



Utvecklingen av förundersökningsbegränsning 2006–2014

*Delrapport inom uppdraget
Resultatutvecklingen avseende
utredning och lagföring*

Utvecklingen av förundersökningsbegränsning 2006–2014

Delrapport inom uppdraget
Resultatutvecklingen avseende
utredning och lagföring

Rapport 2015:17

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.

ISSN 1100-6676
URN:NBN:SE:BRA-615

© Brottsförebyggande rådet 2015
Författare: Stina Söderman
Produktion: Ordförrådet AB
Omslagsfoto: Mostphotos

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning.....	6
Syften med studien	6
FU-begränsning vanligast vid flerfaldig brottslighet.....	7
Främst mängdbrott bakom FU-begränsningarna	7
Användningen av FU-begränsningar har ökat	8
Polisens nya befogenheter fick ett tydligt genomslag	9
Hur har personuppleringen påverkats?	10
Några övriga reflektioner	12
Inledning.....	14
Uppdraget	15
Material och metod.....	17
Disposition.....	19
Om FU-begränsningar.....	20
Åtalsunderlåtelsefallen är vanligast	21
... och kan aktualiseras i flera olika situationer.....	21
Polisen ges befogenhet att FU-begränsa	23
Riksåklagarens riktlinjer ett viktigt och styrande dokument.....	24
Tidigare studier	25
Användningen av förundersökningsbegränsning	28
Antalet FU-begränsningar har ökat	28
FU-begränsningarna fördelat på typ av rättslig grund	32
FU-begränsningarna fördelat på brottstyp.....	36
FU-begränsningarna vid unga misstänkta.....	40

Polisens utvidgade befogenheter att FU-begränsa	42
En tydlig förskjutning av beslutsfattandet	42
Frågan om minskad administration och snabbare handläggning	45
FU-begränsningar och personupplarade brott	49
FU-begränsning kan ersätta personupplarande beslut	49
Personupplaringen har minskat sedan 2011	51
Utvecklingen av FU-begränsade och personupplarade brott	52
FU-begränsningarnas grad av påverkan på personupplaringen	55
FU-begränsningarnas påverkan på personupplaringen för olika brottstyper	62
Statistikutveckling	64
Ny statistik över handlagda brott redovisar FU-begränsningar	64
Förslag till vidareutveckling	64
Referenser	67
Bilagor	69
Bilaga 1 Gällande rätt	69
Bilaga 2 Tabeller och diagram till kapitlet användningen av FU-begränsning.....	71
Bilaga 3 Diagram och tabeller till kapitlet om FU-begränsningar och personupplarade brott	79
Bilaga 4 FU-begränsningarnas potentiella påverkan på olika brottstyper	83
Bilaga 5 Datakvalitet.....	91

Förord

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i regleringsbrevet för 2015 fått i uppdrag att analysera hur olika faktorer kan ha påverkat rättsväsendets resultatutveckling avseende utredning och lagföring.

Detta är en första delrapport från uppdraget, som avser användningen av förundersökningsbegränsning. Den belyser olika aspekter av användningen över tid. Ett särskilt fokus har i enlighet med uppdraget riktats på hur användningen kan ha påverkat utvecklingen av personupplärade brott, och vilket betydelse det har haft att polisen sedan den 1 januari 2013 har möjlighet att i vissa fall förundersökningsbegränsa brott.

Rapporten har författats av Stina Söderman, utredare vid Brå. De som därutöver har deltagit i arbetet med rapporten är Åsa Lennerö, biträdande enhetschef, samt Levent Kemetli och Jack Molin, båda statistiker vid Brå. Professor Dan Helin och professor Jerzy Sarnecki har vetenskapligt granskat rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. Därutöver har rapporten sakgranskats av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Ett särskilt tack riktas till de förundersökningsledare inom polisen och åklagare som medverkat i intervjuer!

Stockholm i oktober 2015

Erik Wennerström
Generaldirektör

Louise Ekström
Enhetschef

Sammanfattning

Polisen eller åklagaren kan avstå från att inleda brottsutredning eller lägga ned en pågående brottsutredning under vissa förutsättningar, så kallad förundersökningsbegränsning (FU-begränsning). Reglerna för FU-begränsning återfinns i 23 kap. 4 a § i rättegångsbalken (RB). Där framgår det att en förundersökning inte behöver inledas eller får läggas ner

1. när straffvärdet för brottet inte överstiger fängelse i tre månader och en fortsatt utredning skulle innebära orimliga kostnader (disproportionsfallen) eller
2. när man kan anta att brottet inte kommer att leda till något åtal till följd av reglerna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning.

Möjligheten att fatta beslut om FU-begränsning infördes 1982 och kunde länge bara fattas av åklagarna. Sedan 2013 har dock även polisen rätt att besluta om FU-begränsning i vissa fall. Regeländringen infördes för att effektivisera utredningen av brott ytterligare och för att använda tillgängliga resurser optimalt. Ett av motiven var att undvika att fullständiga utredningar först bedrivs och slutredovisas av polisen, för att senare FU-begränsas av åklagaren (SOU 2010:43, SFS 1982:184).

Syften med studien

Brå har fått i uppdrag av regeringen att analysera hur olika faktorer kan ha påverkat rättsväsendets resultatutveckling när det gäller utredning och lagföring. Uppdraget omfattar tre delområden, varav ett avser användningen av FU-begränsning och behandlas i denna delrapport. I uppdraget anges att

”Brå ska kartlägga i vilken utsträckning förundersökningsbegränsning har använts över tid och analysera hur användningen har påverkat utvecklingen av personupplärade brott. Uppdraget ska belysa vilken betydelse det har haft att polisen sedan den 1 januari 2013 har möjlighet att i vissa fall förundersökningsbegränsa brott. I uppdraget ingår också att vid behov föreslå hur

relevant statistik över användning av förundersökningsbegränsning kan produceras löpande.”

Kartläggningen baseras på data om beslut på anmälda brott och brottsmisstankar från Brås statistikdatabas under åren 2006–2014. Därutöver har Brå genomfört sex intervjuer med förundersökningsledare hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i syfte att skapa en större förståelse för resultaten.

FU-begränsning vanligast vid flerfaldig brottslighet

År 2014 fattades cirka 61 200 beslut om FU-begränsning. Besluten kan fattas på ett antal olika rättsliga grunder. Den övervägande majoriteten (47 800 eller 80 procent) av besluten om FU-begränsning 2014 togs med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse (åtalsunderlåtelsefallen). Dessa beslut aktualiseras ofta i situationer där gärningspersonen är föremål för flera brottsmisstankar samtidigt, och den förutsedda påföljden bedöms vara tillräcklig och adekvat, även med beaktande av de brottsmisstankar som inte utreds. Sådana skäl låg bakom 60 procent av åtalsunderlåtelsefallen 2014.

De resterande (13 100 eller 20 procent) FU-begränsningsbesluten 2014 togs med stöd i reglerna för särskild åtalsprövning och avser brott som inte faller under allmänt åtal (åtalsprövningsfallen)¹. Sådana brott ska bara utredas om det finns särskilda skäl för det. Vanliga sådana brott är ärekränkingsbrott, vissa fall av ofredanden och bedrägligt beteende. Fördelningen mellan åtalsunderlåtelsefallen och åtalsprövningsfallen är relativt stabil över tid.

Främst mängdbrott bakom FU-begränsningarna

Beslut om FU-begränsning kan i princip tas för alla typer av brott. Förutsättningarna för att FU-begränsa brottsutredningar skiljer sig dock åt för olika brottstyper, bland annat för att hänsyn behöver tas till allmänna och enskilda intressen. När ett beslut om FU-begränsning övervägs behöver hänsyn exempelvis tas till graden av personlig kränkning och förekomsten av ersättningsanspråk. Det vanligaste är att besluten om FU-begränsning fattas för mängdbrott som bedrägeribrott, stöldbrott, narkotikabrott och trafikbrott, samt för brott mot person. Dessa brottskategorier stod tillsammans för hela 70 procent av alla beslut om FU-begränsning under 2014.

¹ Därutöver finns andra mer ovanliga situationer där FU-begränsningsbeslut tillämpas. Dessa omfattar endast ett hundratal brott om året.

Användningen av FU-begränsningar har ökat

Det totala antalet beslut om FU-begränsning har fördubblats under perioden 2006–2014. Bakom ökningen stod framför allt de beslut som fattades om brott med skäliga brottsmisstankar, medan de som fattades om brott utan skälig misstanke var mer konstanta över tid. De föregående besluten tas i huvudsak med stöd i reglerna om åtalsunderlåtelse och det är främst dessa beslut som i förlängningen kan påverka personuppklaringen.

Det ökade antalet FU-begränsningar förklaras delvis av att det totala antalet beslut om brott och brottsmisstankar ökade under perioden. Omkring 42 procent av ökningen bestod av bedrägeribrott och narkotikabrott där anmälningarna om brott har ökat kraftigt. Besluten om FU-begränsning har dock ökat i större utsträckning än de anmälda brotten, och *andelen* beslut om FU-begränsning av samtliga beslut om brott och brottsmisstankar ökade därför från 2,5 procent 2006 till 4 procent 2014. Om de FU-begränsningsbeslut som fattades om brott med skäliga brottsmisstankar studeras separat, framträder dock en något starkare ökning. Andelen FU-begränsningsbeslut ökade för denna kategori med 3 procentenheter, från 5 till 8 procent, under samma period. Sammantaget pekar resultaten från kartläggningen på att möjligheten att FU-begränsa brott har kommit att användas i något större utsträckning över tid.

Nya riktlinjer från Riksåklagaren kan förklara ökningen 2006–2009

Ökningen av antalet och andelen FU-begränsningsbeslut har inte varit linjär, utan har skett i två omgångar under den studerade perioden. En första ökning skedde i början av perioden (2006–2009), och det är troligt att de nya riktlinjer som utfärdades av Riksåklagaren under samma period kan ha haft betydelse för den ökade användningen i slutet av denna period. I de nya riktlinjerna tydliggjordes bland annat att åklagaren har möjlighet att FU-begränsa brott inte bara under pågående utredning, utan även efter det att polisen har slutredovisat en utredning. Det innebär att användningsområdet för FU-begränsningar utökades jämfört med tidigare.

Antalet och andelen FU-begränsningsbeslut ökade på nytt 2013–2014, efter ett par år av en minskande användning. Denna gång sammanföll ökningen med att polisen fick befogenheter att fatta beslut om FU-begränsning. Med de två senare årens öknings hamnade både antalet och andelen beslut på de högsta nivåerna under den studerade perioden.

Polisens nya befogenheter fick ett tydligt genomslag

Den 1 januari 2013 fick polisen befogenhet att i vissa fall fatta beslut om FU-begränsning. Lagändringen fick ett stort genomslag och år 2014 fattades hälften av besluten av polisen. Den antalsmässiga ökningen som har noterats för besluten om FU-begränsningar 2013–2014 kan alltså helt hänföras till polisen. Under dessa två år ökade även andelen beslut om FU-begränsning med en halv procentenhet. Ser man enbart till de beslut som avser brott med skäligena brottsmisstankar, ökade andelen beslut med närmare 2 procentenheter 2013–2014. Resultaten indikerar att polisen inte enbart har ersatt de beslut om FU-begränsning som tidigare fattats av åklagare, utan också ökat användningen av besluten. Kartläggningen har dock inte kunnat fastställa om den ökade användningen kan förklaras av polisens utvidgade befogenheter, eller om den skulle ha skett ändå. Lagändringen har bara varit i kraft ett par år. En säkrare bedömning av reformens effekt kan göras när den har etablerats fullt ut och i takt med att tidsserien för FU-begränsningar har byggts på med flera år.

Användningen av FU-begränsningar vid snatteri, narkotika- och trafikbrott har ökat sedan 2013

När man undersöker hur vanligt det är med beslut om FU-begränsning inom olika brottskategorier framkommer att det är vanligast med beslut om FU-begränsning för snatteri och narkotikabrott. Omkring 8–9 procent av dessa typer av brott FU-begränsades 2014, vilket kan jämföras med 4 procent för samtliga typer av brott. Polisen stod för 74 respektive 62 procent av dessa beslut.

Det är också inom dessa typiska ingripandebrott, liksom inom trafikbrotten, som det har blivit vanligare med FU-begränsning över tid, i synnerhet de senare åren. Andelen FU-begränsningar för narkotika-, trafik- och snatteribrott har nästan tredubblats under perioden 2013–2014. Polisen stod för majoriteten av FU-begränsningsbesluten för dessa brott, vilket stärker slutsatsen att polisens befogenheter kan ha inneburit en ökad användning av FU-begränsningarna.

Besluten om FU-begränsningar fattas inte snabbare sedan lagändringen

En ambition när polisen fick möjlighet att fatta beslut om FU-begränsning var att beslutet skulle kunna fattas i ett tidigare skede i utredningsprocessen. Vid en analys av tiden mellan anmälan och tiden för FU-begränsningsbeslut har Brå dock inte kunnat se någon tydlig förändring i den genomsnittliga tiden från registrering

av anmälan till beslut av FU-begränsning före och efter 2013. Jämför man perioderna framgår det att den sammanlagda mediantiden fram till beslut om FU-begränsning uppgick till 70 dagar före 2013 och 69 dagar efter.

Minskad administration och arbetsbörda?

Även om lagändringen inte har förkortat tiden från anmälan till FU-begränsningsbeslut, har den inneburit att polisen har blivit av med den administration som det innebär att skicka utredningar till åklagaren för beslut om FU-begränsning. Å andra sidan har polisen i stället fått en ny krävande uppgift i att bedöma och besluta om FU-begränsning. Den sammantagna arbetsbördan har därför troligen inte minskat nämnvärt hos Polisen. De tre poliser som har intervjuats upplever dock en minskad ärendebörda sedan 2013. De menar också att utredningar numera kan slutredovisas snabbare till åklagaren. Hos åklagarna borde emellertid den minskade mängden slutredovisade brott i ärenden, som följer av polisens befogenhet att FU-begränsa, ha inneburit en resursbesparing. Något som de också framhåller i intervjuerna.

Hur har personuppleringen påverkats?

Under de senaste åren har både antalet och andelen personupplade brott minskat. Mellan 2011 och 2014 har antalet personupplade brott minskat med 16 procent medan personupplingsprocenten har minskat med 3 procentenheter. Det har väckt frågan om det beror på att fler brott FU-begränsas. En FU-begränsning av brottsutredningar innebär i praktiken att färre brottsärenden blir föremål för lagföringsbeslut, främst i form av åtal eller åtalsunderlåtelse. Teoretiskt sett skulle de brott där förundersökningen antingen inte inleds eller läggs ner med beslut om FU-begränsning, ha kunnat bli personupplade, om utredningen av brotten i stället hade fullföljts.

Begränsat utrymme för påverkan på antalet personupplade brott

Det som först bör betonas är att besluten om FU-begränsning utgör en mycket liten del av samtliga beslut som rör anmälda brott. De utgjorde 4 procent av besluten år 2014, medan 80 procent lades ned av andra skäl och 15 procent personupplades. Det innebär att besluten om FU-begränsning inte kan ha haft någon större betydelse för antalet och andelen personupplade brott. Annorlunda uttryckt har de personupplade brotten sedan 2011 minskat med ungefär 38 600 beslut (varav 26 000 avsåg åtalsbeslut), medan FU-begränsningarna ökat med 4 050 beslut under samma period. Utrymmet för påverkan är med andra ord begränsat.

Hur stor effekt FU-begränsningar kan tänkas ha haft beror också på hur stor andel av de FU-begränsade brotten som uppskattningsvis skulle ha kunnat leda till personuppläring. Det är för det första enbart FU-begränsade brott med skälig misstanke som i praktiken skulle ha kunnat bli lagförda om inte beslutet om FU-begränsning hade fattats. När det sedan gäller brotten med skälig misstanke bör man ha i åtanke att kraven för att besluta om FU-begränsning är något lägre än för åtalsunderlåtelse. För åtalsunderlåtelse krävs nämligen att den misstänkte erkänner brottet, vilket inte krävs för FU-begränsning. Sammantaget innebär detta att bara en del av de FU-begränsade brotten skulle ha personupplärats om inte beslutet om FU-begränsning hade fattats.

Personuppläringensprocenten hade hypotetiskt sett kunnat vara knappt 2 procentenheter högre

FU-begränsningarna saknar dock inte helt betydelse för den minskande personuppläringen. De beräkningar som Brå har gjort tyder på att personuppläringensprocenten skulle ha minskat även om inga brott FU-begränsats, men att minskningen hade varit omkring 1 procentenhet mindre under perioden (2006–2014). Nivån på personuppläringensprocenten skulle under samma premisser ha varit i storleksordningen uppemot knappt 2 procentenheter högre. Påverkan var dock lägre i början av perioden. När det gäller de tänkbara effekterna på nivån sedan polisen fick befogenheter att FU-begränsa (2013–2014), indikerar resultaten på att personuppläringensprocenten skulle ha varit omkring en halv procentenhet högre om lagändringen inte hade ägt rum.

Påverkan på antalet personupplärade brott kan däremot ha varit betydligt större. Av Brås analyser framgår att nivån för antalet personupplärade brott hade varit upp till 20 procent högre under perioden om möjligheten att FU-begränsa inte hade funnits. Eftersom antalet beslut om FU-begränsning är så få i förhållande till antalet personupplärade brott, ger de dock ingen större påverkan på själva utvecklingen av personupplärade brott över perioden. En liten skillnad kan dock ses för utvecklingen 2013–2014, då beräkningarna visar att antalet personupplärade brott istället för att minska, hade ökat något (2 procent) om möjligheten att FU-begränsa inte hade funnits. Den sammantagna slutsatsen är dock att användningen av FU-begränsningar inte kan förklara minskningen av antalet personupplärade brott sedan 2011, annat än i relativt liten utsträckning.

Några övriga reflektioner

Två möjliga förbättringsområden har identifierats

Brå har noterat två möjliga förbättringsområden när det gäller FU-begränsningar utifrån de intervjuer som vi har genomfört. Uppslagen bygger visserligen på ett fåtal intervjuer, men bedöms ändå vara relevanta att uppmärksamma.

Det ena förbättringsområdet rör utbytet av information när det gäller de beslut om FU-begränsning som har gjorts i de ärenden som polisen slutredovisar till åklagaren. För att kunna säkerställa att fullgod information om polisens FU-begränsningsbeslut kan förmedlas mellan polisen och åklagaren, tog Rikspolisstyrelsen 2013 fram nationella riktlinjer för dokumentation av besluten om FU-begränsning hos polisen i ärenden som slutredovisas till åklagaren (Rikspolisstyrelsen 2013b). I riktlinjerna anges att beslut om FU-begränsning vid polisen ska noteras i en tjänsteanteckning, som sedan medföljer ärendena till åklagaren. Syftet med denna dokumentation är ge åklagarna fullgod information om den samlade bilden av brotten och brottsmisstankarna i ett ärende, något som enligt riktlinjerna behövs för att åklagarna ska kunna göra en bra bedömning av åtalets omfattning och sammansättning. De poliser och åklagare som Brå har intervjuat uppfattar dock inte att denna rutin fungerar på ett tillfredställande sätt, och vissa intervjuade kände inte ens till rutinen. Trots att det rör sig om få intervjuer kan det enligt vår mening finnas skäl att se över hur riktlinjerna efterlevs inom Polismyndigheten och om det finns anledning att förbättra kommunikationen av FU-begränsningsbeslut mellan myndigheterna. Vid en sådan översyn kan man även överväga möjligheten att införa en strukturerad och digital kommunikation av besluten om FU-begränsning mellan myndigheterna, för att minska handpåläggningen och säkerställa att informationen når fram till mottagaren.

Ett annat förbättringsområde rör behovet av allmänna råd och föreskrifter för polisens arbete med FU-begränsningar. Det är en ny och komplicerad uppgift, med högt ställda krav på kunskap om tillämpningen av påföljdssystemet, som har lagts på polisen. Komplexiteten i bedömningen är något som uppmärksammas i Riksåklagarens riktlinjer, inte minst när besluten fattas på ett tidigt stadium (Riksåklagaren 2008). I betänkandet från utredningen om förundersökningsbegränsning bedömdes att det fanns förutsättningar för polisen att klara av denna uppgift så länge den nationella förundersökningsledarutbildningen kompletterades med teoretiskt och praktiskt innehåll om tillämpningen av bestämmelserna om FU-begränsning. Därutöver framhölls att den dåvarande Rikspolisstyrelsen borde utfärda föreskrifter och allmänna råd om FU-begränsning, som i relevanta delar överensstämmer med Riksåklagarens riktlinjer på området (SOU 2010:43). Den nationella

förundersökningsledarutbildningen innehåller sedan 2012 en del som behandlar FU-begränsning. I intervjuerna med poliser framkom dock att vidareutbildningen varierar över landet när det gäller FU-begränsningar. På vissa håll uppges utbildningsinsatserna inom polisen ha varit alltför översiktliga, medan man på andra håll har fått grundlig och löpande vidareutbildning. Följden kan enligt de intervjuade vara att bedömningarna inför beslut om FU-begränsning riskerar att bli mycket tidskrävande. Det kan till och med upplevas som att det är mindre resurskrävande att faktiskt utreda alla brott än att fatta beslut om FU-begränsning. Att Polismyndigheten tar fram allmänna råd och föreskrifter för polisens arbete med FU-begränsningar, så som har rekommenderats, borde underlätta denna bedömning. Sådana föreskrifter kan med fördel föregås av kompletterande utbildningsinsatser i syfte att säkerställa en hög och jämn nationell kunskapsnivå.

Viktigt att inkludera FU-begränsningar i analyser av verksamhetsresultaten

Analyserna i denna studie visar att besluten om FU-begränsning kan ha en viss påverkan på personuppleringen. Det understryker vikten av att ta hänsyn till sambandet mellan de personupplärade besluten och FU-begränsningar när de brottsutredande verksamheternas, framförallt Polismyndighetens, resultat följs upp och analyseras. Att enbart utgå från uppgifter om personupplärade brott, utan att ta hänsyn till de processekonomiska beslut som har fattats dessförinnan, kan leda till en alltför negativ bild av resultaten. En inspektionsrapport från Rikspolisstyrelsen, som genomfördes 2013, kunde konstatera att det finns en risk för att det uppstår ett motstånd mot att FU-begränsa brott om produktionsmålen i verksamheten är för snäva och inte inkluderar FU-begränsningar.

För att göra mer adekvata bedömningar av verksamhetsresultaten är det därför viktigt att inkludera FU-begränsningarna i analysen. Detta är något som Brå har tagit fasta på i utvecklingen av den nya statistiken över handlagda brott, genom att särredovisa beslut om FU-begränsningar. Men framför allt genom att ta hänsyn till besluten om FU-begränsning i det nyutvecklade måttet lagföringsprocenten, som beräknar andelen personupplärade brott utav samtliga *utredda* brott.

Inledning

Under det senaste decenniet har rättsväsendet ställts inför ett ökande inflöde av brottsärenden och en allt mer sammansatt brottslighet. Det innebär att det numera ställs högre krav på att den brottsutredande verksamheten ska utnyttja sina resurser effektivt (Prop. 2011/12:10). Ett centralt verktyg för att åstadkomma en mer effektiv utredning av brott, är att avgränsa förundersökningen till de mest väsentliga delarna, så kallad förundersökningsbegränsning (FU-begränsning).

Reglerna för FU-begränsning finns i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken (RB). De innebär i korthet att en förundersökning inte behöver inledas eller får läggas ner, dels, om en fortsatt utredning skulle kräva orimligt stora kostnader i förhållande till sakens betydelse, dels om det kan antas att brottet inte kommer att leda till åtal på grund av reglerna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning. Möjligheten att FU-begränsa brottsutredningar kan alltså aktualiseras i olika situationer men utrymmet bedöms vara störst när en person samtidigt står misstänkt för många brott. Det är också i dessa situationer som de största resursvinsterna borde kunna göras. En viktig förutsättning vid tillämpningen av FU-begränsning är dock att den förutsedda eller redan utdömda påföljden bedöms vara tillräcklig och adekvat, även med hänsyn till de brottsmisstankar som inte utreds. Inför ett beslut om FU-begränsning behöver förundersökningsledaren alltså göra en avvägning mellan allmänintresset av att utreda brottet och vem som är skyldig, och resursvinsten med att avstå från att utreda brott som endast kan förväntas ha begränsad påverkan för det samlade straffvärdet (Riksåklagaren 2008).

FU-begränsningen av brottsutredningar har i praktiken medfört att färre brott i ärendet kan bli föremål för åtal eller åtalsunderlåtelse. Detta har i sin tur inneburit att det har framförts viss kritik mot FU-begränsningar i den kriminalpolitiska debatten. I sin mest långtgående form lyfter kritiken fram risken att vissa brottstyper i princip avkriminaliseras eller att FU-begränsningsinstitutet medför straffimmunitet vid lindrigare brott för återfallsförbrytare. Under de senaste åren har personuppklarade brott (det vill säga brott

där beslut fattats om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse) minskat, vilket även har väckt frågan om vilken påverkan FU-begränsningar kan ha haft på denna negativa utveckling. I det här sammanhanget bör man dock framhålla de positiva effekter som möjligheten till FU-begränsning, korrekt tillämpat, förväntas leda till.

En grundläggande tanke när bestämmelsen om FU-begränsning utformades var att polis och åklagare, genom att koncentrera utredningen till de mest väsentliga delarna, skulle kunna frigöra resurser som i stället kunde användas till att utreda mer allvarlig brottslighet (Prop. 1981/82:41). Genom att begränsa utredningen skulle man alltså få resurserna att räckta till flera ärenden. En annan förväntad positiv effekt med möjligheten till FU-begränsning är att det förhindrar onödigt långa utredningstider, vilket är av intresse med hänsyn till den misstänkte personen. Även från ett medborgarsperspektiv är det betydelsefullt att utredningarnas omfattning och därmed handläggningstiderna begränsas (Riksåklagaren 2008). Att förundersökningarna i brottmål kan hålla hög kvalitet och kan avslutas inom rimlig tid brukar också framhållas som principiellt viktigt för att kunna uppnå goda resultat i brottsbekämpningen (Prop. 2011/12:10).

Enligt Riksåklagaren (RÅ) är en förutsättning för att uppnå de förväntade resurs- och kvalitetsvinsterna att reglerna för FU-begränsning tillämpas aktivt och på ett så tidigt utredningsstadium som möjligt. Beslut om FU-begränsning kunde tidigare bara fattas av åklagaren, även när polisen var förundersökningsledare. Denna ordning innebar enligt Utredningen av förundersökningsbegränsningar av flera skäl vissa hinder mot ett effektivt utredningsförfarande. Bland annat kunde utredningen konstatera att en del fullständiga brottsutredningar bedrevs och slutredovisades av polisen, bara för att sedan FU-begränsas av åklagare. För att de brottsutredande myndigheternas arbete ska bedrivas mer effektivt föreslog utredningen därför bland annat att möjligheten att besluta om FU-begränsning delvis även skulle ges till polismyndigheterna (SOU 2010:43). Den 1 januari 2013 infördes därför ändringar i bestämmelserna som gav polisen behörighet att i vissa fall fatta beslut om FU-begränsning inom ramen för sitt förundersökningsledarskap.

Uppdraget

I regleringsbrevet för 2015 fick Brå i uppdrag av regeringen att kartlägga i vilken utsträckning beslut om FU-begränsning har använts över tid, och att då särskilt belysa vilken betydelse det har haft att polisen sedan den 1 januari 2013 har befogenhet att i vissa fall besluta om FU-begränsning. En annan fråga i uppdraget rör förhållandet mellan FU-begränsningar och personupplärade

brott. De senaste åren har antalet personuppklarade brott minskat, och i uppdraget ingår därmed att analysera vilken påverkan som användningen av FU-begränsning eventuellt har haft på den utvecklingen. Fram till nyligen har det saknats löpande statistik som gör det möjligt att följa upp användningen av beslut om FU-begränsning, och i uppdraget ligger även att lämna förslag på hur en sådan statistik kan föras. Rapporten om användningen av FU-begränsningar ska redovisas senast den 30 oktober 2015.

Studien ingår i ett större regeringsuppdrag som handlar om att analysera hur olika faktorer kan ha påverkat rättsväsendets resultatutveckling när det gäller utredning och lagföring. Uppdraget omfattar, utöver denna studie, två områden. Utöver den här studien om användningen av FU-begränsningar ska Brå analysera om och hur de anmälda brotten har ändrat karaktär över tid, samt om det har påverkat personuppklarade brott. Brå ska också analysera om domstolarnas krav på bevisning i brottmål har kommit att förändras på ett sätt som inverkat på personuppklaringen. En samlad bedömning utifrån de tre studierna ska sedan redovisas senast den 15 oktober 2016.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med studien har varit att undersöka i vilken omfattning beslut om FU-begränsningar används och hur användningen har förändrats under perioden 2006–2014. För att få en djupare inblick har vi även studerat på vilka rättsliga grunder och för vilka typer av brott besluten fattas. Av särskild vikt har varit att undersöka vilken betydelse polisens utvidgade befogenheter har haft för användningen, och om de har inneburit en förändring av användningen.

För det övergripande syftet med studien, att kartlägga användningen, har de huvudsakliga frågeställningarna varit följande:

1. I vilken omfattning används beslut om FU-begränsning och hur har användningen utvecklats över tid?
2. Vilka är de vanligaste rättsliga grunderna för besluten och hur ser brottsstrukturen ut?
3. Hur fördelar sig användningen mellan Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten från och med den 1 januari 2013?
4. Har polisens utvidgade befogenheter inneburit någon förändring av användningen?

Ett annat syfte med studien har varit att analysera vilken påverkan användningen av FU-begränsningar kan ha haft på utvecklingen av personuppklarade brott. I den delen besvarar vi i huvudsak följande frågeställningar:

1. Hur förhåller sig nivån och utvecklingen av FU-begränsningar till antalet personuppklarade brott totalt sett, samt för de olika typerna av personuppklarande beslut?

2. Vilken påverkan bedöms besluten om FU-begränsning ha haft på de personuppklarade brottens nivå och utveckling totalt sett samt för olika brottskategorier?
3. Vilken påverkan bedöms besluten om FU-begränsning ha haft på nivån och utvecklingen av personuppklaringsprocenten?

Slutligen ger rapporten förslag på hur relevant statistik över användning av FU-begränsning kan produceras löpande. Det görs mot bakgrund av de förändringar som genomfördes i den officiella brottsstatistiken under våren 2015.

Material och metod

Studien består av två delar, dels en kartläggning av användningen av FU-begränsningsbeslut, dels en analys av vilken påverkan FU-begränsningsbesluten kan ha haft på utvecklingen av personuppklarade brott under åren 2006–2014. Underlaget till båda delarna består i huvudsak av registeruppgifter som har hämtats från Brås statistikdatabas.² Därutöver har vi genomfört ett fåtal intervjuer med förundersökningsledare hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för att skapa en större förståelse för resultaten.

Registerstudier

Kartläggningen av användningen av FU-begränsningsbeslut baseras på ett datamaterial från Brås statistikdatabas som består av samtliga beslut som har fattats om brott och brottsmisstankar under åren 2006–2014. Med samtliga beslut avser vi de beslut³ där polis, åklagare eller någon annan utredande myndighet har fattat ett beslut om brottet eller brottsmisstanken som innebär att handläggningen av brottet har avslutas. Det innebär att vi har exkluderat beslut som är av administrativ karaktär (exempelvis beslut om ärenden har flyttats till en annan utredande myndighet) från kartläggningen. Det gäller även för beslut om brottsmisstankar där en misstänkt person är under 15 år.

Datamaterialet har bearbetats och analyserats. De mönster som framträtt i resultaten har vi därefter använt som ingångsvärden för

² Databasen, som lagrar grunduppgifterna till den officiella kriminalstatistiken, omfattar strukturerad information i brottmål som har registrerats i olika ärendehanteringssystem inom rättsväsendet och därefter levererats till Brå. De underlag som har tagits fram för studien baseras på uppgifter som har hämtats från polisens ärendehanteringssystem RAR och Pust, samt åklagarnas ärendehanteringssystem Cåbra.

³ Uppgifterna om beslut under perioden bygger på två olika beslutsystem. Den 18 februari, i samband med att RIF-anpassade ärendehanteringssystem driftsattes hos Polisen, infördes en ny mer detaljerad beslutsstruktur. När man tolkar antalet beslut hos Polisen under 2013 bör man beakta de systemomläggningar som gjordes under början av året.

analysen i studiens andra del, och även som underlag till frågorna i de kompletterande intervjuerna. Det ska påpekas att de registerdata som ligger till grund för kartläggningen kan tjäna till att ge övergripande bild av användningen av FU-begränsningsbeslut och påvisa eventuella statistiska samband. Den kan användas för att belysa beslutens omfattning och vissa strukturella aspekter, men inte till att ge några djupare förklaringar till de mönster som framträder. Exempelvis kan registerdata inte ensamt användas för att besvara kvalitetsfrågor kring tillämpningen, exempelvis om användningen sker i tillfredställande omfattning eller på ett enhetligt sätt.

Analysen av om och hur FU-begränsningar kan ha påverkat utvecklingen av personupplärd brott, baseras i sin tur på ett datamaterial från Brås statistikdatabas, som omfattar samma population som används till den officiella kriminalstatistiken över upplärd brott 2006–2014. I datamaterialet är populationen samtliga huvudbeslut om brott och brottsmisstankar, vilket innebär att bara ett beslut per brott ingår i materialet, även om flera beslut har fattats om brottet.⁴ Det skiljer sig alltså från det datamaterial som har tagits fram till kartläggningen, där samtliga beslut om brott och brottsmisstankar ingår. Genom att utgå från huvudbesluten är det möjligt att göra direkta jämförelser mellan antalet FU-begränsade brott och antalet personupplärd brott i den officiella statistiken, vilket är en viktig förutsättning för att analysera påverkan på de personupplärd brotten. I denna del analyseras de FU-begränsade brotten över tid och hur dessa förhåller sig till utvecklingen av personupplärd brott. Dessutom prövas utfallen från ett antal hypotetiska antaganden om FU-begränsningarnas påverkan på de personupplärd brotten. I detta sammanhang analyseras även påverkan på personupplärd brottsprocenten. För beräkningar av olika hypotetiska utfall, se bilaga 3.

Kompletterande intervjuer

För att få en djupare förståelse av resultaten som framkommit av registerdata, har studien som nämns ovan även kompletterats med sex semistrukturerade intervjuer med förundersökningsledare hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Syftet med intervjuerna var att få förståelse för de mönster som upptäcktes under kartläggningen och analysen, och för att komplettera resonemangen kring resultaten. Urvalet av respondenter (poliser och åklagare verksamma i region Nord, region Stockholm och region Syd) gjordes efter att vi hade fått ett första resultat från kartläggningen. Samtliga respondenter har erfarenhet av och befogenhet att fatta beslut om FU-begränsning. Eftersom de intervjuer som genomförts

⁴ Flera beslut kan fattas om ett och samma brott om det finns flera personer misstänkta för brottet.

är mycket få till antalet och koncentrerade till endast tre verksamhetsorter, kan resultaten inte anses ge en representativ bild av användningen av FU-begränsningar inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som helhet. Resultaten från intervjuerna har därför tolkats med försiktighet.

Disposition

Den här rapporten inleds med en beskrivning av FU-begränsningar och tidigare studier på området. Därefter redovisar vi huvudresultaten från kartläggningen av användningen av FU-begränsningar. Ett särskilt avsnitt ägnas här åt betydelsen av polisens utvidgade befogenheter att fatta beslut om FU-begränsning. I efterföljande kapitel redovisar vi resultaten från analysen av FU-begränsningars påverkan på utvecklingen av personupplärade brott. Slutligen ger vi förslag på hur relevant statistik över användning av FU-begränsning kan produceras löpande.

Om FU-begränsningar

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 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. 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 (åtalsunderlåtelsefall) eller om särskild åtalsprövning (åtalsprövningsfall) samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Reglerna om FU-begränsning infördes för att de befintliga utredningsresurserna ska kunna användas på ett så effektivt sätt som möjligt för samhället. Genom att avstå från att lägga utredningsresurser där det ger små eller inga effekter på påföljden kan resurser sparas och omfördelas till att bekämpa den mer allvarliga brottsligheten. Tanken var 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 den målsägande (Riksåklagaren 2008).

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 omständighe-

terna kring brottet beaktas. Om en brottshändelse har väckt stor uppmärksamhet kan det exempelvis ligga i det allmännas intresse att få klarhet i frågan. Det kan också finnas skäl att väcka åtal om den misstänkte tidigare har gjort sig skyldig till brott, eller om egendom kan komma att förverkas vid en fällande dom (Riksåklagaren 2008).

Vid bedömningen om det finns ett enskilt intresse att utreda brottet ska hänsyn tas till brottsofferperspektivet. Om en målsägande har utsatts för personlig kränkning eller drabbats av personskador som föranleder skadeståndsanspråk utgör det skäl för att väcka åtal. För den misstänkte kan det också finnas skäl att förundersökningen fullföljs för att därigenom kunna bli friad från misstankar (Riksåklagaren 2008).

Åtalsunderlåtelsefallen är vanligast ...

Det absolut vanligaste är att besluten om FU-begränsningar fattas med stöd av reglerna för åtalsunderlåtelse (åtalsunderlåtelsefall). Att FU-begränsningen sker i ärenden som annars förväntas leda till åtalsunderlåtelse, innebär dock inte att kraven för att fatta beslut om FU-begränsning är exakt de samma som för att meddela åtalsunderlåtelse. Kraven för att kunna besluta om FU-begränsning är lägre än kraven för att kunna 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 (Riksåklagaren 2008). Detta kan vara viktigt att ha i åtanke vid läsningen av avsnittet i denna rapport som rör FU-begränsningarnas betydelse för hur många brott som har personuppläras.

... och kan aktualiseras i flera olika situationer

FU-begränsning kan aktualiseras i flera olika situationer enligt reglerna för åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § rättegångsbalken (RB). Av 20 kap. 7 § RB (se bilaga 1) framgår FU-begränsning kan bli aktuellt

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 (fall med ”flerfaldig brottslighet”)

4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Brottet får också FU-begränsas 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 krävs av andra skäl att åtal väcks.

Åtalsunderlåtelsefallen avser ofta ”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:

- Det kan avse situationer där åklagaren vid ett och samma tillfälle prövar flera olika brottsmisstankar som avser samma gärningsperson (samtidighetsfallen).
- En annan situation är när gärningspersonen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggandet för ett annat brott, misstänks ha begått nytt brott före domen eller föreläggandet (nyupptäckt brott).
- Slutligen kan det handla om situationer där gärningspersonen efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggandet för ett annat brott misstänks ha begått nytt brott efter domen eller föreläggandet (nytt brott).⁵

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 (Riksåklagaren 2008).

Åtalsprövningsfallen avser brott som inte lyder under allmänt åtal

Den andra kategorin av FU-begränsningar fattas med stöd av reglerna om särskild åtalsprövning. Det rör sig om beslut vid brott som inte lyder under allmänt åtal, utan bara kan utredas om målsäganden anmäler brott och vill att det ska drivas till åtal. Ett så-

⁵ I situationer när en person begått nya brott efter en utdömd dom är utrymmet att FU-begränsa av allmänpreventiva skäl dock väsentlig mindre än i övriga nämnda situationer med anledning av det mått av lagtrots det innebär.

dant 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 (Riksåklagaren 2008).

Den första punkten i 23 kap. 4 a § RB avser de så kallade disproportionsfallen. Som anges i ett tidigare stycke avser detta fall där kostnaderna för en utredning inte står i proportion till sakens skull. Detta skäl ska användas restriktivt och enbart åklagare har befogenhet att fatta beslut i dessa fall (Riksåklagaren 2008).

FU-begränsning kan ske både när det finns och inte finns en skäligen misstänkt

Ett brott kan FU-begränsas både i fall där det finns en skäligen misstänkt och där det inte finns en sådan. FU-begränsningar av utredningar där det inte finns en skäligen misstänkt avser i huvudsak åtalsprövningsfall. I de utredningar där det finns en skäligen misstänkt handlar det oftast om FU-begränsning med stöd av åtalunderlåtelsereglerna (åtalunderlåtelsefallen). Det är främst i dessa fall som beslutet om FU-begränsning ersätter ett möjligt personupplärande beslut.

Polisen ges befogenhet att FU-begränsa

Åklagare var länge ensamma om att kunna fatta beslut om FU-begränsning, även när en polismyndighet ledde förundersökningen. Skälet var att beslut om FU-begränsning anses vara ett preliminärt ställningstagande i åtalsfrågan (SOU 2010:43). Den 1 januari 2013 ändrades dock reglerna för FU-begränsning och polisen gavs befogenhet⁶ att inom ramen för sitt förundersökningsledarskap självständigt besluta om FU-begränsning. Enligt de nya befogenheterna kan polisen fatta beslut om FU-begränsning i både åtalsprövnings- och åtalunderlåtelsefallen. Ändringarna infördes mot bakgrund av de förslag som lämnades i betänkandet Utredningen om 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. Detta efter 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 som polisen var förundersökningsledare av. Genom att ge polisen behörighet att besluta om FU-begräns-

⁶ Undantagna är de så kallade disproportionsfallen.

ning 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 brottutredande verksamheten utnyttjas mer effektivt (SOU 2010:43).

Riksåklagarens riktlinjer ett viktigt och styrande dokument

Förutom den grundläggande prövningen om förutsättningarna för FU-begränsning, behöver åklagare och polis vid fall av flerfaldig brottslighet göra en bedömning om den förutsedda eller redan utdömda påföljden framstår som tillräckligt och adekvat i en helhetsbedömning (det vill säga även med hänsyn till de brott som avgränsas från utredningen). FU-begränsning får inte innebära att påföljden blir en annan än vad som annars vore motiverat om alla brott utreddes.⁷

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). Avsikten var att skapa möjligheter för en aktiv och konsekvent användning av de aktuella bestämmelserna. Riktlinjerna är ett centralt styrande dokument för hur åklagarna ska hantera frågor om FU-begränsning och de är för närvarande föremål för en översyn.⁸

I både förarbetena och propositionen till lagändringen 2013 framhölls att även polisen borde införa nationella föreskrifter och allmänna råd för polisens arbete med FU-begränsningar, i överensstämmelse med Åklagarmyndighetens riktlinjer (Prop. 2011/12:10 och SOU 2010:43). Några sådana föreskrifter och allmänna råd har dock ännu inte tagits fram inom Polismyndigheten.

⁷ Som generell utgångspunkt anger RÅ att det i dessa fall ofta finns utrymme att begränsa utredningen till brottslighet som svarar för två tredjedelar av den samlade brottslighetens straffvärde. I denna bedömning behöver åklagaren och polisen dock ta hänsyn till en rad omständigheter utöver straffvärdet, som påverkan på utredningstiden och påföljdsvalet.

⁸ Uppdraget att analysera behovet att göra en översyn av RåR 2008:2. Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. ÅM-A205/0771.

Tidigare studier

Det finns få djuplodande studier av användningen av FU-begränsningar. En sammanställning gjordes inom ramen för Utredningen om förundersöksbegränsning (SOU 2010:43), vars uppdrag var att utreda förutsättningarna för vissa förändringar i reglerna om FU-begränsning, i syfte att bidra till ett mer effektivt förundersökningsförfarande. Med hjälp av statistik från Åklagarmyndigheten belyser utredningen användningen åren 2006–2009. Av resultaten framgick det bland annat att besluten om FU-begränsning har ökat under perioden, i likhet med besluten om åtalsunderlåtelse och att de flesta beslut om FU-begränsning (cirka 85 procent) innebär att förundersökningen lades ned, men att antalet beslut om att inte inleda förundersökning på grund av FU-begränsning hade ökat något under den studerade perioden. Under 2009 fattades i genomsnitt beslut om FU-begränsning efter nästan tre månader från brottsanmälan, vilket enligt utredningen indikerade att besluten inte fattades förrän förundersökningen hade pågått en viss tid. Vidare kunde det konstateras att den största delen av besluten att inte inleda en förundersökning, fattades med stöd av åtalsprövningsreglerna, medan beslut om att lägga ner en förundersökning med FU-begränsning främst skedde mot bakgrund av åtalsunderlåtelserglerna.

Även Brå har studerat användningen av FU-begränsningar i ett par tidigare rapporter, men då har frågan inte varit studiens huvudfokus. I rapporten *Handläggningstider i rättskedjan* (Brå 2013) studeras FU-begränsningsbeslut vid brottsmisstankar om misshandel, våldtäkt, stöld, rån och utpressning för åren 2008–2010. Av resultaten framgår att nivån var oförändrad för dessa brottstyper under den studerade perioden, både för FU-begränsningsbeslut och för beslut om att meddela åtalsunderlåtelse (exkl. LUL⁹). Rapporten visar även på stora regionala variationer i användningen av FU-begränsningsbeslut. De antas till viss del bero på skillnader i inflödet av brott, men resultaten indikerar även att det troligtvis kan bero på skillnader i användningen.

⁹ Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

I kortanalysen Utvecklingen för åtalsunderlåtelse (Brå, 2014a), studeras utvecklingen av FU-begränsningar i förhållande till åtalsunderlåtelseernas utveckling 2005–2012. Antalet meddelade åtalsunderlåtelse ökade kraftigt åren 2005–2009, men minskade åren därefter. En av hypoteserna som prövas i studien är om den noterade minskningen efter 2009 beror på en ökad användning av FU-begränsningar. Av analysen framgår att FU-begränsningar följer samma mönster som åtalsunderlåtelseerna under den studerade perioden, och liksom åtalsunderlåtelse minskar åren 2009–2012. Bedömning är därmed att FU-begränsningarna troligen inte kan förklara minskningen.¹⁰

FU-begränsningarna har även analyserats inom ramen för regeringsuppdraget om satsningen på 20 000 poliser. I slutrapporten, Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning? (Brå, 2014b) analyseras olika möjliga förklaringar till att personupplärningen har minskat. Olika faktorer som kan ha påverkat personupplärningen negativt sedan 2006, och särskilt åren 2012–2013, undersöks. Den slutsats som dras är att personupplärningsprocenten, under det teoretiska antagandet att hela ökningen av FU-begränsade brott i stället kunde ha personupplärats, skulle ha varit en halv procentenhet högre 2013.

Användningen av FU-begränsningar har därutöver varit föremål för granskning både inom Polisen och hos Åklagarmyndigheten. Inom ramen för en inspektion av fyra olika polismyndigheters arbete med brottsamordning, Inspektion av polismyndigheternas arbetet med brottsamordning (Rikspolisstyrelsen, 2013), som dåvarande Rikspolisstyrelsen utförde 2012–2013, granskades hur ärendesamordningsfunktionerna inverkar på utredningsprocessen. Det konstaterades att ärendesamordningen är väsentlig för att utredningsprocessen ska vara effektiv och att det krävs en väl fungerande ärendesamordning för att uppnå bästa resultat med FU-begränsning. Vidare konstaterades att ärendesamordningen vid de inspekterade polismyndigheterna fungerade tillfredsställande inom myndigheterna. Däremot fungerade det mindre bra mellan de olika polismyndigheterna. Det bedömdes även att en stark resultatorientering gentemot produktionsmål kunde utgöra ett incitament för att inte FU-begränsa utredningar.

Åklagarmyndigheten (ÅM) granskade under 2014 åklagares tillämpning av reglerna om FU-begränsning, åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning i ärenden som rörde förmögenhetsbrott, Förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning vid förmögenhetsbrott (Åklagarmyndigheten, 2014a). Granskningen omfattade 42 överprövade ärenden, enhetlighet och efterlevnad av riktlinjer var föremål för granskningen, och det konstaterades att tillämpningen av reglerna generellt sett

¹⁰ Analysen sträcker sig dock bara till 2012 och tar således inte hänsyn till polisens utvidgade befogenheter att FU-begränsa brott från och med 1 januari 2013.

sker på ett riktigt sätt. Ingenting i granskningen tydde heller på att reglerna generellt sett tillämpades i vare sig för stor eller liten utsträckning.

Användningen av förundersökningsbegränsning

I uppdraget ingår att kartlägga användningen av beslut om FU-begränsning 2006–2014. I det här kapitlet redovisar vi resultaten från kartläggningen. Syftet är att ge en bild av i vilka situationer som möjligheten att FU-begränsa brott tillämpas. Här besvaras frågor som i vilken utsträckning beslut om att FU-begränsa brott används och hur användningen har förändrats över tid. Vidare belyser vi på vilka rättsliga grunder besluten om FU-begränsning fattas och hur tillämpningen har sett ut för unga respektive vuxna gärningspersoner. Kapitlet ger också en bild av vilka brott som vanligtvis är föremål för FU-begränsning och om brottsstrukturen har förändrats över tid. Under årens lopp har lagstiftaren och rättsväsendets myndigheter vidtagit olika åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för att använda FU-begränsning, exempelvis genom att förtydliga centrala riktlinjer och utvidga befogenhetsreglerna när det gäller FU-begränsning. Mot denna bakgrund studeras även om användningen har ökat på ett sätt som skulle kunna tyda på att den påverkats av genomförda insatser.

Kapitlet behandlar däremot inte frågor om kvaliteten i tillämpningen, till exempel om besluten om FU-begränsning används i tillfredställande utsträckning eller på ett enhetligt sätt. Inte heller besvaras här frågor om besluten har inneburit en effektivisering av förundersökningarna i form av kortare handläggningstider eller inneburit att resurser har frigjorts. För att belysa sådana aspekter kring användningen krävs ett annat angreppssätt och helt andra metoder än de som ligger till grund för kartläggningen.

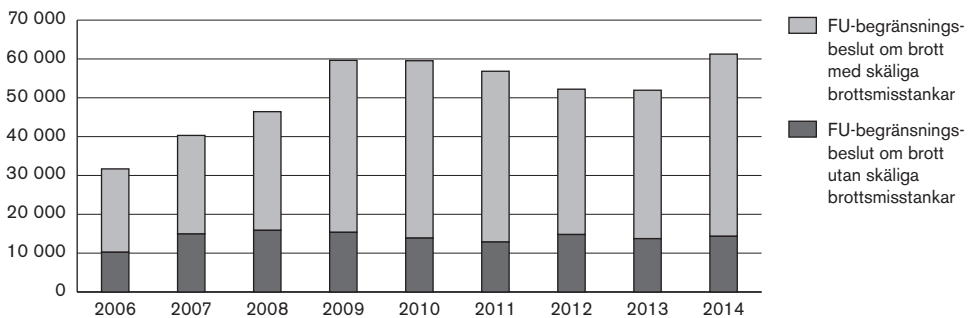
Antalet FU-begränsningar har ökat

Resultatet från kartläggningen visar en tydlig ökning av antalet beslut om FU-begränsningar, under den period som är studiens fokus. Antalet FU-begränsningar har näst intill fördubblats, från 31 700 beslut år 2006, till 61 200 beslut år 2014. Det framgår av figur 1, där det totala antalet beslut om FU-begränsning under pe-

rioden redovisas. Av figuren framgår även att ökningen av antalet FU-begränsningar inte har varit linjär, utan följer tre faser; först en ökning mellan 2006 och 2009, sedan en nedgång 2010–2013 och därefter en förnyad ökning 2014 (se även tabell 2.1 i bilaga 2).

Ökningarna kan delvis förklaras av att antalet anmälda brott och därmed beslut om brott och brottsmisstankar har ökat under perioden. När antalet brott ökar, i synnerhet om det rör sig om seriebrottslighet, borde även utrymmet att avgränsa fler brott från utredningarna bli större. Detsamma borde gälla för nedgången under perioden 2010–2012, när antalet FU-begränsningar minskade till 51 900 beslut. Under samma period minskade samtliga beslut om brott och brottsmisstankar, vilket skulle kunna innebära att det minskade antalet FU-begränsningar är en del av en generellt nedgående trend för antalet beslut under dessa år.¹¹ Att FU-begränsningsbesluten följer utvecklingen av de anmälda brotten är alltså förväntat och tyder på att praxis när det gäller användningen av FU-begränsning i stort sett ligger ganska konstant över tid.

Figur 1. Antalet FU-begränsningsbeslut 2006–2014, totalt samt efter om besluten har fattats om brott utan skälig brottsmisstanke (mörkgrå staplar) eller om brott med skälig brottsmisstanke (ljusgrå staplar).



I figur 1 indelas besluten efter om de har fattats om brott där det finns en skälig brottsmisstanke¹² eller inte. Denna åtskillnad har viss betydelse för tolkningen av resultaten, eftersom besluten i de två kategorierna tas i situationer som är relativt olika till sin karaktär. Beslut som fattas om brott utan skäliga brottsmisstankar rör till stor del brott som inte faller under allmänt åtal och FU-begränsas med stöd av reglerna för åtalsprövning, medan de FU-begränsningsbeslut som fattas om brott med skäliga brottsmisstankar ofta tas med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse. Det rör sig då oftast om att en och samma gärningsperson har begått flera

¹¹ Samma utveckling kan ses för olika brottskategorier, vilket behandlas i avsnittet FU-begränsningar fördelat på brottstyp.

¹² Med brott utan skälig misstänkt person avses brott där ingen person är registrerad som skälig misstänkt för brottet (det kan finnas en registrerad person med lägre misstankegrad). Brottsmisstankar avser brottsmisstankar med någon registrerad som skälig misstänkt vid tidpunkten för beslutet.

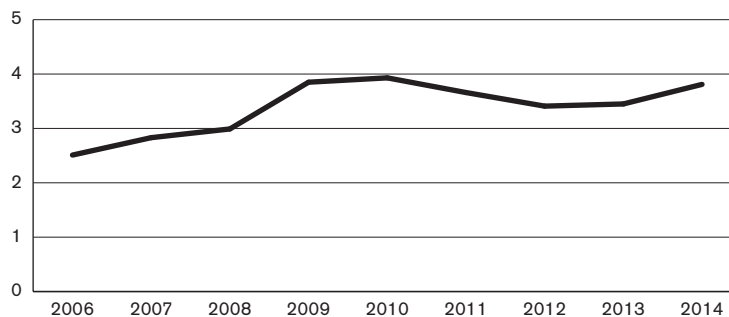
brott (se avsnittet Om FU-begränsningar). Av figur 1 framgår att de FU-begränsningsbeslut som fattas om brott med skäliga brottsmisstankar utgör den betydligt större kategorin av de två. Dessa beslut uppvisar också en större antalsmässig ökning och det är således de som framför allt förklarar ökningen av det totala antalet FU-begränsningar under perioden.

Användningen av FU-begränsningar har ökat, men är fortfarande liten

Den antalsmässiga ökningen ska inte nödvändigtvis tolkas som att användningen av FU-begränsningar blivit betydligt vanligare. Som nämns i avsnittet ovan har nämligen även de anmälda brotten och därmed samtliga beslut om brott och brottsmisstankar¹³ också ökat under den studerade perioden.

Antalet beslut om FU-begränsningar har dock ökat i högre grad än det totala antalet beslut om brott och brottsmisstankar vilket innebär att även andelen FU-begränsningar har ökat under perioden, från 2,5 procent 2006 till knappt 4 procent 2014 (se figur 2). Även om andelen fortfarande är liten, visar resultaten att möjligheten att FU-begränsa brott har kommit att användas i något större utsträckning under perioden. Det ska noteras att ökningen främst skedde i början av perioden (2006–2009), och att andelen FU-begränsningsbeslut därefter totalt sett har legat på en relativt stabil nivå om 4 procent sedan 2010. En svag uppgång om en halv procentenhet kan dock ses mellan 2013 och 2014, i samband med att polisen fick befogenheter att FU-begränsa brott.

Figur 2. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut av samtliga beslut om brott och brottsmisstankar 2006-2014.



¹³ De beslut som ingår i underlaget är alla beslut där polis, åklagare eller annan utredande myndighet fattat ett beslut om brottet som innebär att handläggningen av brottet avslutats.

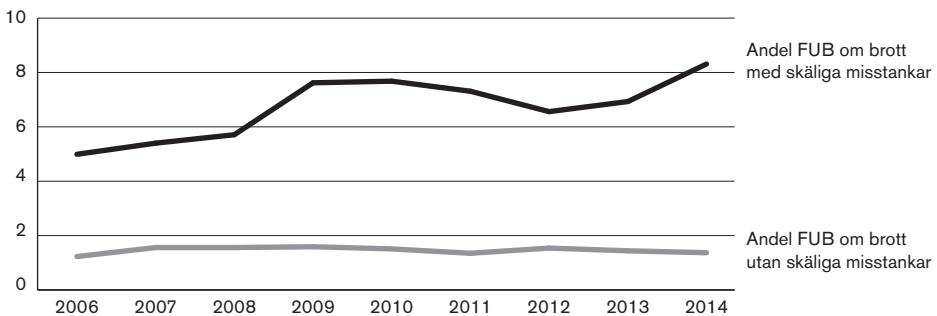
FU-begränsning allt vanligare vid brott med skäligen brottsmisstanke

En majoritet av besluten om FU-begränsning fattas om brott där det finns en skäligen misstänkt person och det handlar då till övervägande del om flerfaldig brottslighet. En mindre andel rör beslut om brott utan en skäligen misstänkt person. Eftersom det främst är i det förra fallet som användningen av FU-begränsning kan påverka personuppleringen, är det av intresse att koncentrera analysen till enbart dessa beslut.

När man bara studerar besluten om FU-begränsning av brott med skäligen brottsmisstankar, framgår det att de utgör drygt åtta procent av samtliga beslut som fattas för brott med skäligen brottsmisstankar 2014. De visar också på en starkare ökning jämfört med utvecklingen för samtliga FU-begränsningsbeslut. I likhet med samtliga beslut om FU-begränsningar är ökningen som störst mellan 2006 och 2009. Andelen beslut om brott med skäligen brottsmisstankar ökar då med 3 procentenheter (se figur 3). Nivån sjunker sedan något under ett par år, liksom för samtliga beslut om FU-begränsning, för att 2012 öka igen med nästan 2 procentenheter till den högsta nivån under hela perioden.

Under hela den studerade perioden ligger andelen FU-begränsningar som fattas om brott utan skäligen misstankar på en ganska konstant nivå om drygt 1 procent. Det är alltså besluten som fattas om brott med skäligen brottsmisstankar som står bakom hela den ökade användningen av FU-begränsningar under perioden.

Figur 3. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut (FUB) när det gäller brott med skäligen misstänkta respektive utan skäligen misstänkta, av samtliga beslut inom respektive kategori, åren 2006--2014.



Nya riktlinjer kan ha bidragit till den ökade användningen av FU-begränsningar 2006–2009

Som framgår av figurerna 1 och 2 ökade både antalet och andelen beslut om FU-begränsning under perioden 2006–2009. En del av ökningen kan förklaras av att det totala antalet beslut ökade under perioden. Men en annan möjlig delförklaring kan vara nya

riktlinjer som Riksåklagaren (RÅ) utfärdade under samma period. I december 2005 utfärdade RÅ nya nationella riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål som, även om dessa inte direkt rör FU-begränsningar, kan ha haft viss betydelse för användningen (Riksåklagaren 2005). I december 2008 utfärdade RÅ nya nationella riktlinjer om tillämpningen av reglerna för FU-begränsning och åtalsunderlåtelse. Där tydliggjordes bland annat att åklagaren har möjlighet att FU-begränsa brott inte bara under pågående utredning, utan även efter det att polisen slutredovisat en utredning (Riksåklagaren 2008). Att FU-begränsa brott som hade slutredovisats till åklagaren hade tidigare varit omständligt och omgärdat av en komplicerad procedur, och åklagare har i Brås intervjuer också lyft fram denna möjlighet som särskilt betydelsefull för tillämpningen. Genom förtydligandet kom användningsområdet för FU-begränsningar att utökas jämfört med tidigare, vilket alltså borde ha medfört att fler beslut fattades. En del av ökningen som kan ses för både antalet och andelen beslut om FU-begränsningar i början av perioden, och i synnerhet den tydliga ökningen 2008–2009, skulle därför kunna bero på de nya riktlinjerna.

Förnyad ökning när polisen fick befogenheter att FU-begränsa

År 2013 inträdde en ny ökning i antalet beslut om FU-begränsning efter ett par år av nedgångar och nådde toppnoteringen på drygt 61 200 beslut 2014. Det totala antalet fattade beslut ökade också, men inte i lika stor utsträckning, vilket innebar att andelen FU-begränsningsbeslut bara ökade med en halv procent, till den tidigare nivån om 4 procent. Ser man enbart till de beslut om FU-begränsning som fattades om brott med skäliga brottsmisstankar var ökningen dock starkare dessa år, och visar på en uppgång med närmare 2 procentenheter. Det kan konstateras att den andelsmässiga ökningen sammanföll med att polisen fick befogenheter att fatta beslut om FU-begränsning i början av 2013, vilket indikerar att användningen kan ha påverkats av lagändringen. Denna fråga belyses närmare i kapitlet Polisens utökade befogenheter nedan.

FU-begränsningarna fördelat på typ av rättslig grund

Beslut om FU-begränsningar kan fattas på ett antal olika rättsliga grunder. I det här avsnittet redovisar vi de vanligaste grunderna för beslut om FU-begränsning och om beslutsstrukturen har förändrats över tid. Genom att studera grunderna till besluten går det att få en djupare förståelse både för användningen och för utvecklingen över tid.

De rättsliga grunderna bakom besluten om FU-begränsning kan som nämnts tidigare sammanfattas i ett antal typfall (se avsnittet om FU-begränsning). Ett typfall avser beslut som fattas mot bakgrund av reglerna om åtalsunderlåtelse (åtalsunderlåtelsefallen) och som utgör en mer regelrätt begränsning av förundersökningen. Som framgår tidigare i rapporten (se avsnittet Om FU-begränsning) kan beslut om FU-begränsning i åtalsunderlåtelsefallen aktualiseras i flera olika situationer. Ett av de vanligaste är när gärningspersonen har begått ett annat brott, och det utöver påföljden för det brottet, inte krävs ytterligare påföljd. Det handlar ofta om situationer med seriebrottslighet eller när ringa brott begåtts i samband med grövre brottslighet.

Ett annat typfall avser beslut om FU-begränsning av brott som inte faller under allmänt åtal och där särskild åtalsprövning krävs (åtalsprövningsfallen). Redovisningen nedan koncentreras till dessa två typfall som utgör lejonparten av besluten.

Därutöver kan beslut om FU-begränsning ske i andra mer ovanliga situationer. Exempelvis får beslut om FU-begränsning fattas om fortsatt utredning skulle innebära orimliga kostnader i förhållande till sakens betydelse och inte kan antas leda till strängare straff än fängelse i tre månader. Dessa så kallade disproportionsfall är relativt ovanliga och de ingår därför inte i den följande redovisningen.¹⁴ I bilaga 2 (tabell 2.2) ger vi en fullständig redovisning av samtliga rättsliga grunder till FU-begränsning för 2014.

FU-begränsning vanligast vid flerfaldig brottslighet

De flesta beslut om FU-begränsning fattas med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse. Det gällde närmare 80 procent av samtliga beslut om FU-begränsning under 2014, av dessa gällde de flesta flerfaldig brottslighet. De vanligaste situationerna är de så kallade samtidighetsfallen, det vill säga när en person står misstänkt för flera brott samtidigt. Ett annat fall är när en person på nytt misstänks för ett brott, utfört innan en fällande dom (nyupptäckt brott¹⁵). År 2014 hänvisade 60 procent av besluten till denna motivering. Det framgår av tabell 1, där dessa beslut benämns döms för annat. En annan något mindre vanlig situation där reglerna för åtalsunderlåtelse kan aktiveras är när nya brottsmisstankar uppkommer mot en person som har dömts för brott, och där de nya brotten har skett efter domen (nya brott¹⁶). På grund av de mått av lagtrots som det innebär att återfalla i brott efter en lagföring är

¹⁴ Under 2014 fattades endast bara 182 beslut om FU-begränsning på den grunden.

¹⁵ Då gärningspersonen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggandet för annan brottslighet, misstänks ha begått nytt brott före domen eller föreläggandet.

¹⁶ Då gärningspersonen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggandet för annan brottslighet, misstänks ha begått nyupptäckt brott efter domen eller föreläggandet.

utrymmet för FU-begränsning i dessa situationer emellertid betydligt mindre (Riksåklagaren 2008). En dryg fjärdedel (26 procent) av besluten om FU-begränsning 2014 fattades med anledning av att gärningspersonen begått ett nytt brott efter en tidigare dom eller godkänt strafföreläggande.

Vidare motiverades en mindre andel (8 procent) av besluten av att brottet kan antas föranleda böter. Andra situationer där FU-begränsning kan beslutas, som är betydligt mer ovanliga, är exempelvis om den som misstänks för brott är föremål för rättspsykiatrisk vård eller insatser enligt LSS (vårdfallen), samt när påföljden förväntas bli villkorlig dom. Dessa utgör endast någon procent av det totala antalet beslut om FU-begränsningar till följd av bestämmelserna för åtalsunderlåtelse 2014.

Tabell 1. Antal och andel (%) beslut om FU-begränsning fattade med stöd i reglerna om åtalsunderlåtelse 2014, efter skäl till beslutet.

Åtalsunderlåtelsefall	Antal	Andel (%)
Åtalsunderlåtelse – döms för annat	28 635	60
Åtalsunderlåtelse – tidigare dömd	12 361	26
Åtalsunderlåtelse – böter	4 004	8
Åtalsunderlåtelse – fritext	1 204	3
Åtalsunderlåtelse – psykiatrisk vård	974	2
Åtalsunderlåtelse – funktionshindrad	293	1
Åtalsunderlåtelse – villkorlig dom	264	1
Åtalsunderlåtelse – uppenbart krävs ej åtal (extraordinära fall)	51	0
Samtliga beslut	47 786	100

Åtalsprövningsskäl – vanligast för brott utan misstänkt

Det är även förhållandevis vanligt att beslut om FU-begränsning fattas med stöd av åtalsprövningsreglerna. Under år 2014 fattades ungefär 13 100 beslut (20 procent) om FU-begränsning med stöd i dessa regler. Det handlar i dessa fall om brott som inte faller under allmänt åtal och där utredningen bara kan drivas om det är nödvändigt från allmänt synpunkt. Om det bedöms att ett sådant allmänt intresse saknas kan brottet FU-begränsas från utredningen. Majoriteten av dessa beslut (72 procent) fattades om brott som saknar en skälig misstänkt person och enligt tidigare studier ofta innan förundersökningen har inletts.¹⁷ De vanligaste skälen bakom besluten om FU-begränsning är i dessa fall att åtal inte är

¹⁷ Det senare har inte studerats inom ramen för kartläggningen, men framgår av statistik som tidigare framställt av Åklagarmyndigheten inom ramen för Förundersökningsutredningen (SOU 2010:43) och som visar att åtalsprövningsreglerna utgör den huvudsakliga orsaken till att förundersökningar inte inleddes på grund av FU-begränsning.

påkallat ur allmän synpunkt (70 procent) och att angivelse saknas (22 procent), vilket framgår av tabell 2. Det handlar alltså uteslutande om brott som kräver särskild åtalsprövning, exempelvis ärekränkingsbrott, vissa fall av ofredanden och bedrägligt beteende.

Tabell 2. Antal och andel (%) beslut om FU-begränsningar fattade med regler om särskild åtalsprövning 2014, efter skäl till beslutet.

Åtalsprövningsfall	Antal	Andel (%)
Åtalsprövning – åtal ej påkallat	9 113	70
Åtalsprövning – angivelse saknas	2 942	22
Åtalsprövning – fritext	815	6
Åtalsprövning – företagsbot	239	2
Samtliga beslut	13 109	100

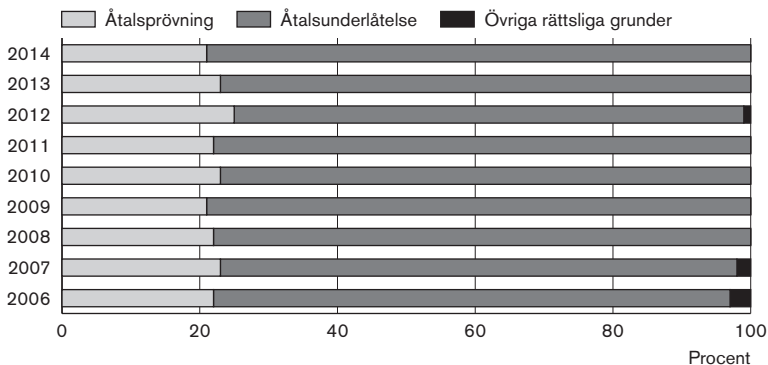
Den övergripande beslutsstrukturen oförändrad över tid

En fråga av intresse för kartläggningen är om fördelningen mellan de olika typerna av beslut under den studerade perioden har förändrats på ett sätt som kan indikera att det har skett förändringar i tillämpningen. På grund av omläggningar i de system som uppgifterna till studien kommer ifrån, har det dock inte gått att få fram en lika detaljerad bild som den i tabell 2 och 3 för hela perioden. Kartläggningen i denna del har därför fått hållas på en mer övergripande nivå.

Den övergripande fördelningen av beslutstyperna är i stort sett densamma över hela perioden. Det framgår i figur 4 som redovisar andelen beslut som har fattats med stöd av reglerna för åtalsprövning respektive åtalsunderåtelse av samtliga beslut om FU-begränsning under perioden 2006–2014.

Av figur 4 kan även utläsas att majoriteten av besluten har fattats med stöd av reglerna för åtalsunderåtelse under hela perio-

Figur 4. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut som fattats med stöd av reglerna för åtalunderåtelse respektive åtalsprövning, 2006–2014.



den (se även bilaga 2). Andelen är relativt stabil och har legat på 74–79 procent. På motsvarande sätt har den mindre andel beslut som har fattats med stöd av åtalsprövningsreglerna varierat mellan 21 och 26 procent. Det kan noteras att andelen åtalsunderlåtelsefall ökar och minskar i takt med utvecklingen av antalet FU-begränsningar om brott med skäliga misstankar (se figur 1 och 3).

FU-begränsningarna fördelat på brottstyp

För att förstå användningen av FU-begränsningar kan det vara av intresse att studera för vilka brott som beslut om FU-begränsningar vanligtvis fattas och om strukturen har förändrats över tid. Av särskilt intresse är att studera om strukturen har förändrats under slutet av den studerade perioden, i samband med att polisen har fått befogenheter att FU-begränsa brottsutredningar.

Det finns i princip inga typer av brott som inte kan FU-begränsas, men i praktiken skiljer sig förutsättningarna åt för att fatta beslut om FU-begränsning för olika brottstyper (Riksåklagaren 2008). När man studerar FU-begränsningarnas fördelning över olika brottstyper är det viktigt att beakta de olika restriktioner som kan finnas mot att fatta beslut om FU-begränsning, och som kan aktualiseras i olika grad från brottstyp till brottstyp.

Som redan framgått görs alltid en bedömning av om det finns några formella hinder mot att fatta ett beslut om FU-begränsning. Bland annat görs en bedömning av om något enskilt eller allmänt intresse åsidosätts genom beslutet. Ett enskilt intresse handlar om graden av personlig kränkning eller andra målsägarintressen, som skadeståndsanspråk. Ett allmänt intresse kan till exempel vara att egendom av betydande värde bör förverkas eller att ansvarstalan är en förutsättning för att återkalla ett körkort.

Vidare bör man ta hänsyn till att vissa brottstyper inte faller under allmänt åtal, eftersom det är ett relativt vanligt skäl till FU-begränsning. Samtliga ovanstående faktorer kan påverka brottsstrukturen för FU-begränsningar.

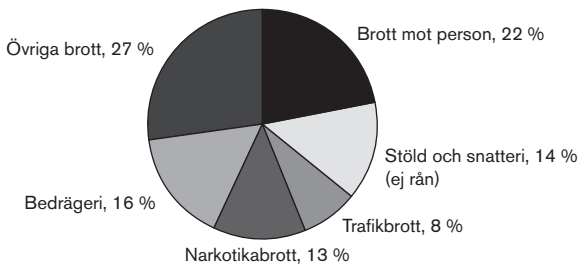
Majoriteten av besluten om FU-begränsningar kan hänföras till fem brottskategorier

Studerar man brottsstrukturen för samtliga beslut om FU-begränsningar på en övergripande nivå, framgår det att besluten i huvudsak fördelas över fem stora brottskategorier: brott mot person, bedrägeribrott, stöldbrott, narkotikabrott och trafikbrott. Tillsammans utgör dessa brottskategorier hela 73 procent av alla beslut om FU-begränsning 2014.

Brott mot person utgör den vanligaste brottskategorin för beslut om FU-begränsning och svarar för en dryg femtedel (22 procent) av FU-begränsningsbesluten. Den näst största andelen, 16 procent, utgörs av bedrägeribrott, tätt följt av stöld- och narkotikabrott, som svarar för 14 respektive 13 procent av samtliga beslut om FU-begränsning. Vidare stod trafikbrotten för 8 procent av alla FU-begränsningsbeslut under året (se figur 5 och tabell 3).

Att kategorin brott mot person utgör den största kategorin kan delvis förklaras av att mer än hälften av FU-begränsningsbesluten för brott mot person utgörs av ärekränkingsbrott, där beslut om FU-begränsning ofta fattas enligt reglerna om särskild åtalsprövning. Ärekränkingsbrott är, förutom under vissa förutsättningar, ett målsägandebrott. Det betyder att målsäganden behöver väcka enskilt åtal för att få saken prövad (Åklagarmyndigheten 2012). Om man bortser från ärekränkingsbrotten, skulle brott mot person stå för cirka 11 procent av samtliga beslut om FU-begränsning 2014.

Figur 5. Brottskategorier i procent av samtliga FU-begränsningsbeslut, år 2014.



Utvecklingen av antalet beslut om FU-begränsning har varit olika för olika brottskategorier, vilket innebär strukturen har förändrats något över tid. De största antalsmässiga ökningarna av FU-begränsningar 2006–2014 kan ses för bedrägeri- och narkotikabrott. Sammantaget står dessa brottskategorier för en tredjedel av den totala ökningen för besluten om FU-begränsningar under perioden. Därmed har också bedrägeri- och narkotikabrottens andel av samtliga FU-begränsningar ökat tydligt mellan 2006 och 2014, med 7 respektive 5 procentenheter. Även andelen beslut för trafikbrotten, där antalet beslut fördubblats, har ökat med ett par procentenheter sedan 2006. Medan andelarna för brott mot person och stöldbrott, som visar på svagare ökning, i sin tur har minskat med 16 respektive 4 procentenheter. Kategorin övrigt har ökat med 5 procentenheter mellan 2006–2014. Men denna ökning kan inte hänföras till någon enskild brottskategori, utan är spridd över många olika brottstyper.

FU-begränsning vanligast för narkotikabrott och snatteri

FU-begränsningarnas fördelning över olika brottskategorier påverkas givetvis av brottskategoriernas storlek. Volymmässigt stora brottskategorier ger stora andelar, och vice versa. Strukturen som redovisas i figur 5 säger därför ingenting om hur vanligt förekommande det är med beslut om FU-begränsning inom respektive brottskategori. För att kunna besvara hur vanligt det är med FU-begränsningar inom en brottskategori behöver man i stället studera hur stor andel FU-begränsningarna utgör av samtliga beslut inom en viss brottskategori (se tabell 3).

Tabell 3. Antal och andel (%) beslut om FU-begränsningar av det totala antalet FU-begränsningsbeslut 2014, efter brottskategori. Andelen (%) beslut om FU-begränsning av samtliga beslut inom respektive brottskategori 2014.

Brottskategori	Antal FU-begränsningsbeslut	andel(%) av det totala antalet beslut om FU-begränsning	andel(%) av samtliga beslut inom brottskategorin
Brott mot person	13 463	22	5
Brott mot liv och hälsa	1 034	2	1
Brott mot frihet och frid	4 955	8	4
Ärekränkingsbrott	6 758	11	52
Sexualbrott	167	0	1
Brott mot familj	560	1	28
Stöldbrott och snatteri (ej rån)	8 789	14	2
Stöldbrott (exkl. rån och snatteri)	3 878	6	1
Snatteri	4 911	8	9
Bedrägeri	9 580	16	5
Trafikbrott	4 647	8	6
Narkotikabrott	7 884	13	8
Övriga brott	16 875	28	4
Samtliga brott	61 249	100	4

När man ser till andelen beslut om FU-begränsning av samtliga beslut inom respektive brottskategori (se kolumnen längst till höger i tabell 3), framkommer att narkotikabrott är den brottskategori där det var vanligast med beslut om FU-begränsning år 2014. Av samtliga beslut som fattades på narkotikabrott under året, var 8 procent beslut om FU-begränsning. I de övriga brottskategorierna var motsvarande andelar i de flesta fall mellan 4 och 6 procent. Ett undantag var brottskategorin stöldbrott, där andelen FU-begränsningar bara utgjorde 2 procent av samtliga beslut som fattades om brottstypen under året. Den låga andelen FU-begränsade

stöldbrott jämfört med samtliga beslutade stöldbrott speglar de formella hinder som finns för att FU-begränsa förmögenhetsbrott. De formella hindren innebär att hänsyn måste tas till om brottsoffret till exempel har ett stort skadeståndsanspråk. Det kan å andra sidan noteras att det var betydligt vanligare med FU-begränsning av snatterier. För denna enskilda brottstyp utgjorde andelen FU-begränsningar 9 procent av samtliga beslut som togs om brotts-typen 2014. Att förhållandevis många snatterier FU-begränsades förklaras av att det är ett ringa brott där den ekonomiska skadan inte är så stor.

Några andra enskilda brottstyper där användningen av FU-begränsningar var jämförelsevis låg 2014, var brott mot liv och hälsa och sexualbrott. Den låga andelen förklaras av att polis och åklagare måste ta hänsyn till brottsoffrets intressen vid beslut om FU-begränsning av dessa brottstyper. Som vi har nämnt tidigare behöver man i dessa fall ta hänsyn till om det har förekommit en kränkning mot den personliga integriteten när ett beslut om FU-begränsning övervägs. Sammanfattningsvis återspeglar resultaten att utrymmet för att FU-begränsa utredningar skiljer sig åt beroende på vilken typ av brott det handlar om.

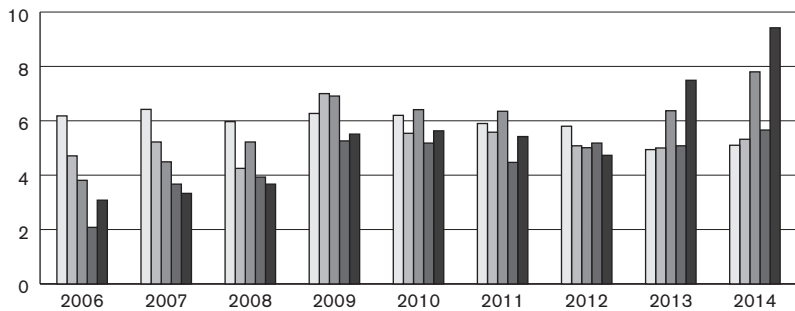
Ökad användning av FU-begränsning för vissa mängdbrott i samband med polisens nya befogenheter

I vilken utsträckning som beslut om FU-begränsning används vid de studerade brottskategorierna över tid, har sett olika ut för de fem studerade brottskategorierna. För vissa brottskategorier, som bedrägeribrott och brott mot person, har antalet beslut om FU-begränsning ökat nästan proportionerligt mot det totala antalet beslut som fattats om dessa brott under den studerade perioden. Andelen beslut om FU-begränsning har därför inte förändrats i någon större utsträckning när det gäller bedrägeribrott och brott mot person, sett över hela den studerade perioden, vilket framgår av figur 6. Det kan dock noteras att användningen av FU-begränsning vid bedrägeribrott ökade under 2009–2010, men därefter har den återgått till samma nivå som i början av perioden.

För narkotikabrotten har besluten om FU-begränsning däremot ökat i betydligt högre grad, jämfört med det totala antalet beslut för brottskategorin. Andelen FU-begränsningsbeslut vid narkotikabrott ökade från 4 till 8 procent under hela perioden. Här inträdde ökningen alltså redan vid början av perioden, men en förnyad ökning kan ses för 2014. Den starkaste förändringen mellan åren 2006–2014 syns dock för trafikbrotten och snatterierna. Där har FU-begränsningarnas andel tredubblats under perioden. För dessa brott pekar alltså resultaten tydligt på att besluten om FU-begränsning har kommit att användas i en ökad utsträckning under perioden.

Om analysen koncentreras till de tre senaste åren (2012–2014), och den period då polisen haft möjlighet att fatta beslut om FU-begränsning, framgår att användningen har ökat för snatterier (+ 4 procentenheter) följt av narkotikabrott (+3 procentenheter), och även i viss mån för trafikbrotten. För de övriga brottskategorierna var däremot andelarna oförändrade. Snatterier och ringa narkotikabrott är mängdbrott där polisen ofta är förundersökningsledare och resultaten pekar alltså på att polisens nya befogenheter har lett till en utökad användning av FU-begränsning för dessa brott

Figur 6. FU-begränsningarnas andel (%) av samtliga beslut, efter brottstyp, åren 2006–2014.



Brottstyp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brott mot person	6	6	6	6	6	6	6	5	5
Bedrägeribrott	5	5	4	7	6	6	5	5	5
Narkotikabrott	4	4	5	7	6	6	5	6	8
Trafikbrott	2	4	4	5	5	4	5	5	6
Snatteri	3	3	4	6	6	5	5	7	9

FU-begränsningarna vid unga misstänkta

En intressant aspekt av användningen av FU-begränsning är hur vanligt det är när det gäller brott som rör unga misstänkta personer och om användningen i likhet med den för samtliga beslut har förändrats över tid. I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsårenden¹⁸ framgår att utrymmet att använda FU-begränsning mot unga lagöverträdare är betydligt mindre än mot vuxna. Riksåklagaren menar att det finns ett pedagogiskt värde i förundersökning och lagföring när det gäller unga lagöverträdare, och rekommendationen är därför att utredningar som kan leda till åtalsunderlåtelse enligt LUL¹⁹ ska fullföljas (Riksåklagaren 2006).

Brott som rör unga misstänkta FU-begränsas mer sällan

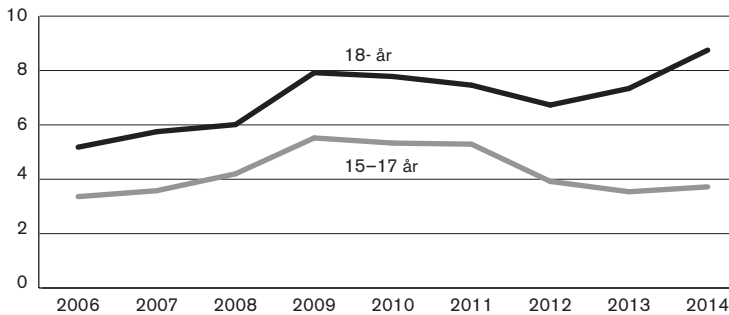
Med hänsyn till ovanstående borde det vara betydligt ovanligare med FU-begränsning när den misstänkte är under 18 år. Det be-

¹⁸ Riktlinjerna omfattar endast handläggning av ärenden där den unge inte fyllt 18 år.

¹⁹ Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

kräftas av resultaten i kartläggningen där det framgår att andelen FU-begränsningar vid brott med misstänkta under 18 år var 4 procent år 2014, jämfört med 9 procent för brott med äldre misstänkta (se figur 7). Det var således hälften så vanligt att FU-begränsa brottsutredningar som avsåg unga gärningspersoner, jämfört med vuxna. Skillnaden i användning har ökat över tid, vilket beror på att utvecklingen av andelen FU-begränsningsbeslut har sett har sett olika ut i de två åldergrupperna.

Figur 7. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut av samtliga beslut inom åldersgrupperna 15–17 år respektive 18 år eller äldre, 2006–2014.



FU-begränsningar för ungdomar på en stabil nivå sedan 2012

Som framgår av figur 7 följer andelen beslut om FU-begränsningar för både unga och vuxna det mönstret för samtliga FU-begränsningsbeslut fram till 2012. Under åren därefter avviker dock andelen FU-begränsningar för de yngsta gärningspersonerna från den generellt ökande trenden. Användningen av FU-begränsningar för misstänkta under 18 år förblev, i stället på en stabil nivå under 2013–2014. Att besluten om FU-begränsning för unga inte ökar på samma sätt som för de vuxna är ganska förväntat, med tanke på den restriktiva hållning som gäller för att låta bli att utreda ungdomsbrott. Det tyder också på att praxis inte har förändrats sedan polisen fick utökade befogenheter att FU-begränsa.

Polisens utvidgade befogenheter att FU-begränsa

Den 1 januari 2013 infördes en ändring i bestämmelserna om FU-begränsning i rättegångsbalken (1964:167) som innebar att polisen gavs behörighet att i vissa fall fatta beslut om FU-begränsning inom ramen för sitt förundersökningsledarskap. En grundtanke bakom lagändringen var att förundersökningsledaren ska ha ansvar för förundersökningen i sin helhet. Genom lagändringen kan polisen numera fatta beslut om FU-begränsning med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse och om särskild åtalsprövning. Det främsta syftet med lagändringen är processekonomiskt och handlar om att skapa förutsättningar för att minska administrationen och korta ner handläggningstiderna samt öka kvaliteten i förundersökningar, genom en ändamålsenlig ansvarfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2010:43).

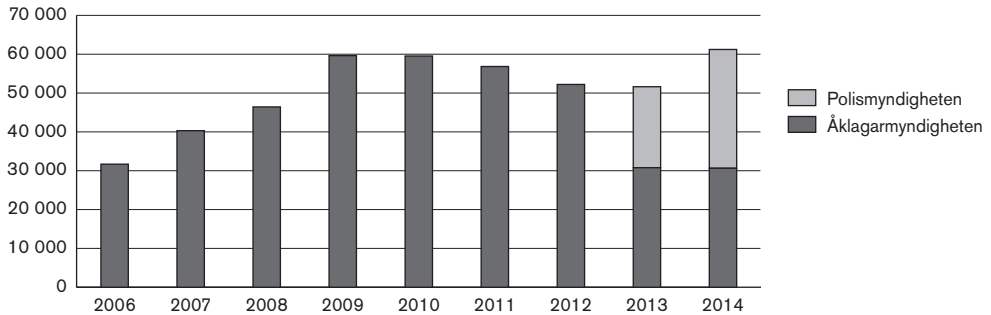
I det här kapitlet belyser vi närmare vilken betydelse polisens utvidgade befogenheter har haft för användningen av FU-begränsning. Kapitlet redovisar i vilken utsträckning FU-begränsningsbeslut fattas hos polisen samt för vilka brott det sker. Det belyser även i viss mån vilka effekter som polis och åklagare upplever av lagändringen. Den senare frågeställningen baseras på ett fåtal intervjuer med FU-ledare inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten med befogenhet och erfarenhet av att fatta beslut om FU-begränsning. Eftersom de är få till antalet har resultaten tolkats med försiktighet.

En tydlig förskjutning av beslutsfattandet

Av kartläggningen framgår att lagändringen fick ett tydligt genomslag genom att en stor del av besluten snabbt kom att överflyttas från åklagare till polis. Redan 2013 fattades ett stort antal FU-begränsningsbeslut av polisen, samtidigt som åklagarnas beslutsfattande avtog i motsvarande storlek. Besluten om FU-begränsning

hos åklagarna låg sedan kvar på ungefär samma nivå 2014, medan besluten hos polisen ökade påtagligt (med 9 700 beslut eller 46 procent). Denna utveckling innebar att polisen fattade hälften av alla FU-begränsningsbeslut 2014 (se figur 8).

Figur 8. Antalet beslut om FU-begränsning, uppdelat på Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, åren 2006–2014.



Polisen står alltså för den antalsmässiga ökning som har kunnat noteras för besluten om FU-begränsningar 2013–2014. Att det inte blev någon sammanlagd ökning 2013 förklaras sannolikt av att året utgjorde ett startår för polisens utvidgade befogenheter och att det kan ta ett tag innan nya regelverk och rutiner generellt sett är fullt implementerade inom en så omfattande verksamhet som Polismyndigheten. Dessutom infördes en ny beslutsstruktur den 18 februari 2013, vilket i viss mån kan ha påverkat uppgifterna som lämnades till Brå i början av 2013.²⁰ Det är också möjligt att det initialt kan ha funnits incitament mot att FU-begränsa brott inom polisen, bland annat eftersom det kan påverka resultatet för produktionsmålen för verksamheten. I en inspektion av polismyndigheternas arbete med brottsamordningen som genomfördes av Rikspolisstyrelsen 2013, påpekades att det fanns tecken på att polismyndigheter med en stark resultatorientering på enhetsnivå, som innebar högt ställda krav på att redovisa ärenden till åklagare, riskerade att utveckla ett motstånd mot att samordna ären-

²⁰ Den 18 februari, i samband med att RIF-anpassade ärendehanteringssystem driftsattes hos Polisen, infördes en mer detaljerad beslutsstruktur. Tiden inför att den nya strukturen infördes fick polisen registrera beslut om FU-begränsning med en delvis manuell rutin och det är därför möjligt att det kan finnas ett litet bortfall av besluten tagna under tiden fram till driftsättningen (1 jan-18 feb 2013). Brå har fått in beslut från Polisen alla årets månader och kan se att de ökade successivt under hela året. Under januari-februari 2013 låg besluten på en lägre nivå (290 respektive 830 beslut), vilket delvis kan bero på ett bortfall, delvis på ett successivt införande. I mars då systemet var fullt ut implementerat låg var besluten cirka 1000, och under månaderna därefter låg de mellan cirka 820 och 1500 beslut per månad. Bedömningen är därmed att det eventuella bortfallet under årets två första månader i jämförelse med mars månad kan ha uppgått till maximalt 1000 beslut, vilket skulle utgöra 4,6 procent av samtliga beslut fattade hos polisen 2013. Troligtvis är bortfallet lägre eftersom antalet de första månaderna i inte torde ha uppgått till samma nivåer som resten av året.

den med god prognos och likaså mot att FU-begränsa ärenden. Inspektionsgruppen menade att ett sätt att motverka detta var att låta polisens resultatredovisning innehålla flera kvalitetsmål (Rikspolisstyrelsen, 2013a). Brå har inte utrett frågan vidare, men mot bakgrund av detta är det alltså möjligt att besluten hos Polisen kan komma att fortsätta att öka under kommande år.

Polisen står för en majoritet av besluten vid mängdbrott

De brottstyper som främst stod bakom den antalsmässiga ökningen av beslut om FU-begränsning mellan 2012–2014 var snatteri, bedrägeri, trafikbrott och narkotikabrott. När det gäller snatterier tog polisen en övervägande majoritet av besluten om FU-begränsningar 2014 (74 procent). Polisen kom även att stå för majoriteten av FU-begränsningsbesluten när det gäller narkotikabrott, brott mot frihet och frid, trafikbrott och stöld (exkl. snatteri) samma år (59–62 procent). Åklagarna beslutade i sin tur majoriteten av FU-begränsningarna för brott mot familj, ärekränkning och sexualbrott 2014 (58–84 procent). När det gäller brott mot liv och hälsa, samt bedrägerier, var fördelningen mellan myndigheterna däremot ganska jämn. Det framgår av tabell 4 som redovisar hur antalet beslut om FU-begränsning fördelade sig mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för olika brottskategorier och brottstyper 2014.

Tabell 4. Procentuell fördelning av antalet beslut om FU-begränsningar mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, totalt och efter brottskategori, år 2014.

Brottskategori	Andel (%)	
	Polismyndigheten	Åklagarmyndigheten
Brott mot person (BrB. Kap 3–7)	41	59
Brott mot liv och hälsa (BrB. Kap 3)	46	54
Frihet och frid (BrB. Kap 4)	60	40
Ärekränkning (BrB. Kap 5)	30	70
Sexualbrott (BrB. Kap 6)	42	58
Brott mot familj (BrB. Kap 7)	16	84
Stöld, exkl. rån (BrB. Kap 8)	69	31
därav stöld (1,3 §§)	62	38
därav snatteri (2 §)	74	26
Bedrägeri (BrB kap 9)	53	47
Trafikbrott (TBL)	59	41
Narkotikabrott (NSL)	62	38
Totalt	50	50

Förklaring: BrB = brottsbalken, TBL = trafikbrottslagen, NSL = narkotikastrafflagen

FU-begränsning används oftare vid mängdbrott efter lagändringen

Trots den starka antalsmässiga ökningen av FU-begränsningsbeslut 2013–2014, när polisen fått befogenheter att FU-begränsa, som visas i figur 2, ökade inte andelen beslut om FU-begränsning totalt sett med mer än 0,5 procentenhet under perioden. Om man bara ser till besluten som avser brott med skäligena brottsmisstankar, har andelen beslut ökat med närmare 2 procentenheter 2013–2014. Resultaten visar alltså på att användningen av FU-begränsningar har ökat de senaste åren. Det kan innebära att polisen genom sina nya befogenheter inte enbart har ersatt de beslut om FU-begränsningar som tidigare har skett hos åklagarna, utan kan också ha medfört ett tillskott av beslut om FU-begränsningar, i samma utsträckning som andelen beslut ökat. Denna slutsats stärks av att polisen stod för majoriteten av FU-begränsningsbesluten för mängdbrott, som snatterier, narkotikabrott och trafikbrott 2013–2014. Det vill säga de brott där användningen, som framgår av figur 6, också ökade mest under perioden 2013–2014. Det har emellertid inte varit möjligt inom ramen för den här kartläggningen, att med säkerhet klarlägga om den ökade användningen enbart kan förklaras av polisens utvidgade befogenheter, eller om den delvis skulle ha skett ändå. Lagändringen har bara varit i kraft ett par år och som framgår av intervjuerna har rutinerna för att fatta beslut hos polisen ännu inte etablerats fullt ut. I takt med att rutiner tas fram och när tidsserien har byggts på med flera år kommer säkrare bedömningar kunna göras av reformens effekt.

Frågan om minskad administration och snabbare handläggning

En ambition med lagändringen var att beslut om FU-begränsning ska kunna fattas i ett tidigare skede i utredningsprocessen. Det är dock inte självklart att lagändringen har lett till detta, eftersom besluten redan tidigare fattades då förundersökningen låg på polisens bord. Det skedde då genom att utredningar skickades till åklagaren för bedömning och beslut.

Ingen förkortning av tiden fram till beslut om FU-begränsning

Vid en analys av tiden mellan anmälan och tiden för FU-begränsningsbeslut har Brå dock inte kunnat se någon tydlig förändring i den genomsnittliga tiden från registrering av anmälan till beslut av FU-begränsning före och efter 2013 (figur 2.4–2.6 i bilaga 2). Mediantiden från inkommen brottsanmälan till beslut om FU-be-

gränsning varierar årligen mellan 59 och 81 dagar över hela perioden, utan någon tydlig trend.

Jämför man perioden före och efter 2013 framgår att den sammanlagda mediantiden fram till beslut om FU-begränsning för åren 2006–2011 uppgick till 70 dagar, medan den låg på 69 dagar för åren 2013–2014. Den genomsnittliga tiden fram till beslut har alltså inte minskat. En förkortning av tiden kan dock utläsas när det gäller mediantiden för beslut om brott utan skäliga brottsmisstankar, där tiden för de två perioderna har förkortats från 20 till 9 dagar. Det senare gäller oftast direktavskrivna brott där förundersökning inte inleds och det tycks vara där den största tidsvinsten har kunnat göras. I stället för att skicka en sådan utredning till åklagaren för beslut kan polisen numera självständigt fatta ett beslut direkt. För beslut om brott med skäliga misstänkta är tiden under perioden alltså i princip oförändrad.

Minskad administration

Däremot har regeländringen inneburit att polisen har blivit av med den administration som det innebar att skicka utredningar till åklagaren för beslut om FU-begränsning. Tillsammans med det faktum att polisen numera inte behöver slutföra polisutredningar för brott som de FU-begränsar, borde detta ha inneburit en resursvinst. Å andra sidan har polisen i stället fått en ny krävande uppgift i att bedöma och besluta om FU-begränsning. Sammantaget har arbetsbördan troligen därför inte minskat nämnvärt hos polisen. Hos åklagare borde den minskade mängden slutredovisade brott i ärenden och beslut om FU-begränsning, som följer av polisens nya behörighet, dock ha inneburit en resursbesparing. Av intervjuerna framgår också att åklagarna upplever positiva effekter genom att de numera har mindre omfattande ärenden att bedöma, i de fall där polisen har haft förutsättningar att FU-begränsa utredningarna. Även de poliser som har intervjuats tycker att ärendebördan har minskat något sedan 2013.

De menar även att utredningarna numera kan komma snabbare till avslut, det vill säga slutredovisas till åklagaren. Exempel på situationer där ärendena tack vare polisens möjlighet att FU-begränsa numera kan slutredovisas tidigare till åklagaren, är när nya brott kommer till polisens kännedom i utredningens slutskede. Något som inte är ovanligt vid seriebrottslighet. Innan lagändringen skulle tillskottet av brott i en nästan färdig utredning sannolikt ha fördröjt slutredovisningen.

Svag dokumentation av FU-begränsningsbesluten?

I en inspektionsrapport som togs fram av Rikspolisstyrelsen 2012 betonas att det krävs en väl fungerande ärendesamordning inom

polisen för att beslut om FU-begränsning ska kunna användas på ett effektivt sätt. Vikten av ärendesamordning borde rimligtvis även gälla de ärenden som slutredovisas till åklagaren. Genom samordning kan ärenden med misstankar mot samma gärningsperson utredas i ett sammanhang och FU-begränsningen kan därmed användas på ett effektivt sätt. Inspektionsrapporten bedömer att ärendesamordningen inom Polismyndigheten i huvudsak fungerar bra, något som också intervjuerna i den här rapporten vittnar om.

För att kunna säkerställa att fullgod information ska kunna förmedlas mellan polisen och åklagaren, om de FU-begränsningsbeslut som polisen har fattat i utredningar, tog Rikspolisstyrelsen fram nationella riktlinjer för dokumentationen av besluten om FU-begränsning hos polisen i de ärenden som slutredovisades till åklagaren 2013. I riktlinjerna anges att beslut om FU-begränsning vid polisen ska noteras i en tjänsteanteckning, som sedan följer med ärendena till åklagaren. Syftet är att kunna uppfylla åklagarnas behov av information om den samlade bilden av brotten och brottsmisstankarna i ärendet. Det behövs enligt riktlinjerna för att åklagarna ska kunna göra en bra bedömning av åtalets omfattning och sammansättning (Rikspolisstyrelsen 2013b). I samtliga intervjuer som Brå har genomfört med poliser och åklagare framhålls dock att denna rutin inte upplevs fungera på ett tillfredställande sätt, och vissa respondenter kände inte ens till rutinen. Eftersom intervjuerna är mycket få till antalet och koncentrerade till enbart tre verksamhetsorter går det dock inte att uttala sig om problemets omfattning.

En grannlaga uppgift – det behövs vägledning och utbildning

Förutom en grundläggande prövning om förutsättningarna för att FU-begränsa, behöver polisen vid flerfaldig brottslighet göra en bedömning om den förutsedda eller redan utdömda påföljden framstår som tillräckligt och adekvat - även med beaktande av de brott som avgränsas från utredningen. Beslut om FU-begränsning fattas genom en uppskattning av förutsättningarna för en framgångsrik utredning och fällande dom när det gäller den brottslighet i ärendet som inte FU-begränsas. Komplexiteten i bedömningen uppmärksammas i Riksåklagarens riktlinjer, inte minst då besluten fattas på ett tidigt stadium (Riksåklagaren 2008). Det är alltså en ny och komplicerad uppgift, med bland annat högt ställda krav på kunskap om tillämpningen av påföljdssystemet, som nu har lagts på polisen. Både utredningen och lagrådsremissen inför lagändringen föreslog därför att dåvarande Rikspolisstyrelsen skulle komplettera den nationella förundersökningsledarutbildningen med teoretiskt och praktiskt innehåll om FU-begränsning samt att de skulle utfärda föreskrifter och allmänna råd om FU-

begränsning (SOU 2010:43). Den nationella förundersökningsledarutbildningen innehåller numera, sedan 2012, utbildning om FU-begränsning. I dagsläget finns det dock ännu inte några nationella föreskrifter och allmänna råd om FU-begränsning.

FU-begränsningar och personupplklarade brott

I uppdraget ingår att analysera hur användningen av FU-begränsningar kan ha påverkat utvecklingen av personupplklarade brott. Bakgrunden är att både antalet personupplklarade brott och personupplklaringsprocenten har minskat under perioden 2011–2014. FU-begränsningar innebär att man avstår från att inleda eller läggs ner brottsutredningar, som teoretiskt sett hade kunnat resultera i personupplklarande beslut om utredningen av brotten hade fullföljts. En central fråga är således i vilken utsträckning utvecklingen av personupplklarade brott samt personupplklaringsprocenten kan ha påverkats av användningen av FU-begränsningar.

Till skillnad från föregående kapitel utgår analysen här endast från de beslut om FU-begränsningar som har fattats om brott där det finns en skäligen misstänkt person, vilka utgör merparten av FU-begränsningarna. Avgränsningen har gjorts för att göra det möjligt att jämföra med de personupplklarade brotten. Att beslut om FU-begränsning om brott som saknar skäligen misstankar inte ingår i underlaget bedöms dock inte ha någon betydande påverkan på analysen, eftersom dessa till övervägande del avser så kallade åtalsprövningsfall, där det finns ett antagande om att det aktuella brottet inte ska leda till åtal. Dessa fall antas därför inte kunna ha annat än marginell inverkan på antalet brott som personupplklasas.

FU-begränsning kan ersätta personupplklarande beslut

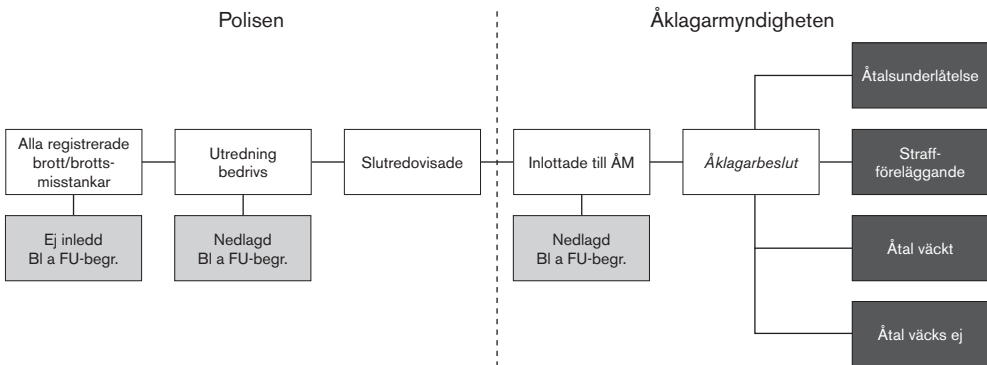
FU-begränsning av brottsutredningar medför i praktiken att färre brott i ärenden kan bli föremål för lagföring, främst i form av åtal eller åtalsunderlåtelse. Besluten kan därmed påverka antalet personupplklarade brott. Tankegången är att de brott där förundersökning inte inleds eller läggs ner med beslut om FU-begränsning hade kunnat resultera i personupplklaring om utredningen av brotten hade fullföljts. Förhållandet mellan beslut om FU-begränsning

och personuppklarande beslut illustreras i figur 9. Av bilden, som är grovt förenklad för att tjäna sitt syfte, framgår i vilket skede ett beslut om FU-begränsning kan fattas (ljusgrå rutor) och de åklagarbeslut som de teoretiskt sett skulle kunna ersätta (mörkgrå rutor). Det framgår också att beslut om FU-begränsning kan fattas såväl innan en förundersökning inleds som när som helst under utredningens gång. För att resursbesparingen av FU-begränsningar ska bli så stor som möjligt är det som sagt önskvärt att besluten fattas på ett så tidigt utredningsstadium som möjligt. Trots det sker FU-begränsning av brott även sedan slutdelgivningen till åklagaren har skett. När en färdigställd utredning redovisas till åklagaren ska denne bedöma om det finns tillräckliga skäl för att väcka åtal. Om det finns tillräckliga skäl, väcker åklagaren vanligtvis åtal. Det finns dock några andra vägar att gå:

- Om ett brott är erkänt, och de särskilda förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, kan åtalsunderlåtelse meddelas.
- Om en gärning inte är erkänd, men särskilda förutsättningar finns, kan brottet numera FU-begränsas (sedan de nya riktlinjerna trädde i kraft (RåR 2008:6)).
- Om åklagaren inte finner tillräckliga skäl till att åtala, fattas i stället beslut om att inte väcka åtal (så kallat negativt åtalsbeslut).

Ett beslut om FU-begränsning kan således teoretiskt sett ersätta både ett beslut om åtal och ett beslut om att meddela åtalsunderlåtelse. För att meddela åtalsunderlåtelse förutsätts dock att gärningen är erkänd (skulden klarlagd), något som inte krävs för beslut om FU-begränsning. Beslut om FU-begränsning kan också ersätta ett negativt åtalsbeslut, vilket dock inte har någon påverkan på personuppklaringen.

Figur 9. Grov schematisk bild över olika beslut hos åklagare och polis under en utredning.

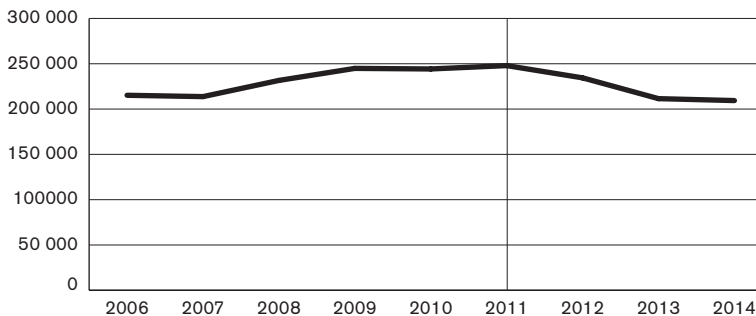


Personuppklaringen har minskat sedan 2011

Personuppklarade brott omfattar brott där beslut har fattats om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande och meddela åtalsunderlåtelse. Åtalsbesluten svarar för huvuddelen av de personuppklarade brotten, omkring 75 procent, medan strafförelägganden och åtalsunderlåtelser står för ungefär 15 respektive 10 procent av de personuppklarade brotten.

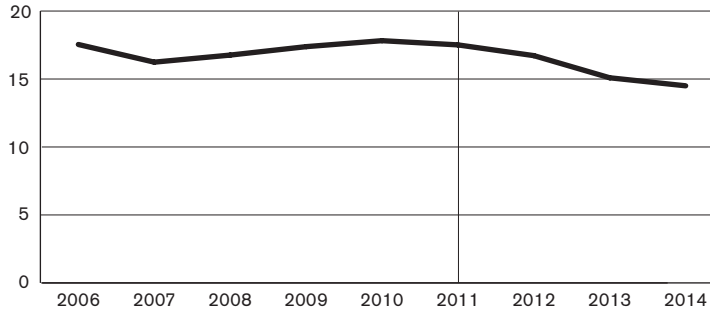
De personuppklarade brotten har minskat under den studerade perioden. År 2014 personuppklarades 209 000 brott, vilket motsvarar en minskning med 5 830 brott, eller 3 procent, jämfört med 2006. Som framgår av figur 10 inträdde denna minskning först 2012, efter en period med relativt stabila nivåer. Mellan åren 2011 och 2014 minskade antalet personuppklarade brott med 38 600 brott, eller 16 procent. Den nedgång som kan ses för de personuppklarade brotten denna period berodde i huvudsak på en minskning av de antalsmässigt vanliga åtalsbesluten. Åtalsbeslutens minskning står för cirka 67 procent av nedgången. Procentuellt sett var minskningen störst för åtalsunderlåtelserna. Emellertid är de betydligt färre i antal än åtalsbesluten och har därför inte en lika stor påverkan på personuppklarade brott totalt sett. Utvecklingen av strafförelägganden var relativt stabil under perioden.

Figur 10. Antalet personuppklarade brott, åren 2006–2014.



Under 2006–2014 har utvecklingen av antalet anmälda brott varierat kring en uppåtgående trend, vilket sammantaget bidragit till att personuppklaringsprocenten har minskat över tid. Från att ha legat på en relativt stabil men svagt ökande nivå fram till 2011, minskade personuppklaringsprocenten från 18 procent 2011 till 15 procent 2014. Det ska dock noteras att minskningen planade ut det sista året (se figur 11).

Figur 11. Utvecklingen av personuppklaringsprocenten, åren 2006–2014.



Utvecklingen av FU-begränsade och personuppklarade brott

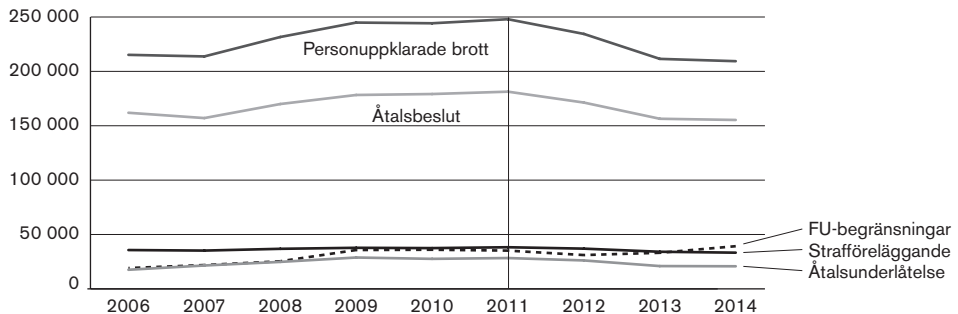
I analysen av FU-begränsningarnas påverkan på personuppklaringen är en grundläggande fråga hur utvecklingen av antalet FU-begränsningsbeslut förhåller sig till utvecklingen av antalet personuppklarade brott. Både antalet personuppklarade brott och personuppklaringsprocenten har minskat under perioden 2011–2014 och analysen koncentreras därför till dessa år. Det har i tidigare studier bedömts att beslut om FU-begränsningar kan ha påverkat denna trend (Brå 2014b). Bedömningen utgår från antagandet att ett beslut om FU-begränsning kan ersätta de personuppklarande beslut, som potentiellt sett hade kunnat fattas för brotten vid fortsatt utredning. Att samtliga beslut om FU-begränsning skulle ersätta personuppklarande beslut är i praktiken dock inte troligt. Det beror på att kraven för att fatta beslut om FU-begränsning är lägre än för att fatta ett personuppklarande beslut. Beslut om FU-begränsning fattas oftast också i ett tidigare skede och det är svårt att veta om fortsatt utredning hade varit framgångsrik och lett till ett personuppklarande beslut. I de fall där gärningen är erkänd och valet står mellan att meddela åtalsunderlåtelse eller besluta om FU-begränsning, ska i princip alltid åtalsunderlåtelse meddelas.

En indikation på att en sådan ersättning har skett skulle kunna vara att de personuppklarade brotten minskar, när de FU-begränsningarna ökar, och vice versa. Det är därför relevant att studera hur FU-begränsningarnas utveckling ser ut både i relation till de personuppklarande besluten var för sig (beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande och meddela åtalsunderlåtelse) och till de personuppklarade brotten totalt sett.

Likartad utveckling för FU-begränsade och personuppklarade brott fram till 2012 ...

När antalet beslut om FU-begränsning studeras i relation till antalet personuppklarande beslut 2006–2014, framgår det att de olika beslutstyperna i stort sett följer samma utveckling under hela perioden fram till 2012. Figur 12 visar att samtliga beslut ökar, såväl FU-begränsningarna som de olika personuppklarande besluten, fram till 2009. Det har tidigare visats att den starkaste ökningen av FU-begränsningarna kunde noteras för åren 2006–2009. De ökade under denna period med 87 procent. Även åtalsunderlåtelse uppvisade samma år en stark ökning (64 procent), medan åtalsbeslut och utfärdade strafförelägganden ökade i mindre utsträckning (5–10 procent). År 2012 vände utvecklingen för antalet personuppklarande brott till en nedåtgående trend. Samma utveckling kan ses för FU-begränsningarna, med den skillnaden att minskningen, om än i mycket liten grad, inträffade redan 2011. Återigen var minskningarna under 2012 procentuellt sett starkast för besluten om FU-begränsning och åtalsunderlåtelse (12 respektive 8 procent).

Figur 12. Utvecklingen av antalet personuppklarande beslut och FU-begränsningar, åren 2006–2014.



Samvariationen i utvecklingen av de personuppklarande besluten och FU-begränsningarna fram till 2011 tyder på att det kan finnas andra, starkare och mer generella faktorer som har påverkat både de personuppklarande besluten och FU-begränsningarnas utveckling under denna period. Det är inte säkert att det finns en entydig förklaring bakom utvecklingen som ses, utan det kan mycket väl röra sig om flera samverkande faktorer. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna begränsade studie klarlägga vilka faktorer som i huvudsak ligger bakom utvecklingen.²¹ En möjlig förklaring till samvariationen kan dock vara att brottsstrukturen för de anmälda brotten har förändrats på ett sådant sätt att

²¹ En inventering av möjliga faktorer som kan påverka personuppklaringen har dock gjorts i en tidigare studie av Brå (Brå, 2014:17)

det har påverkat förutsättningarna för att fatta beslut om både personuppklaring och FU-begränsning. I början av den studerade perioden ökade exempelvis antalet bedrägeribrott kraftigt, vilket förklarar en stor del av ökningarna av antalet FU-begränsningar över tid. Samtidigt ökade även antalet narkotikabrott, vilket i sin tur ligger bakom både det ökade antalet personupplaraade brott och FU-begränsade brott under samma period (se bilaga 5).²²

... men åren därefter går utvecklingen åt olika håll

Efter 2012 uppvisade FU-begränsningarna och personupplaraade brott skilda utvecklingstendenser. FU-begränsningarna ökade tydligt under 2013–2014 (med 26 procent), medan samtliga typer av personupplaraande beslut minskade (med 11 procent). Bakom minskningen låg främst de antalsmässigt vanliga åtalsbesluten, men procentuellt sett var minskningen störst för antalet åtalsunderlåtelse.

Den motsatta utvecklingen indikerar att FU-begränsningarna kan ha haft en negativ inverkan på de personupplaraade brotten under den senare delen perioden.

Har FU-begränsningarnas påverkan på personupplaraade brott ökat i och med polisens utvidgade befogenheter?

Minskningen av personupplaraingen under slutet av perioden sammanföll delvis med att polisen 2013 fick möjlighet till att fatta beslut om FU-begränsning i vissa fall. Det har tidigare visats att antalet FU-begränsningar ökade betydligt efter lagändringen och att polisen fattade omkring hälften av alla FU-begränsningsbeslut 2014, medan antalet beslut om FU-begränsningar minskade hos åklagarna. Överflyttningen av beslut från åklagarna till polisen kan ha inneburit att FU-begränsningarnas påverkan på antalet personupplaraande beslut förstärktes, jämfört med tidigare när enbart åklagarna fattade beslut om FU-begränsning. Det skulle i sådana fall förklaras av att färre brottsutredningar har slutredovisats till åklagare sedan polisen fick befogenhet att FU-begränsa och att utrymmet för åklagaren att ta ställning i påföljdsfrågan för brott därmed blev mindre än innan lagändringen. Det är inte heller säkert att åklagarna när polisen FU-begränsar alltid har haft hela den samlade bilden av brotten och brottsmisstankarna klar för sig för att bedöma åtalsfrågan i ärendet, vilket i förlängningen skulle kunna påverka personupplaraingen. Det ska dock noteras att minskningen av de personupplaraade brotten var störst 2012–2013 och planade ut under 2014, medan större delen av ökningen

²² Personupplaraingsprocenten för narkotikabrotten ökade inte.

i antalet FU-begränsningar skedde först år 2014. Vilket alltså talar mot det ovanstående. Tidsperioden är dock för kort för att kunna uttala sig om huruvida polisens utökade befogenheter har haft en förstärkande effekt på den minskade personuppleringen. För att kunna göra detta behövs fler observationer.

Begränsat utrymme för påverkan på personupplarade brott

Det kan sammanfattningsvis konstaterats att FU-begränsningsbesluten till stor del följer den generella trenden för de personupplarande besluten fram till år 2012, och först under åren därefter går i motsatt riktning på ett sätt som indikerar en påverkan. Därmed inte sagt att FU-begränsningarna inte har haft någon påverkan på antalet personupplarade brott. Avsaknaden av synbara effekter under denna period har sin naturliga förklaring i att FU-begränsningarna är en tämligen ovanlig förekomst i förhållande till mängden personupplarande beslut. När påverkan analyseras är det viktigt att hålla i minnet att FU-begränsningarnas antal är litet i relation till antalet personupplarade brott. Exempelvis kan nämnas att de personupplarade brotten sedan 2011 har minskat med ungefär 38 600 beslut (varav 26 000 avsåg åtalsbeslut), medan FU-begränsningarna bara har ökat med 4 050 beslut under samma period. Eventuella effekter av förändringen i FU-begränsningarna kan därmed bara förklara en del av minskningen av de personupplarade brotten mellan 2011 och 2014, vilket behandlas i följande avsnitt. Även om det inte går att isolera den exakta effekt som FU-begränsningarna kan ha haft med tillgängliga data och metoder, så står det klart att upp- och nedgångarna för de brott som FU-begränsas är relativt små i förhållande till den totala mängden personupplarade brott, att FU-begränsningarna inte kan ha haft någon påtaglig effekt på utvecklingen av antalet personupplarade brott.

FU-begränsningarnas grad av påverkan på personuppleringen

Vi övergår nu till en av studiens viktigaste frågor, nämligen i vilken grad beslut om FU-begränsningar kan ha påverkat antalet personupplarade brott. I detta sammanhang studeras även påverkan på personupplaringsprocenten.

Analys med hypotetisk maxeffekt

Enligt resonemanget ovan är det möjligt att FU-begränsningar har haft en påverkan på antalet personupplarade brott. Det finns in-

dikationer på en sådan eventuell överflyttningseffekt under den senare delen av den studerade perioden. Utvecklingen av de personupplklarade brotten påverkas dock av flera samverkande faktorer och som tidigare nämnts har det i denna studie inte varit möjligt att isolera vilken eventuell effekt FU-begränsningar kan ha haft. För att besvara den frågan krävs en helt annan metodologisk ansats. Däremot är det möjligt – utifrån ett antagande om att samtliga brott som FU-begränsas i stället hade resulterat i ett personupplklarande beslut²³ – att beräkna vilken maximal effekt FU-begränsningar skulle kunna ha på antalet personupplklarade brott teoretiskt sett.

Genom att beräkna den absolut största möjliga effekten, ett maxvärde, får man en yttre gräns att förhålla sig till när frågan om en eventuell påverkan diskuteras. I avsaknad av mer exakt statistiska metoder, ger det en grov fingervisning om i vilken omfattning och riktning personupplklarade brott maximalt skulle kunna ha påverkats. I tolkningen av resultatet ska det dock beaktas att det är ett hypotetiskt maxvärde som redovisas, och att påverkan i praktiken är betydligt mindre än vad utfallet visar. Det beror på att kraven för att FU-begränsa är lägre än för att fatta ett personupplklarande beslut, att de görs i ett tidigt skede och att det är svårt att veta om fortsatt utredning skulle ha varit framgångsrik och lett till ett personupplklarande beslut. I analysen av den maximala effekten har det inte heller tagits någon hänsyn till att FU-begränsningar inte bara kan påverka de personupplklarade besluten, utan även nedläggningsbeslut hos åklagaren, så kallade negativa åtalsbeslut.²⁴ Här tas heller ingen hänsyn till om besluten om att FU-begränsa utredningar som förväntat har frigjort resurser som kunnat användas för att personupplklara brott i andra ärenden istället. För beräkningar se bilaga 3.

Hypotetiskt sett en påtaglig påverkan på nivån för personupplklarade brott, men mindre på utvecklingen

Utfallet från maxhypotesen visar att FU-begränsningarna hypotetiskt sett kan ha haft en relativt stor påverkan på nivån för de personupplklarade brotten. Det framgår av figur 13 som redovisar utvecklingen för det faktiska antalet personupplklarade brott samt det hypotetiskt sett maximala antalet personupplklarade brott. Den maximala påverkan ger ett påtagligt påslag på nivån (9–19 procent ökning) som ökar och minskar i takt med FU-begränsningarnas utveckling.²⁵

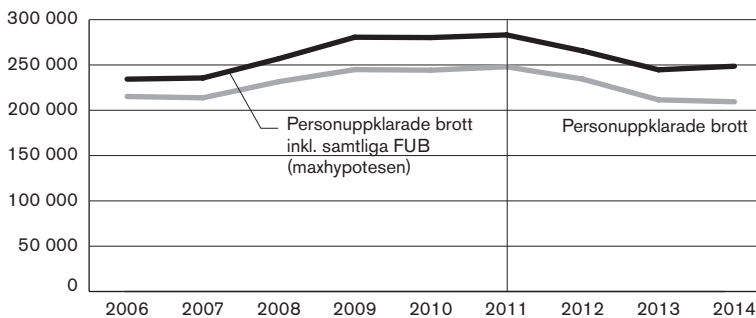
²³ FU-begränsningarna har alltså adderats till de personupplklarade brotten, se bilaga 3.

²⁴ Om åklagaren inte finner tillräckliga skäl till att åtala, fattas i stället beslut om att inte väcka åtal (s.k. negativt åtalsbeslut).

²⁵ Påverkan är större under mitten av perioden och det sista två åren, vilket förklaras av att FU-begränsningarna ökade då.

Eftersom antalet beslut om FU-begränsning är så få i förhållande till antalet personuppklarade brott, har de dock ingen större påverkan på själva utvecklingen av personuppklarade brott över perioden. Utvecklingskurvan för det hypotetiska maxantalet personuppklarade brott är i princip densamma som för de faktiska personuppklarade brotten. En liten skillnad kan dock ses för utvecklingen under de sista åren. Enligt maxhypotesen skulle antalet personuppklarade brott, i stället för att minska med 1 procent, ha visat på en liten ökning på 2 procent 2014. Mot bakgrund av att påverkan i praktiken måste vara betydligt mindre än vad hypotesen visar, är slutsatsen att användningen av FU-begränsningar inte kan förklara minskningen av antalet personuppklarade brott sedan 2011, annat än i relativt liten utsträckning.

Figur 13. Antalet personuppklarade brott och det hypotetiska maxantalet personuppklarade brott (inkluderat samtliga FU-begränsade beslut). Åren 2006–2014.



Högre personupplklaringsprocent vid hypotetisk maxeffekt

Eftersom utvecklingen av personuppklarade brott till viss del påverkas av antalet anmälda brott, är det även relevant att studera FU-begränsningarnas eventuella påverkan på utvecklingen av personupplklaringsprocenten. Den har gått ner med 3 procentenheter under perioden 2011–2014, från 18 procent till 15 procent.

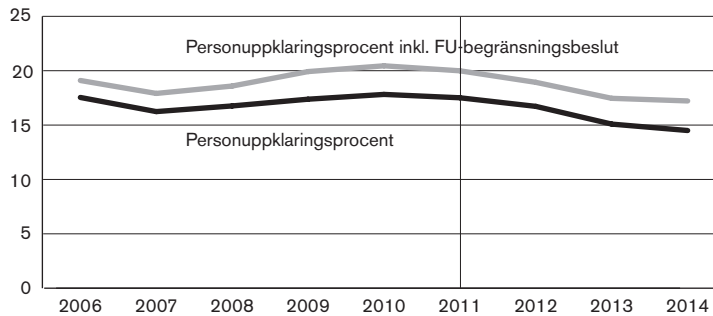
När hypotesen om en maximal effekt²⁶ prövas för personupplklaringsprocenten, framkommer att användningen av FU-begränsningar kan ha haft en inte obetydlig påverkan på nivån. Givet maxhypotesen skulle personupplklaringsprocenten ha varit drygt 1 till drygt 2 procentenheter högre under perioden. Den hade till exempel varit 19 procent i stället för 18 procent år 2006, och 17 procent i stället för 15 procent år 2014 (se figur 14). Att skillnaden är större mot slutet av perioden förklaras av att antalet FU-begränsningar har ökat över tid.

²⁶ Hypotesen om att samtliga FU-begränsningsbeslut hade kunnat resultera i ett personupplklarande beslut.

Minskad personupplklaringsprocent även vid maxeffekt

Påverkan på personupplklaringsprocentens utveckling, såväl riktningen som utvecklingstakten över perioden, är dock betydligt mindre. En jämförelse av utvecklingen mellan den faktiska och den hypotetiska personupplklaringsprocenten under 2011–2014 ger vid handen att minskningstakten bara hade påverkats med 0,2 procentenheter under dessa tre år om samtliga FU-begränsningar hade utmynnat i personupplklarande beslut. Personupplklaringsprocenten skulle alltså ha minskat med 2,8 procentenheter istället för med 3,0 procentenheter. Skillnaden i utveckling skulle dock ha varit något större sett till hela perioden 2006–2014 (1,2 procentenheter). Totalt sett hade personupplklaringsprocenten fortfarande visat på en minskning, men från en högre nivå.

Figur 14. Utveckling av personupplklaringsprocenten totalt, samt vid ett hypotetiskt scenario. Åren 2006–2014.

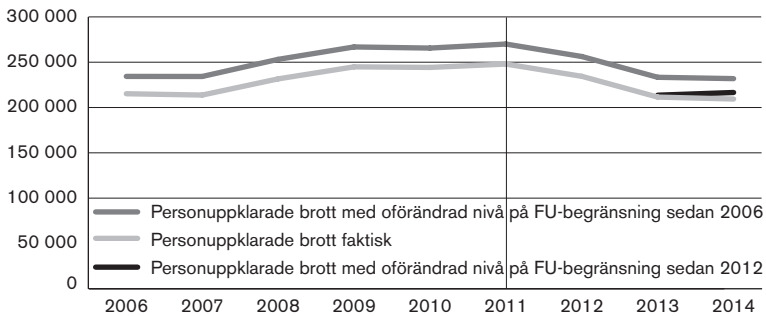


Analys med oförändrad FU-begränsning

Möjligheten att FU-begränsa brott är ett viktigt verktyg för att kunna spara resurser i den brottsutredande verksamheten. För att kunna uppnå de resursvinster som möjligheten att FU-begränsa brott förväntas leda till, är det dock viktigt att reglerna tillämpas aktivt och på ett så tidigt utredningsstadium som möjligt. Under årens lopp har lagstiftaren och rättsväsendets myndigheter genomfört olika åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för användningen av FU-begränsning. Kartläggningen har visat att dessa initiativ troligtvis har inneburit en utökad användning av FU-begränsningar över tid. Som framgått har antalet och andelen beslut om FU-begränsning ökat under perioden 2006–2014. Utvecklingen har inte varit linjär utan uppvisar på två uppgångar en i början av perioden och en i slutet av perioden. Det har konstaterats i kartläggningen att den första ökningen sannolikt till viss del kan förklaras av nya riktlinjer från RÅ, medan den andra kan hänföras till Polisen utvidgade befogenheter.

Mot denna bakgrund är det av intresse att analysera vilken påverkan den utökade användningen kan ha haft på personuppläkningen och hur denna hade sett ut om användningen av FU-begränsning förblivit oförändrad över tid. Analysen görs utifrån två perspektiv, dels prövas hur personuppläkningen hade sett ut om andelen FU-begränsningar legat på samma nivå som år 2006 över hela perioden och det ökade antalet FU-begränsningar under denna period i stället hade lett till personuppläkning.²⁷ På motsvarande sätt prövas hur personuppläkningen hade påverkats efter 2012, om antalet beslut om FU-begränsningar inte hade ökat under åren därefter. Resultatet av dessa analyser ger, i kontrast till maxhypotesen, snarare en bild av den teoretiskt sett minsta påverkan som FU-begränsningarna kan antas ha haft på personuppläkningen under perioden. För beräkningar se bilaga 3.

Figur 15. Antalet personupplärade brott och det hypotetiska antalet personupplärade brott (inkluderat ökningen av FU-begränsningar sedan 2006 respektive 2012). Åren 2006–2014.



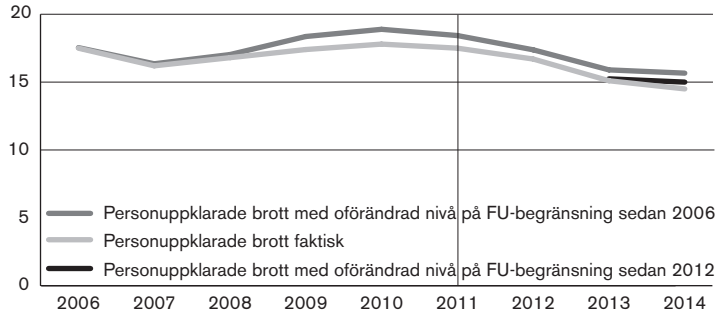
Figur 15 redovisar utvecklingen för det totala antalet personupplärade brott, samt utfallet av det teoretiska antalet personupplärade brott med hänsyn till effekten av en utökad användning av FU-begränsningsbeslut under perioden. Här görs alltså antagandet att ökningarna i besluten om FU-begränsning jämfört med år 2006, skulle ha mynnat ut i ett personupplärande beslut. Av figuren framgår att effekten på nivån som förväntat har varit mindre än vid maxutfallet (1–8 procent ökning).

Vidare framgår att den utökade användningen bara kan ha haft liten påverkan på utvecklingen av de personupplärade brotten, förutom i slutet av perioden. Analysen ger vid handen att om den ökade användningen av FU-begränsningar under perioden hade uteblivit, skulle de personupplärade brotten teoretiskt sett ha ökat med 1 procentenhet 2014, i stället för att minska med 1 procentenhet.

²⁷ Minskningarna 2011–2012 i antalet beslut FU-begränsningarna ger ett minskat antal personupplärade brott i motsvarande storlek enligt analysen.

Om samma analys görs för åren 2012–2014 och hänsyn tas till den effekt som polisens utökade befogenheter kan antas ha haft på användningen av FU-begränsningar, fås i princip samma resultat på utvecklingen. Men med den skillnaden att nivån inte hade varit lika hög som vid analysen av en oförändrad nivå sedan 2006.

Figur 16. Personupplklaringsprocenten och den hypotetiska personupplklaringsprocenten (inkluderat ökningen av FU-begränsningar sedan 2006 respektive 2012). Åren 2006–2014.



Figur 16 visar påverkan på personupplklaringsprocenten, givet en oförändrad användning av FU-begränsning sedan 2006 respektive 2012. Där framgår att personupplklaringsprocenten hade varit mellan 0,1 och 1,2 procentenheter högre om ökningarna av FU-begränsningsbesluten hade uteblivit under hela perioden och de i stället hade lett till ett personupplklarande beslut. Om hänsyn tas till ökningarna de två sista åren (2013–2014) framgår att personupplklaringsprocenten hade varit 0,5 procentenheter högre 2014. Det ökade antalet FU-begränsningar skulle alltså kunna förklara omkring en fjärdedel av nivåminskningen på 2 procentenheter 2012–2014. En liknande slutsats om påverkan på personupplklaringsprocenten 2013 har kunnat fastslås i en tidigare studie vid Brå.²⁸

Personupplklaringsprocenten hade enligt analysen fortfarande minskat, men i något mindre utsträckning än vad den faktiska utvecklingen visar. Minskningen hade varit 2,8 procentenheter under åren 2011–2014, i stället för 3,0 procentenheter. Den ökade användningen av FU-begränsningsbeslut under perioden kan alltså bara förklara en mycket liten del av minskningen.

²⁸ Där analyserades vilken påverkan ökningen i antalet FU-begränsningar skulle kunna ha haft på personupplklaringsprocenten 2012–2013. I studien kunde det då konstateras att personupplklaringsprocenten, under antagandet att ökningen av FU-begränsningarna mellan 2012 och 2013 hade resulterat i ett personupplklarande beslut, skulle ha varit 0,5 procentenheter högre 2013 (Brå 2014b).

Påverkan på personupplklaringsprocenten enligt de två olika hypotetiska scenarierna

I analysen har påverkan på personupplklaringsprocenten analyserats utifrån två olika hypotetiska scenarier. Det ena bygger på antagandet att ökningen av FU-begränsningar sedan 2006 respektive 2012, istället hade utmynnats i personupplklarande beslut (hypotes med oförändrad FUB). Medan det andra antagandet i stället bygger på att samtliga beslut om FU-begränsning hade lett till personupplklaring (maxhypotesen). I tabell 7 nedan sammanfattas resultaten från de två hypotetiska scenarierna och vilken påverkan de ger dels på nivån, dels på utvecklingen av personupplklaringsprocenten.

Tabell 7. Faktisk personupplklaringsprocenten (PUK), samt hypotetisk personupplklaringsprocent enligt två hypotetiska scenarier, 2006–2014.

	Årsvis nivå (%)										Utv. (p.e.) 2006	Utv. (p.e.) 2011
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014	2014	
Faktisk PUK	17,5	16,2	16,8	17,4	17,8	17,5	16,7	15,1	14,5	-3,0	-3,0	
Hypotetisk PUK (oförändrad FUB 2006) ^a	17,5	16,3	17,0	18,4	18,9	18,4	17,4	15,9 ^a	15,7 ^a	-1,8	-2,8	
Hypotetisk PUK (maxhypotesen)	19,1	17,9	18,6	19,9	20,4	20,0	18,9	17,5	17,2	-1,9	-2,8	
Hypotetisk påverkan: Min- och maxvärde (p.e) ^b	0,0- 1,6	0,1- 1,7	0,3- 1,8	1,0- 2,5	1,1- 2,6	0,9- 2,5	0,7- 2,2	0,8- 2,4	1,2- 2,7	1,1- 1,2	0,2	
Hypotetisk påverkan: Mittvärde (p.e) ^c	0,8	0,9	1,0	1,75	1,85	1,7	1,45	1,6	1,95	

^a Enligt hypotesen om en oförändrad användning av FU-begränsning från om 2012, skattas personupplklaringsprocenten till 15,2 procent år 2013 och 15,0 procent 2014.

^b Anger intervallet för skillanden mellan den faktiska personupplklaringsprocenten och respektive hypotetisk personupplklaringsprocent i tabellen.

^c Här anges mittvärdet i intervallet för den hypotetiska påverkan.

En huvudfråga som analyserats är hur mycket nivån på personupplklaringsprocenten har påverkats av institutet FU-begränsningar. En sammantagen uppskattning utifrån analyserna indikerar att personupplklaringsprocenten skulle ha varit i storleksordningen omkring 1 procentenhet högre under de första analyserade åren (2006–2008) om inte möjligheten att FU-begränsa hade funnits. För de därpå följande åren indikerar resultaten att personupplklaringsprocenten skulle ha varit i storleksordningen knappt 2 procentenheter högre om inte FU-begränsning hade funnits. När det gäller tänkbara effekter på nivån sedan polisen fick befogenheter att FU-begränsa, indikerar resultaten på att personupplklarings-

procenten skulle ha varit knappt 0,5 procentenhet högre om förändringen inte hade ägt rum.

En annan fråga som analyserats är om själva utvecklingen av personupplklaringsprocenten påverkats av FU-begränsningarna, alltså utvecklingskurvans riktning och lutning. Ser man till hela perioden 2006–2014 visar resultaten att personupplklaringsprocenten skulle ha minskat även utan FU-begränsningar, men att minskningen skulle vara mindre. Resultaten indikerar att den faktiska minskningen på 3 procentenheter istället skulle ha varit i storleksordningen 2 procentenheter. Men ser man endast till den senare delen av perioden, åren 2011–2014, har påverkan på utvecklingen dock varit avsevärt mindre. Resultaten indikerar här en påverkan på utvecklingen av personupplklaringsprocenten endast handlar om enstaka promilleenheter (0,2 promilleenheter).

FU-begränsningarnas påverkan på personupplklaringen för olika brottstyper

Även om FU-begränsningarna inte har haft så stor effekt på utvecklingen av antalet personupplklarade brott och personupplklaringsprocenten totalt sett, kan det finnas en större påverkan på enskilda brottstyper där FU-begränsningarna utgör en högre andel av besluten. Som visats tidigare är det främst olika ingripandebrott, som narkotikabrott, trafikbrott, bedrägeribrott och snatterier, som står för ökningen av FU-begränsningar under den studerade perioden. Dessa brottskategorier svarar tillsammans för 57 procent av ökningen av samtliga FU-begränsningar. De utgör sammantaget även drygt hälften (omkring 60 procent) av de personupplklarade brotten under samma period. Brå har därför på samma sätt som tidigare i rapporten analyserat relationen mellan utvecklingen av FU-begränsningar respektive personupplklarade brott, samt vilken påverkan FU-begränsningarna kan ha haft på personupplklarade brott för de nämnda brottstyperna. En fullständig redovisning av analysen finns i bilaga 4.

Sammantaget visar resultaten från analyserna av brottskategorierna på samma mönster som det som kan ses för samtliga brott. Dels framgår att antalet beslut om FU-begränsningar respektive antalet personupplklarade beslut i stort sett följer samma utveckling även för de enskilda brottstyperna. Eftersom FU-begränsningsbesluten till stor del har följt den generella trenden för de personupplklarade brotten, finns det inget som tyder på att FU-begränsningsbesluten för de enskilda brottstyperna. Vidare framgår att FU-begränsningarna enligt den teoretiska maxhypotesen skulle ha kunnat påverka nivåerna av personupplklarade brott och personupplklaringsprocenten till viss del, men endast ha haft en marginell påverkan på utvecklingens riktning. En avvikelse från den

generella bilden utgörs dock av narkotikabrotten. När hypotesen om en maximal påverkan prövas för narkotikabrotten, framträder att personupplklaringsprocenten år 2014 hade ökat, i stället för att förbli på en stabil nivå. Eftersom detta är ett resultat från ett teoretiskt maximalt utfall, borde den reella påverkan dock vara betydligt mindre.

Statistikutveckling

Fram till nyligen har det saknats löpande statistik som gör det möjligt att följa upp användningen av beslut om FU-begränsning, och det ingår därför också i uppdraget att vid behov föreslå hur relevant statistik över användningen av FU-begränsning kan produceras löpande. Sedan uppdraget lämnades har Brå lanserat en ny officiell statistik över handlagda brott, som åtminstone delvis kan anses uppfylla behovet på en löpande statistik. De förslag som lämnas här har därför tagits fram mot bakgrund av den nya statistiken.

Ny statistik över handlagda brott redovisar FU-begränsningar

Från och med 2015 tar Brå fram löpande uppgifter om beslut om FU-begränsning inom ramen för den officiella statistiken över handlagda brott. I statistiken redovisas uppgifter årligen (slutlig statistik) och halvårsvis (preliminär statistik) om antalet beslut som fattats om anmälda brott och brottsmisstankar hos de brottsutredande myndigheterna. Besluten indelas övergripande efter om de har fattats före eller efter att en utredning har inletts och bedrivits, samt om det finns en skäligen misstänkt eller inte. Vidare indelas besluten efter typ av brott och efter region. Vissa typer av beslut särredovisas i statistiken, som personupplärande beslut, och alltså även beslut om FU-begränsning. Genom utvecklingen har möjligheterna att följa upp användningen av FU-begränsningsbeslut således förbättras väsentligt.

Förslag till vidareutveckling

Trots att uppgifter om FU-begränsningar numera tas fram löpande inom ramen för den officiella kriminalstatistiken, kan det fortfarande finnas skäl att förbättra och utvidga redovisningen. Mot bakgrund av statistikanvändarnas behov av vidareutveckling och utifrån de insikter som har vunnits i arbetet med föreliggande

studie, har Brå kunnat identifiera ett antal utvecklingsspår för att ytterligare förbättra redovisningen av den löpande statistiken över FU-begränsningsbeslut (Brå 2013b).

Utveckling på kort sikt

På kortare sikt föreslår Brå att statistiken vidareutvecklas till att redovisa beslut om FU-begränsningar för andra enheter, utöver för de handlagda brott som redovisas i dag, exempelvis för misstänkta personer och brottsmisstankar. Det skulle ge en mer nyanserad bild av besluten om FU-begränsningar. Det skulle också förbättra jämförbarheten med annan statistik, exempelvis den statistik som tas fram inom ramen för de brottsutredande myndigheternas verksamhetsuppföljning. Detta kommer att kunna göras inom ramen för den revidering som planeras för statistiken över misstänkta personer under de kommande åren. Revideringen är tänkt att utmynna i två nya produkter: dels en reviderad statistik över misstänkta personer, dels en ny statistik över brottsmisstankar. Bägge produkterna är tänkta att följa samma indelningar som den nya statistiken över handlagda brott, vilket skulle innebära att beslut om FU-begränsningar även särredovisas i de två statistikprodukterna. Statistik över FU-begränsningsbeslut om brottsmisstankar tas i dag fram av Åklagarmyndigheten, och förslaget på nyutveckling skulle därför innebära en ökad jämförbarhet med den statistiken (Åklagarmyndigheten 2014b).

Utveckling på lång sikt

På längre sikt kan två andra förslag till vidareutveckling eventuellt realiserars. Det ena avser möjligheten att såväl handlagda brott som brottsmisstankar där utredning har inletts skulle indelas efter om det är polisen eller åklagaren som är förundersökningsledare i brottsutredningen. Detta är en mycket efterfrågad uppgift från statistikens centrala användare, inte minst myndigheterna inom det tidigare ledet av rättsväsendet. Att indela besluten om FU-begränsning men också andra typer av beslut efter förundersökningsledarskap skulle underlag till mer fördjupade studier om den brottsutredande verksamheten. Exempelvis skulle ansvarsfördelningen och skillnaderna i resultat mellan polis och åklagare kunna belysas med hjälp av statistiken. Med en sådan indelning skulle den löpande statistiken således kunna erbjuda ett mer relevant underlag för uppföljning av användningen av FU-begränsningar, vilket skulle vara till nytta för utredningar och analyser av den brottsutredande verksamhetens resultatutveckling. Brå har dock ingen klar bild av om det finns förutsättningar för en sådan redovisning. En löpande och kvalitetssäkrad statistik på området förutsätter i princip att Brå kan få tillgång till strukturerade uppgifter om för-

undersökningsledning. För att kunna förverkliga förslaget behöver Brå därför först utreda vilka uppgifter som finns tillgängliga hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Om bedömningen är att det saknas tillförlitliga strukturerade uppgifter, kan dialoger om möjligheten att vidareutveckla utbytena av information föras med de myndigheter som lämnar uppgifter till brottsstatistiken.

Det andra långsiktiga utvecklingsspåret rör möjligheten att redovisa de grunder på vilka FU-begränsningsbesluten fattas. Behovet av en mer detaljerad indelning efter bakomliggande grunder och motiveringar till besluten rör dock samtliga de beslut som redovisas i statistiken, och här bör därför ett helhetsgrepp tas. Initialt kommer också kvaliteten i de koder som används vid beslutsfattande att behöva analyseras och säkerställas, företrädesvis i samråd med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Som framgår av resultaten från studien har Brå möjlighet att redovisa på vilka grunder som beslut om FU-begränsning fattas, och det är alltså möjligt för intresserade användare att redan i dag beställa statistikuppgifter eller uttag till forskning från Brå.

Referenser

- Bring, T. m.fl. (2009) *Förundersökning*. Upplaga 4. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Kriminalstatistik 2007*. Rapport 2008:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2013a). *Målgruppsanpassning av kriminalstatistiken*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2013b). *Handläggningstider i rättskedjan. Utveckling sedan 2008*. Rapport 2013:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2013c). *Användningen av Polisens beslutskoder. En kvalitetsstudie inom kriminalstatistiken*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014a). *Utvecklingen för åtalsunderlåtelse under 2000-talet*. Kortanalys. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014b). *Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning? Slutrapport i uppdraget "Satsningen på fler poliser"*. Rapport 2014:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014c). *Kriminalstatistik 2013*. Rapport 2014:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Kommittédirektiv 2009:50. *Förändrade regler om förundersökningsbegränsning i brottmål*.
- Proposition 1981/82:41. *Om förundersökningsbegränsningar m.m.*
- Rikspolisstyrelsen (2013a). *Inspektion av polismyndigheternas arbete med brottssamordning*. Tillsynsrapport 2012:12. Stockholm: Polisen.
- Rikspolisstyrelsen (2013b). *Nationella riktlinjer avseende dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning*. Stockholm: Polisen.
- Riksåklagaren (2006). *Effektivare hantering av stora och komplicerade ärenden*. Idéskrift.
- Riksåklagaren (2008). *Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*. Riktlinjer 2008:2, konsoliderad version.

- SOU 2010:43. *Förundersökningsbegränsning*. Betänkande av Utredningen om förundersökningsbegränsningar. Stockholm: Fritzes.
- Åklagarmyndigheten (2012). *Förtal och förolämpning*. RättsPM 2012:1. Stockholm: Utvecklingscentrum Åklagarmyndigheten.
- Åklagarmyndigheten (2014a). *Förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning vid förmögenhetsbrott*. Tillsynsrapport 2014:2 Stockholm: Utvecklingscentrum Åklagarmyndigheten.
- Åklagarmyndigheten (2014b). *Årsredovisning 2014*. Stockholm: 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

Tabeller och diagram till kapitlet
användningen av FU-begränsning

FU-begränsningarnas omfattning

Tabell 2.1. Antal och andel (%) FU-begränsningsbeslut (FUB) av samtliga beslut om brott och brottsmisstankar. Totalt samt indelat efter om beslut avsåg brott med respektive utan skäligen brottsmisstankar, år 2006–2014

År	Andel (%) FUB om brott utan skäligen brottsmisstankar			Andel (%) FUB om brott med skäligen brottsmisstankar			Totala FUB	Samtliga beslut	Andel (%) beslut om FUB av samtliga beslut
	FUB om brott utan skäligen brottsmisstankar	Samtliga beslut om brott utan skäligen brottsmisstankar	Andel (%) FUB om brott utan skäligen brottsmisstankar	FUB om brott med skäligen brottsmisstankar	Samtliga beslut på skäligen brottsmisstankar	Andel (%) FUB om brott med skäligen brottsmisstankar			
2006	10 228	833 572	1	21 463	429 979	5	31 691	1 263 551	3
2007	14 936	956 298	2	25 373	469 498	5	40 309	1 425 796	3
2008	15 868	1 015 926	2	30 562	535 235	6	46 430	1 551 161	3
2009	15 355	966 776	2	44 282	580 995	8	59 637	1 547 771	4
2010	13 875	919 126	2	45 666	594 303	8	59 541	1 513 429	4
2011	12 861	953 441	1	43 973	601 500	7	56 834	1 554 941	4
2012	14 796	961 607	2	37 419	570 520	7	52 215	1 532 127	3
2013	13 735	955 541	1	38 209	551 710	7	51 944	1 507 251	3
2014	14 335	1 044 402	1	46 914	564 301	8	61 249	1 608 703	4

Grunder för FU-begränsning

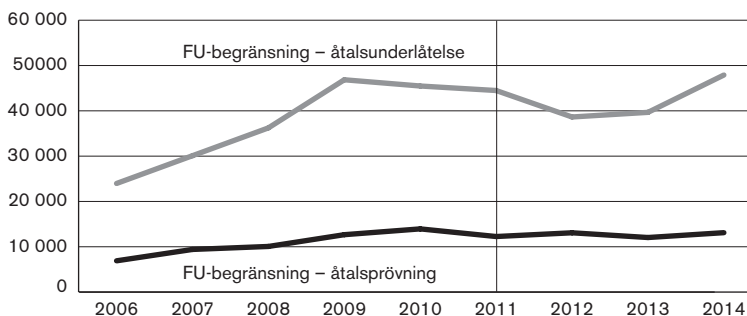
Tabell 2.2. Antalet FU-begränsningsbeslut (FUB) uppdelat efter grunder för FU-begränsning samt om besluten avsåg brott med respektive utan skäliga brottsmisstankar, år 2014.

Rättsliga grunder för FU-begränsning	Antal FUB om brott med skäliga misstankar	Antal FUB om brott utan skäliga misstankar
Åtalsunderlåtelse döms för annat	25 995	2 015
Åtalsunderlåtelse tidigare dömd	12 143	843
Åtalsunderlåtelseböter	2 878	1 126
Åtalsprövning åtal ej påkallat	2 222	6 891
Åtalsprövning angivelse saknas	1 001	1 291
Åtalunderlåtelse psykiatrisk vård	809	165
Åtalsunderlåtelse fritext	704	500
Åtalsprövning fritext	283	532
Åtalunderlåtelse funktionshindrad	242	51
Åtalsunderlåtelse villkorlig dom	242	22
Åtalsprövning företagsbot	123	116
Åtalsprövning målsägande	120	647
Disproportionsfall	76	106
Åtalsunderlåtelse uppenbart krävs ej åtal	42	9
FU-begränsning LUL	30	16
FU-begränsning LVM	4	5

Tabell 2.3. Antalet FU-begränsningsbeslut (FUB) uppdelat efter grunder för FU-begränsning, år 2006–2014

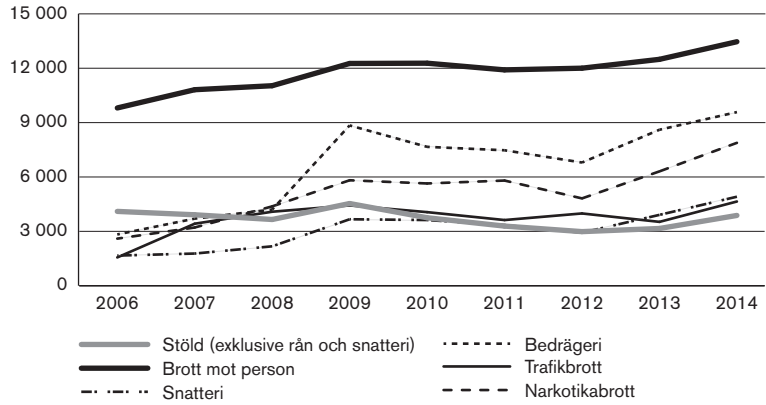
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FU-begränsning – åtalsprövning	6 898	9 407	10 068	12 665	13 944	12 259	13 083	12 039	13 109
FU-begränsning – åtalsunderlåtelse	23 968	30 097	36 233	46 854	45 479	44 485	38 642	39 663	47 903
FU-begränsning – övriga rättsliga grunder	809	805	129	118	118	90	490	242	237
Total	31 675	40 309	46 430	59 637	59 541	56 834	52 215	51 944	61 249

Figur 2.1. Antalet FU-begränsningsbeslut (FUB) uppdelat efter grunder för FU-begränsning, år 2006–2014.

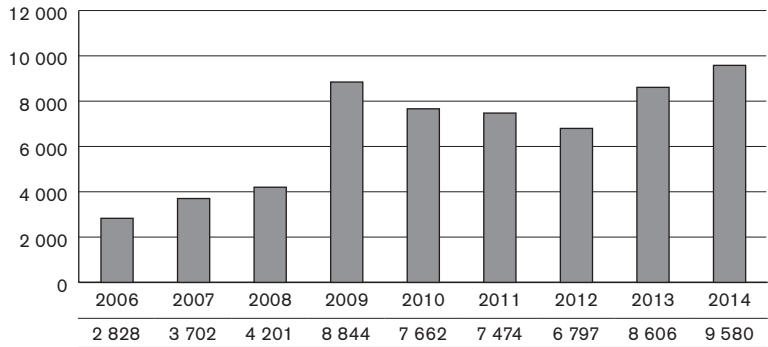


FU-begränsning efter brottstyp

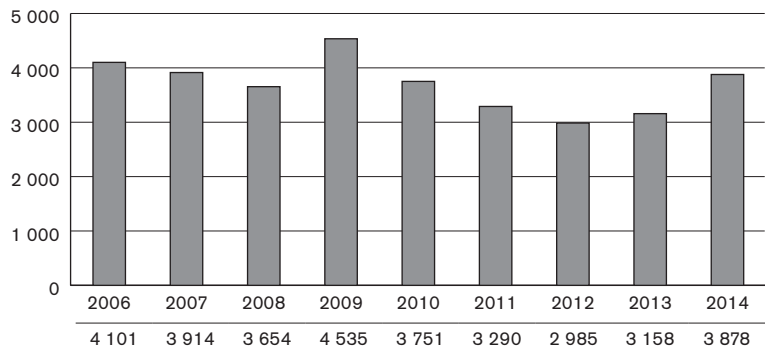
Figur 2.2. Antalet FU-begränsningsbeslut efter brottskategori, åren 2006–2014.

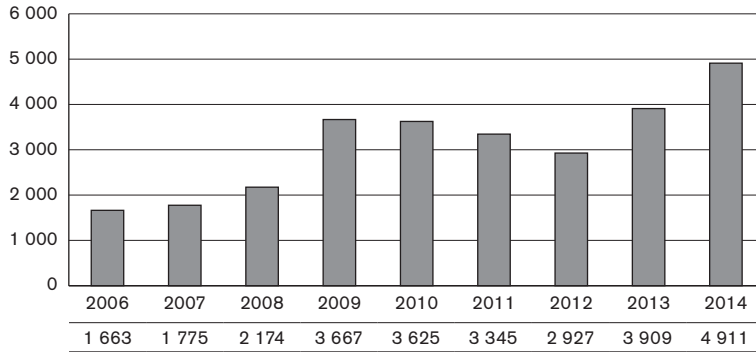
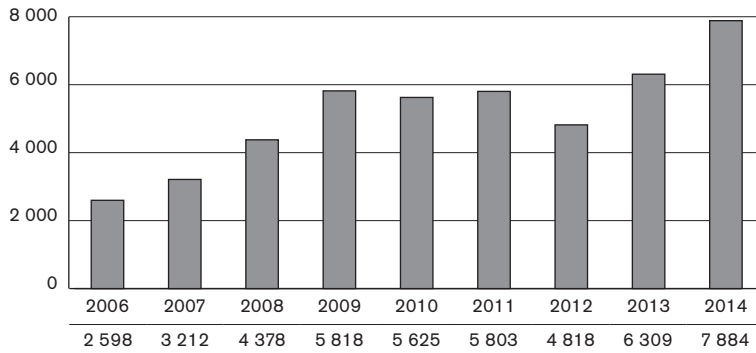
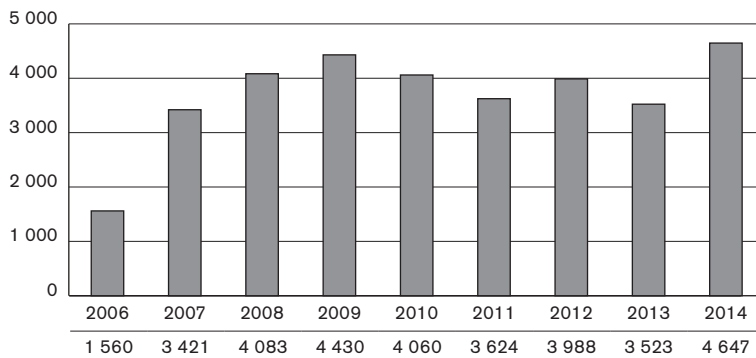


Figur 2.3. FU-begränsningsbeslut om bedrägeribrott 2006–2014

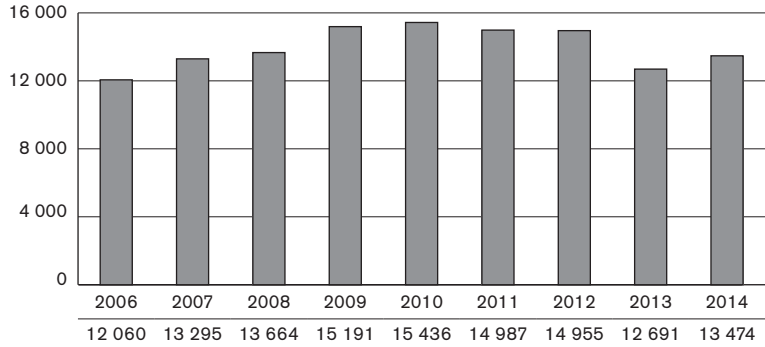


Figur 2.4. Antalet FU-begränsningar rörande stöldbrott (exkl. rån) 2006–2014



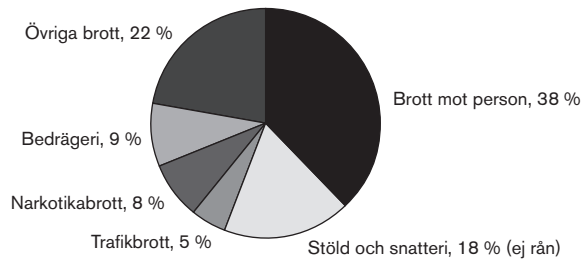
Figur 2.5. Antalet FU-begränsningar rörande snatterier 2006–2014**Figur 2.6. Antalet FU-begränsningar rörande narkotikabrott 2006–2014****Figur 2.7. Antalet FU-begränsningar rörande trafikbrott 2006–2014**

Figur 2.8. Antalet FU-begränsningar rörande brott mot person 2006–2014

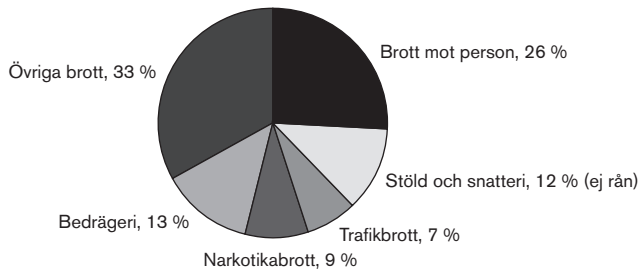


Brottsstruktur FU-begränsningsbeslut

Figur 2.9. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut per brottskategori av det totala antalet FU-begränsningar år 2006.



Figur 2.10. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut per brottskategori av det totala antalet FU-begränsningar år 2012.



FU-begränsning – unga och vuxna skäligen misstänkta personer

Tabell 2.4. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut för unga respektive vuxna skäligen misstänkta personer.

År	15–17 år	18– år
2006	3	5
2007	4	6
2008	4	6
2009	6	8
2010	5	8
2011	5	7
2012	4	7
2013	4	7
2014	4	9

Tid från anmälan till beslut om FU-begränsning

Tabell 2.5. Tid (dagar) från brottsanmälan till beslut om FU-begränsning (FUB) för beslut om brott med respektive utan skälig misstanke

Beslutsår	Antal FUB	undre kvartil	median	övre kvartil
2006	31 597	18	73	223
2007	35 807	19	76	218
2008	39 648	18	77	222
2009	55 387	18	81	205
2010	53 741	15	65	176
2011	52 699	14	64	182
2012	47 390	13	59	171
2013	51 578	14	71	183
2014	60 889	13	68	196
Beslutsår	Antal FUB	undre kvartil	median	övre kvartil
2006–2012	316 269	16	70	196
2013–2014	112 467	13	69	190

Tabell 2.6. Tid (dagar) från brottsanmälan till beslut om FU-begränsning (FUB) för beslut om brott utan skälig misstanke

Beslutsår	Antal FUB	undre kvartil	median	övre kvartil
2006	10 211	9	31	120
2007	11 240	9	35	142
2008	10 340	7	26	121
2009	13 292	6	30	110
2010	10 994	5	14	65
2011	10 904	4	11	55
2012	11 681	4	11	47
2013	13 684	3	14	126
2014	14 292	2	9	60
Beslutsår	Antal FUB	undre kvartil	median	övre kvartil
2006–2012	78 662	6	20	97
2013–2014	27 976	3	11	84

Tabell 2.7. Tid (dagar) från brottsanmälan till beslut om FU-begränsning (FUB) för beslut om brott med skälig misstanke

Beslutsår	Antal FUB	undre kvartil	median	övre kvartil
2006	21 386	30	99	276
2007	24 567	28	99	249
2008	29 308	30	102	248
2009	42 095	28	96	242
2010	42 747	25	79	202
2011	41 795	26	84	206
2012	35 709	28	85	202
2013	37 894	29	92	222
2014	46 597	28	94	232
Beslutsår	Antal FUB	undre kvartil	median	övre kvartil
2006–2012	237 607	27	90	225
2013–2014	84 491	28	93	228

Bilaga 3

Diagram och tabeller till kapitlet om FU-begränsningar och personuppklarade brott

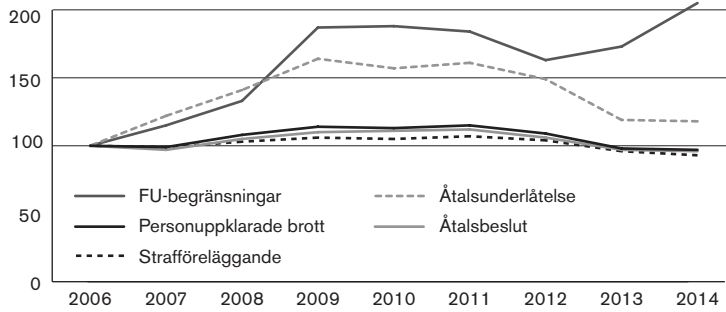
Anmälda brott totalt, samt uppklarade brott med skäligen misstänkt person 2006–2014

Tabell 3.1 Anmälda brott totalt, samt uppklarade brott då misstänkt person finns år 2006–2014.

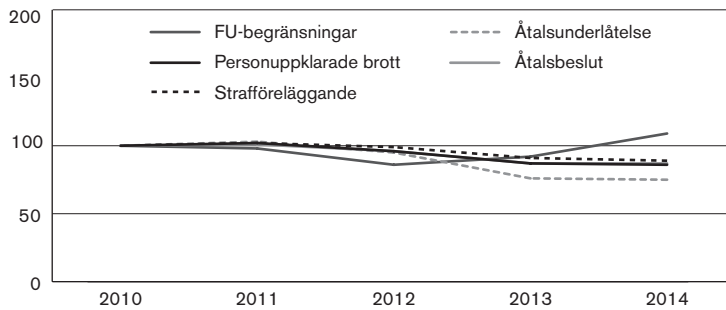
År	Anmälda brott	Totalt uppklarade med skäligen misstänkt	Totalt personuppklarade	Åtalsbeslut	Strafföreläggande	Åtalsunderlåtelse	FU-begränsning
2006	1 226 587	275 203	215 200	161 942	35 699	17 559	19 121
2007	1 316 026	279 529	213 743	157 058	35 197	21 488	21 906
2008	1 382 138	307 613	231 602	169 972	36 827	24 803	25 357
2009	1 408 776	337 383	244 879	178 293	37 759	28 827	35 722
2010	1 370 364	342 889	244 240	179 170	37 479	27 591	35 978
2011	1 416 176	344 920	247 959	181 337	38 279	28 343	35 179
2012	1 402 304	328 536	234 431	171 310	36 987	26 134	31 089
2013	1 401 577	328 895	211 493	156 420	34 122	20 951	33 171
2014	1 443 745	340 757	209 367	155 317	33 280	20 770	39 227

Utveckling av FU-begränsningar i relation till personupplklarade brott

Figur 3.1. Utveckling av personupplklarade brott och FU-begränsningar (total) (Index, 2006 = 100)

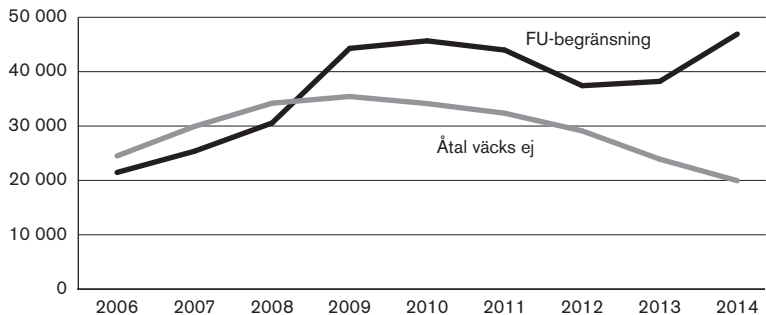


Figur 3.2. Utveckling av personupplklarade brott och FU-begränsningar (total) (Index, 2010 = 100)



Utveckling av FU-begränsningar i relation till negativa åtalsbeslut

Figur 3.3. Utveckling av antalet FU-begränsningar (total) och antalet negativa åtalsbeslut år 2006-2014.



Metod och beräkningar för hypoteser

Maxhypotesen

Det hypotetiskt maximala antalet personupplklarade brott beräknades genom att addera antalet FU-begränsningar till antalet personupplklarade brott respektive år.

$$\text{Personupplklarade brott enligt maxhypotes} = \\ \text{Personupplklarade brott} + \text{FU-begränsningar}$$

Den hypotetiskt maximala personupplklaringsprocenten beräknades därefter som nedan:

$$\text{Personupplklaringsprocenten enligt maxhypotesen} = \\ \frac{\text{Personupplklarade brott} + \text{FU-begränsningar}}{\text{Anmälda brott}}$$

Hypotes med oförändrad FUB-nivå sedan 2006

Beräkningen av ett hypotetiskt antal personupplklarade brott givet en oförändrad nivå av FU-begränsningar sedan 2006 har gjorts i följande steg:

Först beräknades hur stor andel antalet FU-begränsningar (FUB) utgjorde av antalet anmälda brott 2006. Det gav en andel på 0,016 beslut om FU-begränsningar av antalet anmälda brott 2006.

Denna andel används sedan för att beräkna en hypotetisk oförändrad användning av FU begränsningar respektive år 2007–2014.

$$\text{Oförändrat antal FUB} = \\ 0,015 \cdot \text{Anmälda brott}$$

Det beräknade antalet oförändrade FU-begränsningar subtraherades sedan från det faktiska antalet FU-begränsningar respektive år för att få ett mått på förändringen av antalet FU-begränsningar jämfört med år 2006.

$$\text{Ökat antal FUB} = \\ \text{Faktiskt antal FUB} - \text{Oförändrat antal FUB}$$

Det ökade antalet FUB adderades slutligen till de personupplklarade brotten respektive år för att beräkna ett hypotetiskt antal personupplklarade brott givet en oförändrad nivå av FU-begränsningar sedan 2006.

$$\text{Personupplklarade brott med oförändrad FUB-nivå 2006} = \\ \text{Faktiskt personupplklarade brott} + \text{Ökad användning FUB}$$

Den hypotetiska personupplklaringsprocenten beräknades därefter som nedan:

$$\text{Personupplklaringsprocent med oförändrad FUB-nivå 2006} = \frac{\text{Faktiskt antal personupplklarade brott} + \text{Ökad användning FUB}}{\text{Anmälda brott}}$$

Bilaga 4

FU-begränsningarnas potentiella påverkan på olika brottstyper

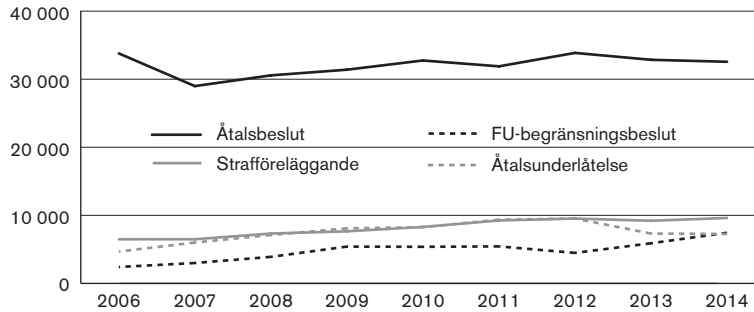
Nedan följer en mer detaljerad beskrivning av den påverkan som FU-begränsningar kan ha haft på personuppklaringen för olika brottstyper. För brottstyperna nedan har FU-begränsningsbeslutens utveckling undersökts jämfört med de personuppklarande beslutens utveckling. För samtliga genomgångna brottstyper har också en prövning av den maximala teoretiska effekten gjorts, under antagandet att alla FU-begränsningar i stället hade mynnat ut i ett personuppklarande beslut.

Nedgången av personuppklarade narkotikabrott beror på färre åtalsunderlåtelse

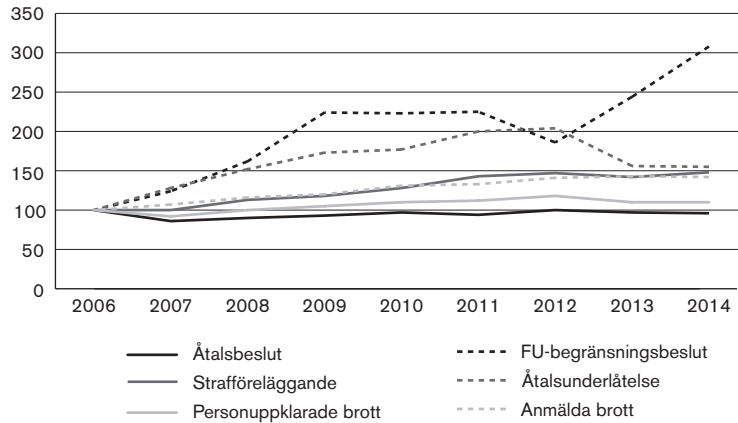
De personuppklarade narkotikabrotten ökade med tio procent sett till hela den studerade perioden. Trots ökningen i antalet personuppklarade narkotikabrott sjönk personuppklaringsprocenten stadigt under hela perioden. Detta beror till stor del på att antalet anmälda narkotikabrott ökade i betydligt högre grad än de personuppklarade narkotikabrotten.

Ökningen i de personuppklarande besluten består till störst del av åtalsunderlåtelse och strafförelägganden, medan åtalsbesluten minskade något. Som för totalen följde FU-begränsningarna utvecklingen för åtalsunderlåtelse och strafförelägganden fram till 2012. Under perioden 2013–2014 ökade FU-begränsningarna, medan åtalsunderlåtelse minskade något. Det finns alltså indikation på att det kan ha skett en förflyttning från åtalsunderlåtelse till FU-begränsningar i slutet av perioden (se figur 4.1–4.2).

Figur 4.1. Utveckling av antalet personuppklarande beslut och FU-begränsningar för narkotikabrott 2006–2014



Figur 4.2. Utveckling av personuppklarade brott och FU-begränsningar för narkotikabrott åren 2006–2014 (Index, 2006 = 100).

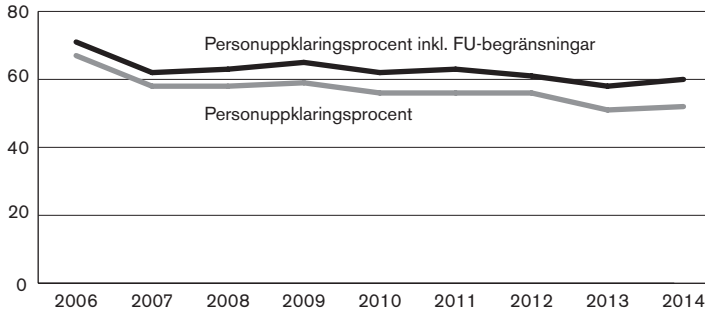


Trots att perioden är kort kan det tyda på att ökningen av FU-begränsningsbesluten i slutet av perioden står för en del av nedgången i personuppklarade narkotikabrott.

FU-begränsningar kan ha bidragit till utvecklingen av personuppklaringsprocenten för narkotikabrott

En prövning för narkotikabrotten av maxeffekten av FU-begränsningarnas påverkan ger vid handen att det kan röra sig om en relativt stor påverkan på nivån, men en desto mindre påverkan på utvecklingen. Utvecklingen av den hypotetiska och den faktiska personuppklaringsprocenten för narkotikabrott följde varandra under hela perioden fram till 2013 (figur 4.3). År 2014 planade dock den faktiska ut medan den hypotetiska ökade något, vilket skulle kunna tyda på en viss påverkan av användningen av FU-begränsningar.

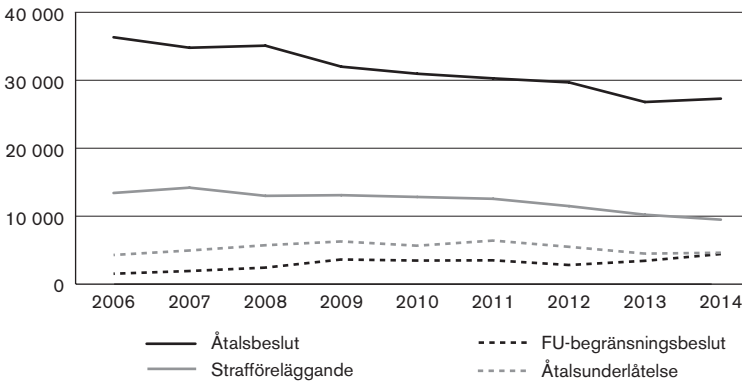
Figur 4.3. Utveckling av personupplklaringsprocenten totalt, samt vid ett hypotetiskt scenario för narkotikabrott. Åren 2006–2014.



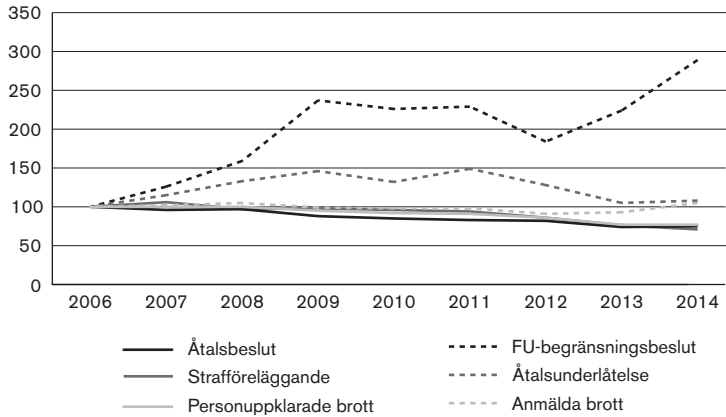
Nedgången av personupplklarade trafikbrott domineras av åtalsbeslut och strafförelägganden

Antalet personupplklarade trafikbrott minskade under hela perioden, samtidigt som de anmälda brotten låg på en stabil nivå fram till 2012 och sedan ökade 2014. Sammantaget innebär det att personupplklaringsprocenten sjönk från 69 procent 2006, till 50 procent 2014. Minskningen av de personupplklarade trafikbrotten dominerades av en nedgång i åtalsbeslut och strafförelägganden. Åtalsunderlåtelseorna ökade i början av perioden, och låg därefter på en relativt stabil nivå fram till 2011, då de minskade något (figur 4.4–4.5).

Figur 4.4 Utveckling av antalet personupplklarande beslut och FU-begränsningar för trafikbrott 2006–2014



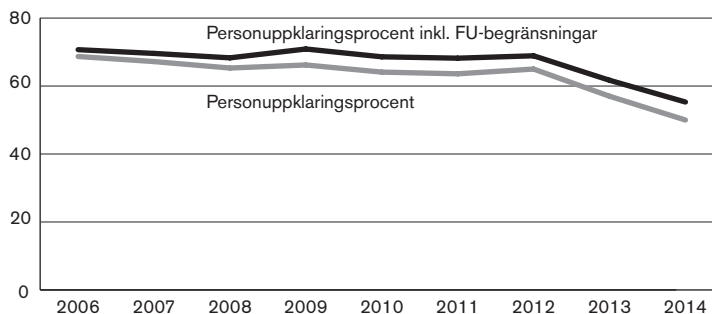
Figur 4.5 Utveckling av personuppklarade brott och FU-begränsningar för trafikbrott åren 2006–2014 (Index, 2006 = 100).



Antalet FU-begränsade trafikbrott mer än trefaldigades under perioden. De uppvisade dock, precis som övriga beslut, en nedgång 2012. Som för samtliga brott följde FU-begränsningarna vid trafikbrott utvecklingen för de personuppklarande besluten fram till 2012. I slutet av perioden ökade FU-begränsningarna igen, och även åtalsbesluten ökade något 2014. Utvecklingen för övriga personuppklarande beslut var dock fortsatt minskande för att sedan plana ut något 2014. Även för trafikbrott finns en samvariation mellan FU-begränsningar och de personuppklarande besluten. FU-begränsningar kan ha bidragit marginellt till utvecklingen av personuppklaringsprocenten för trafikbrott

När den maximala effekten av FU-begränsningar prövas för trafikbrotten, framgår återigen att FU-begränsningarna endast kan ha bidragit marginellt till den nedåtgående utvecklingen av personuppklaringsprocenten för trafikbrotten. Sett till hela perioden är skillnaden i utveckling drygt 3 procentenheter. Tittar man på perioden för minskningen i den totala personuppklaringsprocenten, 2011–2014, är skillnaden i utveckling mellan de båda mycket mindre – knappt en procentenhet (figur 4.6).

Figur 4.6. Utveckling av personuppklaringsprocenten totalt, samt vid det hypotetiska scenariot för trafikbrott. Åren 2006–2014.

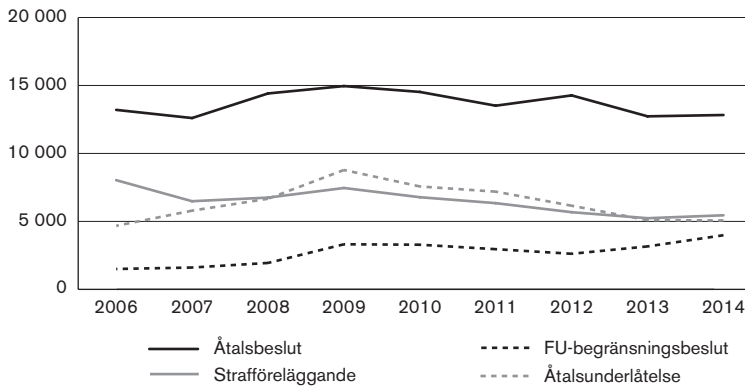


Nivån ökar något under perioden givet maxhypotesen. Från 2009, då andelen FU-begränsningar var relativt stabil, var skillnaden i nivå runt 5 procentenheter. Det framgår alltså – trots den stora ökningen av beslut om FU-begränsning – att dessa endast har bidragit marginellt till den minskande utvecklingen av personupplklaringsprocenten för trafikbrotten.

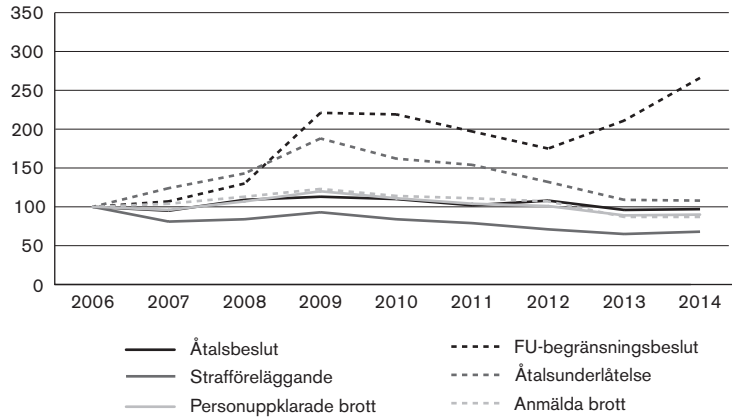
Personupplklaringsprocenten för snatterier har ökat

Både antalet personupplklarade snatterier och antalet anmälda snatterier minskade under perioden 2006–2014, de anmälda brotten ökade dock i högre grad än de personupplklarade brotten. Personupplklaringsprocenten för snatterier ökade därför med 2 procentenheter under perioden, till 48 procent 2014. Även när det gäller snatterier följde FU-begränsningsbesluten utvecklingen för de personupplklarande besluten fram till 2012. När sedan FU-begränsningarna ökade både 2013 och 2014, minskade antalet personupplklarande beslut 2013, och planade sedan ut 2014. Av de personupplklarande besluten var det främst åtalsunderlåtelse och strafförelägganden som minskade, medan åtalsbesluten låg på en stabil nivå.

Figur 4.7. Utveckling av antalet personupplklarade brott och FU-begränsningar för snatteri 2006–2014.



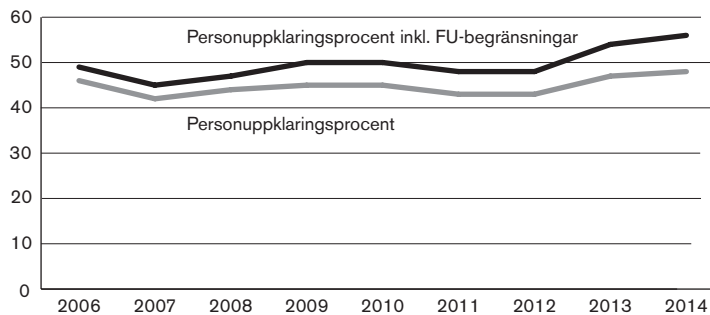
Figur 4.8. Utveckling av personupplarade brott och FU-begränsningar för snatteri åren 2006–2014 (Index, 2006 = 100).



Antalet FU-begränsade snatteribrott nästan fördubblades mellan 2006 och 2014, snatterier är också ett av de brott där även andelen FU-begränsningar av samtliga beslut ökade relativt mycket under perioden. Samvariationen med de personupplärande besluten är också stor för snatteribrott, men återigen endast fram till 2012. Under åren därefter minskade antalet personupplarade snatteribrott i nästan samma utsträckning som antalet beslut om FU-begränsning ökade (figur 4.7–4.8). Det skulle kunna tyda på att beslut om FU-begränsning har inverkat på antalet personupplarade snatterier 2013–2014.

Om den maximala teoretiska effekten prövas även för snatterier, framgår dock att FU-begränsningarna endast kan ha bidragit marginellt till den minskande utvecklingen av personupplärandeprocenten för snatterier, även om skillnaden i utveckling är något större när det gäller snatterier (se figur 4.9).

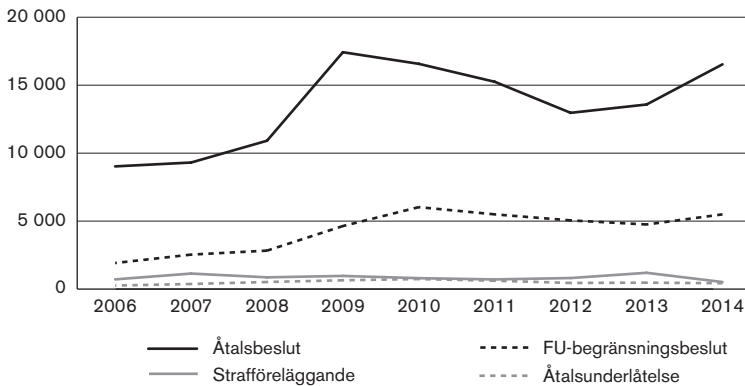
Figur 4.9. Utveckling av personupplärandeprocent och hypotetiskt scenario för snatterier 2006–2014.



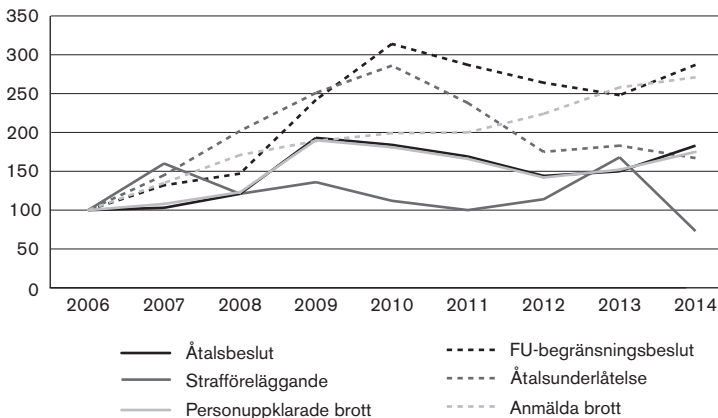
Bedrägeribrotten en annan utveckling

För bedrägeribrott har antalet personupplklarade brott nästan fördubblats – från 10 000 till 17 500 – mellan åren 2006 och 2014. Men även de anmälda brotten ökade, de nästan trefaldigades under perioden, och följaktligen sjönk personupplklaringsprocenten – från 17 procent 2006 till 11 procent 2014. De personupplklarande besluten för bedrägeribrott utgjordes nästan uteslutande av åtalsbeslut. Utvecklingen för de personupplklarande besluten om bedrägeribrott skiljer sig något från övriga brottstyper. Efter en nedgång ökade samtliga personupplklarande beslut från 2012. Utvecklingen för FU-begränsningsbesluten följde i princip samma mönster. Trots att dessa tredubblades under perioden, tyder ingenting på att ökningen påverkat utvecklingen av personupplklarade bedrägeribrott (figur 4.10–4.11).

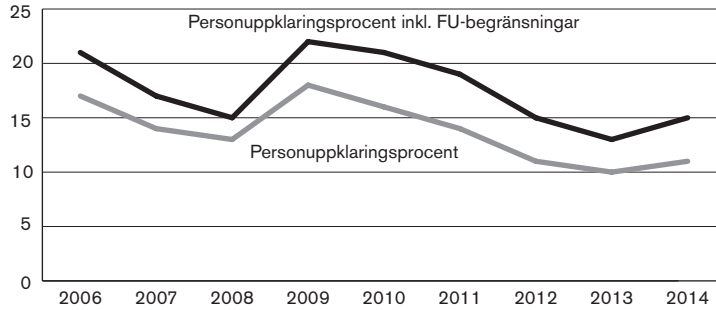
Figur 4.10. Utveckling av antalet personupplklarade brott och FU-begränsningar för bedrägeribrott 2006–2014.



Figur 4.11. Utveckling av personupplklarade brott och FU-begränsningar för bedrägeribrott åren 2006–2014 (Index, 2006 = 100).



Figur 4.12. Utveckling av personupplklaringsprocent brott och hypotetiskt scenario för bedrägeribrott 2006–2014.



När maxeffekten prövas för bedrägeribrott visar det på samma resultat, relativt stor påverkan på nivån, men mindre på utvecklingen av personupplklaringsprocenten (se figur 5.12). En möjlig förklaring till detta kan vara att man arbetar effektivt med FU-begränsning och genom det kan koncentrera utredningsresurserna till att slutredovisa bra utredningar. Ökningarna i både de personupplklarande besluten och FU-begränsningarna speglar ett effektivt utredningsarbete.

Bilaga 5

Datakvalitet

Brås statistikdatabas, som lagrar grunduppgifterna till den officiella kriminalstatistiken, omfattar strukturerad information i brottmål som har registrerats i olika ärendehanteringssystem inom rättsväsendet och därefter levererats till Brå. De underlag som har tagits fram för studien baseras på uppgifter som har hämtats från polisens ärendehanteringssystem RAR och Pust, samt åklagarnas ärendehanteringssystem Brådis och Cåbra. Data kontrolleras och kompletteras av Brå och överlag bedöms kvaliteten i grunddata vara god.

Databasen – en totalundersökning

Uppgifterna i databasen är en totalundersökning av de beslut som fattats på anmälda brott och skäliga brottsmisstankar av brottsutredande myndigheter under respektive kalenderår. De flesta uppgifter i databasen levereras till Brå via dataöverföring från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket, och det finns inga indikationer på brister i leveranserna. Täckningsfelet bedöms överlag vara mycket litet. Viss övertäckning kan dock förekomma i de fall polisen och åklagaren registrerar samma brott i sina respektive ärendehanteringssystem men med olika ID-nummer. Motsvarande kan även ske mellan olika polismyndigheter. Att samma brott registreras med olika ID kan ske på grund av problem i den tekniska kommunikationen mellan åklagare och polis eller polismyndigheter emellan. I vissa fall kan felkällan kontrolleras och åtgärdas. En annan källa till övertäckning är om samma brott anmäls vid flera olika polismyndigheter eller flera gånger vid samma polismyndighet, av olika anmälare vid olika tillfällen. Denna typ av felkälla är dock mycket svår att kontrollera och åtgärda.

Undertäckning bedöms vara mycket liten generellt sett. Viss undertäckning kan dock ha uppstått i samband med systemskiften. Under den studerade perioden har två systemskiften skett, 2006 respektive 2013, som i någon mån kan ha påverkat indata som leverats till Brå dessa år. I början av 2007 införde Åklagarmyn-

digheten det nya ärendehanteringssystemet Cåbra, som ersatte ärendehanteringssystemet Brådis. Systemomläggningen innebar att åklagarna även kunde registrera brott, och inte endast brottsmisstankar. Innan 2006 fick Brå därför skatta antalet brott som registrerades hos åklagarna. På grund av att denna metod var förenad med viss osäkerhet finns det ett visst bortfall i antalet anmälda brott 2006. Bortfallet är fokuserat till vissa brottstyper och rör endast brott som saknar skäligen brottsmisstankar, varför de antas ha en mycket liten påverkan på studien (Brå 2008).

Den 18 februari 2013 driftsätte Polisen det RIF-anpassade ärendehanteringssystemet RAR och i samband med detta infördes en mer detaljerad beslutsstruktur (Brå 2014c). Tiden inför att den nya strukturen infördes fick polisen registrera beslut om FU-begränsning med en delvis manuell rutin och det är därför möjligt att det kan finnas ett litet bortfall av besluten tagna under tiden fram till driftsättningen (1 jan-18 feb 2013). Brå har fått in beslut från Polisen alla årets månader och kan se att de ökade successivt under hela året. Under januari-februari 2013 låg besluten på en lägre nivå (290 respektive 830 beslut), vilket delvis kan bero ett successivt införande, delvis på ett bortfall. I mars då systemet var fullt ut implementerat låg var besluten cirka 1 000, och under månaderna därefter låg de mellan cirka 820 och 1 500 beslut per månad. Bedömningen är därmed att det eventuella bortfallet under årets två första månader i skulle kunna uppgå till maximalt 1 000 beslut, vilket utgör 4,6 procent av samtliga beslut fattade hos polisen 2013. Troligtvis är bortfallet lägre eftersom antalet beslut alltså borde ha varit lägre under årets första månader.

Sammantaget är det Brås bedömning att de två systemskiftena under perioden inte kan ha påverkat resultatet i någon betydande utsträckning.

Kvalitet i uppgifter om brott och beslut

De uppgifterna om anmälda brott och brottsmisstankar som levereras till Brås statistikdatabasen omfattar uppgifter om typ av brott samt typ av beslut, som registreras in med hjälp av bestämda klassifikationssystem. Brå kontrollerar att koden är korrekt vid inläsning av uppgifterna och kvaliteten i uppgifterna kan påverkas främst av felspecificeringar vid inmatningen. Sådana fel är svåra att upptäcka och för att få en bättre förståelse för kvaliteten i brotts- och beslutskoder genomför Brå med viss periodicitet fördjupande kvalitetsstudier.

Under 2011 genomförde Brå en kvalitetsstudie av brottskoder. Resultatet visar att omkring 13 procent av brotten är felkodade, det är samma nivå som när SCB gjorde en likande studie av brottskodernas kvalitet på 70-talet. Felkodningen sker dock oftast på den mer detaljerade nivån och påverkar således mest fördelningen

av brott inom de olika brottskategorierna. Det är således sällan som anmälningarna skulle ha kodats till en helt annan brottskategori och på den övergripande nivån anses kvaliteten på brottsredovisningen därför vara god (Brå, 2012).

En kvalitetsstudie av beslutskoderna för nedläggning hos polisen gjordes år 2013. Denna avsåg en gamla beslutskodsstrukturen för beslut som gällde fram till 2012. Ett huvudresultat från studien var att det fanns ett överutnyttjande av odefinierade besluts-koder hos polisen (s.k. övrigt/annat-koder), där tillgängliga specificerade koder hade kunnat användas. Mätfelet ger i detta fall upphov till brister i kvaliteten vid indelningar med hög detaljeringsgrad. De så kallade övrig/annat-koderna ger upphov till osäkerhet vad gäller både nivån och strukturen av de beslut som kan specificeras när det gällde nedlägningsbeslut. På den mer övergripande nivån bedöms dock kvaliteten vara god, i synnerhet sedan den nya strukturen infördes 2012. Detsamma gäller för de lagföringsbeslut och andra beslut som fattas av åklagare (Brå 2013c).

I syfte att göra polisens och åklagarnas utredningsarbete effektivare, infördes 1982 så kallad förundersökningsbegränsning som ett alternativ till att fortsätta driva en utredning fullt ut. Genom att besluta om förundersökningsbegränsning kan polisen eller åklagaren alltså, under vissa förutsättningar, avstå från att inleda en brottsutredning eller lägga ned en pågående brottsutredning.

Rapporten består av två delar. Den första är en kartläggning över i vilken omfattning förundersökningsbegränsning används och hur användningen förändrats över tid. Rapportens andra del utgörs av en analys av sambandet mellan förundersökningsbegränsning och personupplärade brott, där en viktig fråga är om användningen kan ha påverkat utvecklingen av de personupplärade brotten.

Studien ingår i ett större regeringsuppdrag att analysera rättsväsendets resultatutveckling avseende utredning och lagföring. Inom ramen för detta ska Brå i kommande rapporter analysera om och hur de anmälda brotten har ändrat karaktär över tid respektive om och hur domstolarnas krav på bevisning i brottmål har förändrats



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

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

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

URN:NBN:SE:BRA-615 • ISSN 1100-6676