstrumentet på ett problematiskt sätt kommer i konflikt med det rättspolitiska målet att anmälda brott ska utredas och lagföras?

- Nej, inte som det tillämpas i dag
- Ja, i vissa typer av fall
- Ja, överlag
-

24. Om ja, utveckla gärna ditt svar!

25. Har du några andra synpunkter på FU-begränsning som du vill framföra?

Tack för din medverkan!

Genom att besluta om förundersökningsbegränsning kan polis eller åklagare, under vissa förutsättningar, avstå från att inleda en brottsutredning eller lägga ned en pågående brottsutredning. Verktuget infördes för att rationalisera brottshandläggning, i synnerhet för brott begångna av brottsaktiva personer; det innebär i praktiken att det av processekonomiska skäl inte vidtas åtgärder som kan leda till att brottet ifråga blir lagfört. Genom att koncentrera utredningarna till brott som har betydelse för straffmätningen sparas resurser hos bägge instanser. När mindre allvarliga brott, som inte påverkar straffmätningen, förundersökningsbegränsas kan såväl utredningsinsatser som ärendets administration minska hos polis och åklagare.

Åklagare har haft möjlighet till förundersökningsbegränsning sedan 1982, och 2013 fick även polisen denna befogenhet. Efter 2013 har uppmärksamheten på begränsningsmöjligheten ökat, exempelvis med en syn på att vaneförbrytare kan gynnas och att målsägare kan drabbas. Det är mot denna bakgrund Brå haft i uppdrag av regeringen att kartlägga hur instrumentet tillämpas och analysera i vad mån besluten kommer i konflikt med andra centrala mål för rättsväsendet.

Rapporten vänder sig till regeringen, men minst lika mycket till åklagare och poliser. Förhoppningen är att den ska utgöra ett värdefullt underlag för diskussioner och utvecklingsarbete.



Brottsförebyggande rådet / National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNERGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

URN:NBN:SE:BRA-746 • ISSN 1100-6676