

# Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning



Tillsynsrapport 2018:3

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Mars 2018



Polismyndigheten Tillsynsfunktionen

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, Box 12256, 102 26 Stockholm  
Dnr: A495.704/2017, Saknr: 128  
Omslagsfoto: Polismyndigheten  
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex  
Datum: 2018-03-16

# Innehåll

<b>Innehåll</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Förkortningar</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>8</b>
2.1 Uppdraget .....	8
2.2 Tillsynsgruppen .....	8
2.3 Genomförande .....	9
<b>3 Disposition och läsanvisningar</b> .....	<b>10</b>
<b>4 Rättslig reglering</b> .....	<b>11</b>
4.1 Nedläggning av förundersökning .....	12
4.1.1 Polisens nedläggningsgrunder .....	13
4.2 Förundersökningsbegränsning .....	14
4.2.1 Behörighet för polismyndighet att besluta om förundersökningsbegränsning .....	14
4.2.2 Syftet med förundersökningsbegränsning .....	15
4.2.3 Regeln om förundersökningsbegränsning .....	15
4.3 Förundersökningsbegränsning - disproportionsfallet .....	16
4.4 Förundersökningsbegränsning - särskild åtalsprövningsfallet .....	17
4.4.1 Väsentligt allmänt eller enskilt intresse .....	17
4.4.2 Väsentligt allmänt intresse .....	18
4.4.3 Väsentligt enskilt intresse .....	18
4.5 Förundersökningsbegränsning – åtalsunderlåtelsefallen .....	18
4.5.1 Åtalsunderlåtelse .....	19
4.6 Punkterna 1 och 2 – bötesfallet och villkorlig dom-fallet .....	20
4.6.1 Särskilt om punkten 1 - bötesfallet .....	20
4.6.2 Särskilt om punkten 2 – villkorlig dom-fallet .....	21
4.6.3 Hållpunkter för prövningen .....	22
4.6.4 Prövning mot punkten 1 – bötesfallet .....	22
4.6.5 Prövning mot punkten 2 – villkorlig dom-fallet .....	25
4.6.6 Hindrar väsentligt intresse en förundersökningsbegränsning? .....	26
4.7 Punkten 3 – Samtidighetsfallet .....	27
4.7.1 Samtidiga brott och nyupptäckta brott .....	28
4.7.2 Hållpunkter för prövningen .....	29
4.7.3 Hindrar väsentligt intresse en förundersökningsbegränsning .....	32
4.7.4 Nya brott .....	33
4.8 Punkten 4 – Vårdfallet .....	34
4.8.1 Inledning .....	34
4.8.2 Hållpunkter för prövningen .....	35
4.8.3 Förundersökningsbegränsning – extraordinära fall .....	37
4.9 Beslut att inte inleda förundersökning på grund av förundersökningsbegränsning .....	37
<b>5 Tidigare inspektion</b> .....	<b>38</b>
5.1 Tidigare inspektions sammanfattande slutsatser .....	38
<b>6 Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>40</b>
6.1 Nedläggningsgrunder .....	40
6.1.1 Iakttagelser .....	40
6.1.2 Bedömningar .....	40
6.2 Förundersökningsbegränsning .....	40
6.2.1 Iakttagelser .....	40
6.2.2 Bedömningar .....	41
6.3 Utredningsprocessen .....	41
6.3.1 Iakttagelser .....	41
6.3.2 Bedömningar .....	41
6.4 Kompetens .....	42

## INNEHÅLL

6.4.1	Iakttagelser .....	42
6.4.2	Bedömningar .....	43
6.5	Ledning och styrning .....	43
6.5.1	Iakttagelser .....	43
6.5.2	Bedömningar .....	43
6.6	Styrdokument.....	44
6.6.1	Iakttagelser .....	44
6.6.2	Bedömningar .....	44
6.7	Samverkan .....	45
6.7.1	Iakttagelser .....	45
6.7.2	Bedömningar .....	45
6.8	IT .....	45
6.8.1	Iakttagelser .....	45
6.8.2	Bedömningar .....	46
<b>7</b>	<b>Rekommendationer.....</b>	<b>47</b>
<b>8</b>	<b>Bilagor .....</b>	<b>48</b>
8.1	Bilaga 1.....	48
8.2	Bilaga 2.....	51

## Sammanfattning

Polis och åklagare kan under vissa förutsättningar avstå från att inleda brottsutredning eller lägga ned en pågående brottsutredning, så kallad förundersökningsbegränsning. Reglerna om förundersökningsbegränsning återfinns i RB 23 kap. 4 a §.

Möjligheten att fatta beslut om förundersökningsbegränsning infördes 1982 och kunde länge bara fattas av åklagarna. Sedan 2013 har dock även polisen rätt att besluta om förundersökningsbegränsning 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 förundersökningsbegränsas av åklagaren.

Tillsynens huvudsakliga syfte har varit att granska om polisen arbetar rättsenligt med institutet förundersökningsbegränsning, i vilken utsträckning förundersökningsbegränsning används och när i processen beslut om förundersökningsbegränsning fattas. I viss mån har tillsynen också granskat tillämpningen av reglerna om nedläggning av förundersökning och grunderna för dessa beslut.

Majoriteten av polisiära beslut om förundersökningsbegränsning förefaller fattas där gärningsmannen är föremål för flera brottsmisstankar samtidigt och den förutsedda påföljden bedöms vara tillräcklig och adekvat, även med beaktande av de brottsmisstankar som inte utreds, det s.k. samtidigthetsfallet. Institutet används också med stöd av reglerna för särskild åtalsprövning och avser brott som inte faller under allmänt åtal, det s.k. åtalsprövningsfallet. Även det s.k. åtalsunderlåtelsefallet, där det bedöms att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter är relativt vanligt förekommande.

En ambition när polisen fick möjlighet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning var att beslutet skulle fattas i ett tidigare skede i utredningsprocessen. Inspektionsgruppen har dock iakttagit att besluten fortfarande fattas relativt sent i processen och att i princip inga fattas i jourmiljön, där effektivitetsvinsterna skulle vara som allra störst. En förutsättning för att utredningsprocessen ska bli så effektiv som möjligt är att rätt funktion med rätt kompetens fattar rätt beslut vid rätt tillfälle. Ärenden med dålig lagföringsprognos bör avslutas i ett tidigt skede och därmed inte tynga ner utredningskedjan längre fram. Inspektionsgruppen har dock noterat att de förundersökningsledare som är minst erfarna i sin funktion som förundersökningsledare tenderar att vara placerade först i utredningskedjan. Polismyndigheten bör således verka för att erfarna och kompetenta förundersökningsledare med förmåga att fatta rätt beslut finns så tidigt som möjligt i utredningskedjan.

Ett annat förbättringsområde gäller utbytet av information när det gäller de beslut om förundersökningsbegränsning som har gjorts i de ärenden som polisen slutredovisar till åklagaren. För att kunna säkerställa att fullgod information om polisens beslut om förundersökningsbegränsning kan förmedlas mellan polisen och åklagaren, tog Rikspolisstyrelsen 2013 fram nationella riktlinjer för dokumentation av besluten om förundersökningsbegränsning hos polisen i ärenden som slutredovisas till åklagaren.<sup>1</sup> I riktlinjerna anges att beslut om förundersökningsbegränsning vid polisen ska noteras i en tjänsteanteckning, som sedan följer med ärendet till åklagaren. Denna riktlinje verkar dock inte vara nationellt känd och går heller inte att finna via Intrapolis. Inspektionsgruppens bedömning är att man bör se över möjligheten att digitalt kommunicera eventuella beslut om förundersökningsbegränsning mellan myndigheterna.

Det finns en stor komplexitet vid bedömningen om huruvida beslut om förundersökningsbegränsning bör komma till stånd. I betänkandet från utredningen om förundersökningsbegränsning framhölls att Rikspolisstyrelsen borde utfärda föreskrifter och allmänna råd om

---

<sup>1</sup> A008.697/2013

förundersökningsbegränsning, som i relevanta delar överensstämmer med Riksåklagarens riktlinjer på området.<sup>2</sup> Enligt tillsynsgruppen bör Polismyndigheten upprätta sådana riktlinjer, eller i vart fall någon form av allmänna råd eller utbildningsmaterial, som kan tjäna som vägledning i det vardagliga arbetet.

En förutsättning för att upprätthålla rätt kompetens inom området är att man fattar beslut om förundersökningsbegränsning tämligen regelbundet. Vid aktuell tillsyn har det framkommit att många förundersökningsledare saknar en möjlighet till fortbildning eller s.k. ”avrostning”. Polismyndigheten bör därför tillse att såväl medarbetare som chefer har möjlighet att återkommande diskutera, byta erfarenheter och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring och på så sätt säkerställa att kompetensutveckling äger rum. En nära och väl fungerande samverkan mellan polis och åklagare krävs också för en effektiv hantering av brottsutredningar. Polismyndigheten bör säkerställa att förundersökningsledare har tillgång till snabba och formlösa kontakter med aktuell åklagarkammare.

Ett tydligt mål inom Polisen är att redovisa ett stort antal förundersökningsprotokoll. Polisen har dock inte satt något specifikt mål för att öka användningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, d.v.s. att i högre grad ta processekonomiskt ansvar. Det kan förefalla som att det inte tillmätts stor vikt att förundersökningsbegränsning förbättrar förutsättningarna att nå andra mål i den brottsutredande verksamheten, t.ex. kortare genomströmningstider och högre uppkläring. Polismyndigheten bör därför tillse att sådan statistik tas fram. Dels skulle detta utgöra ett incitament för beslut om förundersökningsbegränsning när kriterierna därför är uppfyllda, dels skulle det tillsammans med övrig uppföljning skapa en mer rättvisande bild av det faktiska utredningsresultatet.

---

<sup>2</sup> SOU 2010:43

# 1 Förkortningar

Brå	Brottsförebyggande rådet
Dnr	Diarienummer
JO	Justitieombudsmannen
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RåR	Riksåklagarens riktlinjer

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdraget

Rikspolischefen beslutade i mars i år om en tillsynsplan för 2017.<sup>3</sup> Av planen framgår bland annat att tillsynen under 2017 ska inriktas på utredningsverksamheten.

Denna tillsyn, som genomförts inom ramen för en inspektion, har granskat hur tillämpningen av regler om nedläggning av förundersökning och framför allt hur reglerna om förundersökningsbegränsning tillämpas.

Tillsynens huvudsakliga inriktning har varit mot följande områden.

- Att polisen arbetar rättsenligt.
- Att polisarbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet.
- Att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar som riksdag och regering har beslutat.
- I vilken utsträckning förundersökningsbegränsning används.
- Om det finns brister i tillämpningen av aktuella lagrum.
- När i processen beslut om förundersökningsbegränsning fattas.
- Om Polismyndighetens styrdokument inom området tillgodoser verksamhetens behov.

Två ytterligare inspektioner av utredningsverksamheten har genomförts parallellt med denna. Dessa har granskat ärende- och brottssamordning samt ärendebalanser.<sup>4</sup> Samverkan har skett mellan dessa inspektionsgrupper då de inspekterade områdena i vissa delar berör varandra.

### 2.2 Tillsynsgruppen

Deltagare i tillsynsgruppen har varit:

- polismästare Henrik Thelander, tillsynsledare, rikspolischefens kansli,
- juristen Åsa Hasth, sekreterare, underrättelseenheten, polisregion Mitt,
- polisintendenten Lena Bergenstråle, processledare för utredning och lagföring, beredningsenheten, nationella operativa avdelningen,
- kommissarien Thomas Tengskog, regionkansliet, polisregion Väst.

---

<sup>3</sup> A112.088/2017

<sup>4</sup> A424.132/2017 respektive A160.109/2017



### 2.3 Genomförande

Tillsynsgruppen har besökt följande organisatoriska enheter.

- Polisregion Stockholm, PKC och polisområde Stockholm syd.
- Polisregion Syd, PKC och polisområde nordvästra Skåne.
- Polisregion Öst, PKC och polisområde Östergötland.

Inför tillsynsgruppens besök har de olika organisatoriska enheterna fått inkomma med skriftliga svar på frågor rörande organisation, kompetens, styrdokument och uppföljning. Vid intervjuerna som genomfördes användes en intervjumall med frågor inom samma områden.

Vid besöken har tillsynsgruppen intervjuat personal enligt följande schema.

- Två förundersökningsledare vid PKC
- Två förundersökningsledare inom jourverksamheten.
- Två förundersökningsledare vid samordningsfunktionen.
- Två förundersökningsledare inom utredning av mängdbrott.
- Intervju med funktion som är ansvarig för utredning- och lagföringsprocessen, om sådan har funnits utsedd.

### 3 Disposition och läsanvisningar

Rapporten inleds med den rättsliga regleringen avseende nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning. Därefter följer de iakttagelser och bedömningar som tillsynsgruppen gjort inom ramen för tillsynen. Slutligen redovisas de rekommendationer som tillsynsgruppen lämnar.

Den rättsliga regleringen avseende förundersökningsbegränsning, upplevs av många intervjuade som komplex och svåröverskådlig. Den finns, så vitt vi har kunnat utreda, inte samlad i någon lärobok eller i någon annan form som är lättåtkomlig för aktuell målgrupp.

Avsaknaden av en kortfattad och sammanhållen beskrivning av den rättsliga regleringen avseende nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsningar har av flertalet av de intervjuade personerna i inspektionen framhållits som en brist. Detta kan även vara en del av förklaringen till flera av de brister som uppmärksammats nedan i inspektionsrapporten.

Mot den bakgrunden har tillsynsgruppen valt att relativt utförligt, under avsnitt 4, sammanfatta den rättsliga regleringen som styr nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsningar. Avsikten är att detta avsnitt även ska kunna användas av förundersökningsledare som en så kallad lathund i det dagliga arbetet.

De läsare som är väl förtrogna med den aktuella rättsliga regleringen kan därför gå vidare till avsnitt 5 i rapporten.

## 4 Rättslig reglering

Förundersökningsbegränsning, som i praktiken innebär ett beslut om att lägga ned eller att inte inleda en förundersökning, innefattar att beslutsfattaren gör en prognos av åtalsfrågan. Denna fråga tillfaller i normala fall åklagaren. Paragrafen som reglerar förundersökningsbegränsning, RB 23:4 a, ger polisen möjlighet att fatta beslut om detta i två fall. Dels när förundersökningsledaren bedömer att åtal för brottet inte kommer att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i RB 20 kap. 6 §, dels vid bedömningen att åtal inte kommer att ske till följd av bestämmelserna om särskild åtalsprövning. Reglerna om förundersökningsbegränsning bygger alltså på reglerna om särskild åtalsprövning och åtalsunderlåtelse. Det betyder att den polisiära förundersökningsledaren måste ha kunskap om dessa och vara beredd att fatta beslut mot bakgrund av regler som denne annars inte är behörig att tillämpa.

Regleringarna om särskild åtalsprövning finns intagna vid respektive straffstadgande i brottsbalken eller i de specialstraffrättsliga bestämmelserna. Reglerna är olika i sin utformning, men markerar en presumtion mot åtal. I vissa fall får åtal väckas endast om målsägaren har angett brottet till åtal och åtal är påkallat av särskilda skäl. I andra fall får åtal väckas endast om det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Möjligheten till förundersökningsbegränsning måste alltså avgöras mot bakgrund av aktuellt straffstadgande.

Regleringen i RB 20 kap 6 § ger möjlighet till åtalsunderlåtelse i fem olika fall. Polisiära förundersökningsledare har möjlighet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning mot bakgrund av fyra av dessa. De fyra fallen brukar benämnas bötesfallet, villkorlig dom-fallet, samtidighetsfallet och vårdfallet. Samtidighetsfallet brukar i sin tur delas in i tre egna fall, samtida fall, nyupptäckta brott och nya brott. Det femte fallet, som polisiära förundersökningsledare inte får använda, brukar benämnas det extraordinära fallet.

Som bilaga till denna rapport finns en schematisk skiss över regleringarna. Denna syftar till att ge en överblick av de olika möjligheterna till förundersökningsbegränsning och kan förhoppningsvis användas som stöd vid läsningen av kapitlet ”rättslig reglering”. I bästa fall kan den också tjäna som en form av lathund, eller minnesskiss, för de som arbetar med förundersökningsbegränsning i sin vardag.

Rubriksättningen i detta kapitel följer de ovan nämnda benämningarna för de olika fallen av förundersökningsbegränsning och dessa benämningar går också att återfinna i den schematiska skissen. Tanken bakom det är att göra det enklare att hitta i kapitlet och undvika allt för många hänvisningar till olika punkter i olika paragrafer.

Polismyndigheten saknar egna riktlinjer avseende förundersökningsbegränsning. 2008 utfärdade riksåklagaren riktlinjer för Åklagarmyndigheten i fråga om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.<sup>5</sup> Många förundersökningsledare inom polisen hämtar sin vägledning ur dessa riktlinjer. Det finns ingenting som talar emot en sådan ordning, eftersom den behandlar aktuell lagstiftning och hela rättskedjan bör tillämpa den på ett enhetligt sätt. I betänkandet av utredningen om förundersökningsbegränsning, SOU 2010:43, föreslogs att Rikspolisstyrelsen skulle utfärda föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsbegränsning för det fall Polisen skulle ges möjlighet att fatta sådana beslut. Vidare föreslogs att dessa, i relevanta delar, skulle överensstämma med Riksåklagarens riktlinjer på området. Därför är också en stor del av det som står beskrivet i den rättsliga regleringen hämtat från denna riktlinje.

Som Riksåklagaren konstaterar i sin riktlinje finns det ett värde i att etablera en struktur för prövningen av om förundersökningsbegränsning kan komma ifråga. Riktlinjerna presenterar

<sup>5</sup> RÅR2008:2

en rad frågeställningar till hjälp för prövningen och dessa återfinns också i denna rapport under rubrikerna ”hållpunkter för prövningen” under respektive fall av förundersökningsbegränsning.

#### 4.1 Nedläggning av förundersökning

Den rättsliga regleringen avseende nedläggning av förundersökning finns i RB 23 kap. 4 § som lyder enligt följande.

*”En förundersökning ska bedrivas objektivt. Vid förundersökningen ska undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel.*

*Förundersökningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet. Förundersökningen ska också bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Om det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen, ska den läggas ned.*

*Även brottsbekämpande verksamhet före en förundersökning ska bedrivas objektivt.”*

I andra stycket tredje meningen finns en bestämmelse om att förundersökningen ska läggas ned, om det inte längre finns anledning att fullfölja den. Det är viktigt att skilja mellan ett beslut om nedläggande av förundersökningen och ett beslut enligt 20 § som rör frågan om väckande av åtal. Skiljelinjen mellan beslut att lägga ned en förundersökning och beslut att inte väcka åtal går som huvudregel vid genomförd slutdelgivning enligt 18 § eller genomförd utredning enligt 22 §.<sup>6</sup> Om materialet i en slutdelgiven polisledd förundersökning enligt åklagaren är bristfälligt och åklagaren i sådant fall bedömer att en komplettering av material inte kommer att leda till att åtal kan väckas, ska åklagaren besluta att inte väcka åtal. I vissa speciella situationer kan dock förundersökningen i stället läggas ned till undvikande av stötande resultat, t.ex. vid ett förnekad snatteri av egendom med ett ytterst begränsat värde. Det handlar då om att åstadkomma ett beslut om förundersökningsbegränsning inför en förväntad åtalsunderlåtelse. I annat fall ska åklagaren besluta att förundersökningen ska fortsätta och normalt återlämna förundersökningsledningen till polisen för komplettering.<sup>7</sup>

JO har påpekat att den ovan nämnda skiljelinjen avser frågan hur åklagaren ska utforma ett beslut att avsluta en förundersökning och inte kan tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen av om ett beslut att avsluta en förundersökning i sakligt hänseende ska betraktas som ett ställningstagande i åtalsfrågan.<sup>8</sup> Om en förundersökning läggs ned på grund av bristande bevisning efter det att någon har delgetts skäligen misstanke, är beslutet enligt JO sakligt sett att betrakta som ett ställningstagande i åtalsfrågan och bör fattas av åklagaren. I annat fall fattas ett beslut om nedläggande av en förundersökning av den som är förundersökningsledare och faller sålunda i flertalet fall inom Polismyndighetens kompetensområde.

Även om det inte finns någon författningsreglerad skyldighet att motivera beslut om att lägga ned en förundersökning har det i praxis utvecklats ett antal standardiserade beslutsmotiveringar som används av polis och åklagare. Ett beslut att lägga ned en förundersökning måste vara begripligt, främst för målsäganden, och det får inte finnas någon osäkerhet om dess närmare innebörd.<sup>9</sup> En beslutsmotivering syftar till att ge upplysning om på vilken

<sup>6</sup> RÅR 2008:2

<sup>7</sup> RÅR 2010:1

<sup>8</sup> JO 2000/01 s. 68, JO 2002/03 s.106

<sup>9</sup> JO 1993/94 s. 110 f.

grund man dragit slutsatsen att utredningen inte aktivt ska utredas vidare. Motiveringen ska motsvara det faktiska utredningsläget vid tidpunkten för beslutet. Enligt JO bör beslutsmotiveringen ”brott kan inte styrkas” användas endast i de fall det inte kan styrkas att den som är misstänkt för brottet verkligen har begått det.<sup>10</sup> Om det däremot inte kan klarläggas om något brott överhuvudtaget har begåtts eller det inte finns någon misstänkt bör utredningen i stället avslutas t.ex. på den grunden att det inte kan antas att något brott som hör under allmänt åtal har förövats respektive att spaningsresultat saknas.

JO har på senare år i flera fall vänt sig mot att alls använda uttryckssätt, t.ex. att brott inte kan styrkas eller liknande, som kan ge intryck av att den misstänkte begått brottet men att detta inte går att bevisa. Enligt JO ska en förundersökningsledare inte formulera ett beslut att lägga ned en förundersökning på ett sätt som ger uttryck för att det finns en kvardröjande brottsmisstanke.<sup>11</sup> I ett fall där det står klart att den som tidigare varit misstänkt inte har begått brottet bör det förhållandet också framgå av beslutsmotiveringen.<sup>12</sup> Detta skulle kunna ta sig uttryck i en motivering av innebörd att den misstänkte är oskyldig. Det är dock inte en uppgift för åklagaren eller polis att ta ställning till detta.<sup>13</sup> Det bör dock tydligt framgå av motiveringen att brottsmisstanken inte längre kvarstår.<sup>14</sup>

Valet av avskrivningsgrund kan ha betydelse för fortsatta åtgärder, t.ex. när det gäller of-fentliganställda.

#### **4.1.1 Polisens nedläggningsgrunder**

Polisen har inte någon författningsskyldighet att motivera sina beslut inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten.<sup>15</sup>

När Polismyndigheten fattar beslut om att lägga ned en förundersökning ska det registreras i Polisens ärendehanteringssystem, Durtvå. Vid registreringen finns olika förvalsbara beslutsgrunder att välja mellan. Valet av grund avspeglar motivet till beslutet och utgör en del av den information som delges målsägaren. Det finns dock en restkategori, genom grunden ”annat”, som innehåller ett fritextfält där förundersökningsledaren själv kan beskriva orsaken till nedläggningen.

Brå tar emot information om vilka förvalsbara grunder som använts genom regelbundna dataöverföringar från Polisen. Dessa uppgifter används sedan i framtagandet av statistik över upplärade brott, misstänkta personer och brottsdeltaganden.<sup>16</sup>

Brå kom i en studie från 2014 fram till att det finns brister i Polisens system för förvalsbara nedläggningsgrunder och i tillämpningen avseende val av beslutsgrund. Detta påverkar i sin tur kvaliteten i de delar av den officiella kriminalstatistiken som baseras på dessa val. I denna studie framkom också att en relativt stor mängd beslut tas med beslutsgrunden ”annat” och att användningen av den grunden väsentligt har ökat de senaste åren. Dock framkom det vid en närmare granskning att dessa fritextformuleringar i stort sett alltid motsvarar någon av de på förhand definierade beslutsgrunderna.<sup>17</sup>

<sup>10</sup> JO 2000/01 s.62 f.

<sup>11</sup> JO 2009-10-08, dnr 1208-2008

<sup>12</sup> JO 2010-07-01, dnr 2306-2009, JO 2010/11 s. 144

<sup>13</sup> Åklagarmyndighetens Rätts PM 2012:5 s. 12 f.

<sup>14</sup> JO 2012/13 s. 144 f.

<sup>15</sup> Förvaltningslagen 20 § och 32 §

<sup>16</sup> Användningen av Polisens beslutskoder, s. 11, Brå, 2014

<sup>17</sup> Användningen av Polisens beslutskoder, s. 12, Brå, 2014

Efter 2012 har beslutsgrunderna setts över. Numera görs en nivåmässig uppdelning av besluten, - skäl och motivering. Syftena med de olika grunderna renodlades och antalet fördefinierade motiveringar som kan väljas utökades. Uppdelningen av grunderna i olika nivåer gör det enklare att tolka innebörden av varje enskild beslutsgrund. Den utökade mängden grunder att välja bland förväntades leda till ett minskat behov av att använda fritextformuleringar för att nyansera motivet bakom olika nedläggningsbeslut. Det i sin tur skulle leda till väsentligt förbättrade möjligheter att ta fram statistik med hög kvalitet.

Vidare i studien konstaterade Brå att den största orsaken till bristerna är att det saknas centrala riktlinjer om tillämpningen av beslutsgrunder inom Polisen, vilket det fortfarande gör. Brå skriver vidare att det tidigare fanns riktlinjer i FAP 403-6, men att den har upphört att gälla sedan många år tillbaka. Det innebär att man även efter införandet av det nya systemet kan förvänta sig stora skillnader i hur olika poliser uppfattar beslutsgrundernas användningsområden.<sup>18</sup>

## 4.2 Förundersökningsbegränsning

### 4.2.1 *Behörighet för polismyndighet att besluta om förundersökningsbegränsning*

Den 1 januari 2013 trädde en lagändring i kraft som gav polismyndighet behörighet att i vissa fall besluta om förundersökningsbegränsning inom ramen för sitt förundersökningsledarskap. Tidigare tillkom denna behörighet endast åklagare. Förslaget till lagändringen utgick från grundtanken att förundersökningsledaren ska ha ansvar för förundersökningen i dess helhet.

Andra utgångspunkter som låg bakom lagändringen var att antalet ärenden vid polis- och åklagarmyndigheterna under en tioårsperiod hade ökat. Utvecklingen hade tvingat de brottsutredande myndigheterna att göra prioriteringar som lett till att hanteringen av vissa brott, t.ex. s.k. mängdbrott, försämrats med längre handläggningstider och låg andel lagförda brott som följd. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Brottsförebyggande rådet, Beredningen för rättsväsendets utveckling, m.fl. hade i olika sammanhang pekat på problemen från effektivitets- och kvalitetssynpunkt i den brottsutredande verksamheten.<sup>19</sup>

Polismyndighet är inom ramen för sitt förundersökningsledarskap behörig att besluta om förundersökningsbegränsning enligt RB 23 kap. 4 a § första stycket 2 i de s.k. bötesfallen, villkorlig dom-fallen, samtidighetsfallen och vårdfallen. Polismyndighet är också behörig att i de förundersökningar de enligt gällande regelverk leder eller där det inte finns en skäligen misstänkt, besluta om förundersökningsbegränsning i sådana fall då det kan antas att åtal inte kommer att ske till följd av bestämmelser om särskild åtalsprövning. Slutligen är polismyndighet behörig enligt 23 kap. 4 a § andra stycket att besluta att inte inleda en förundersökning i de fall de har behörighet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning.

När det gäller den s.k. disproportionsregeln i RB 23 kap. 4 a § andra stycket 1 och bestämmelsen om de s.k. extraordinära fallen i 23 kap. 4 a § första stycket 2 jämfört med RB 20 kap. 7 § andra stycket är dessa förbehållna åklagare. Det finns en särskild behörighetsregel i 10 § åklagarförordningen (2004:1265) som innebär att endast vissa åklagare kan fatta sådana beslut. Syftet med särskilda behörighetsregler för dessa typer av beslut är framför allt

<sup>18</sup> Användningen av Polisens beslutskoder, s. 14, Brå, 2014

<sup>19</sup> Prop. 2011/12:10 s. 11

att säkra en restriktiv tillämpning. Behörigheten för beslut i disproportionsfall och extraordinära fall är med hänsyn till detta åklagarbunden.<sup>20</sup>

#### 4.2.2 Syftet med förundersökningsbegränsning

Det främsta syftet med förundersökningsbegränsning är att öka effektiviteten. Genom att avstå från att lägga resurser där insatserna ger små eller inga effekter på påföljden, kan polisen skapa förutsättningar för att snabbt och med kvalitet ta hand om andra, mer angelägna brott.

För att resursbesparingen ska bli störst möjliga är det också viktigt att ett beslut om begränsning fattas så snart som förutsättningar för det föreligger. En tidig uppmärksamhet på möjligheten att samordna ärenden är också central för att reglerna ska kunna utnyttjas effektivt.<sup>21</sup>

För att uppnå goda resultat vid brottsbekämpningen är det väsentligt att förundersökningarna är av hög kvalitet och slutförs inom rimlig tid. Både kvalitets- och tidsaspekten är avgörande för möjligheten att lagföra de brott som begås. För enskildas rättstrygghet är det betydelsefullt både att rättsväsendet i största möjliga utsträckning förmår att lagföra den brottslighet som förekommer och att handläggningstiderna är så korta som möjligt.

Det är mot den beskrivna bakgrunden angeläget att de brottsutredande myndigheterna hanterar den samlade brottsligheten strategiskt genom ändamålsenliga prioriteringar och effektiva arbetsformer. Ett sådant strategiskt förhållningssätt förutsätter bl.a. att kompetens och resurser utnyttjas i varje del av den brottsutredande verksamheten så att den myndighet som leder en viss förundersökning också i största möjliga utsträckning tar fullt ansvar för denna.<sup>22</sup>

#### 4.2.3 Regeln om förundersökningsbegränsning

Reglerna om förundersökningsbegränsning finns i rättegångsbalkens 23 kap 4 a § som lyder:

*”En förundersökning får vidare läggas ned*

*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*

*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 skall 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 sär-*

<sup>20</sup> Prop. 2011/12:10 s.19 f.

<sup>21</sup> RåR 2008:2, s. 1

<sup>22</sup> Prop. 2011/12 s. 11

*skild 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.”*

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

1. Av RB 23 kap 4 a § första stycket 1 följer att en förundersökning får läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter – s.k. *disproportionsfall*.
2. Av RB 23 kap. 4 a § första stycket 2 följer att en förundersökning får läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned – *åtalsunderlåtelsefall*.

Till skillnad från åtalsunderlåtelse förutsätter ett beslut om förundersökningsbegränsning inte att skuldfrågan är klarlagd. I stället ska en hypotetisk bedömning av åtalsfrågan göras under antagande att förundersökningen avslutats och skuldfrågan klarlagts. Eftersom skuldfrågan inte måste utredas kan de brottutredande myndigheterna i ett tidigt skede avbryta utredningsarbetet med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. Från processekonomisk synpunkt är förundersökningsbegränsning därför av särskilt stor betydelse.<sup>23</sup>

Även om ett beslut om förundersökningsbegränsning kan fattas när som helst under en pågående förundersökning blir skälen att driva förundersökningen vidare starkare ju mindre som återstår att utreda. Detta innebär också att målsägandens och den misstänktes eventuella intressen av att undersökningen fullföljs väger allt tyngre ju färre åtgärder som återstår att vidta.<sup>24</sup>

### 4.3 Förundersökningsbegränsning - disproportionsfallet

Beslut om förundersökningsbegränsning enligt denna punkt kan endast fattas av åklagare. Polisiära förundersökningsledare och utredare bör ändå känna till regleringens innehåll, för att i dessa fall kunna göra åklagaren uppmärksam på att förutsättningar för beslut om förundersökningsbegränsning föreligger.

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

Bestämmelsen utgör det s.k. disproportionsfallet, som tar sikte på obalans mellan utredningskostnader och sakens betydelse, d.v.s. för processekonomiska överväganden. Syftet är att regeln ska tillämpas på ärenden som normalt är av relativt okomplicerad natur, men som i det enskilda fallet kräver en omfattande eller komplicerad utredning. Ärendet kan t.ex. avse komplicerade tekniska eller civilrättsliga frågor. Att en viss brottstyp generellt är utredningskrävande, t.ex. brott mot upphovsrätt, näringsrätt, miljörett eller patenträtt, bör dock inte föranleda att sådana brott sällan eller aldrig blir utredda.

<sup>23</sup> Prop. 1984/85:3 s. 20

<sup>24</sup> Fitger, Rättegångsbalken. En kommentar på Internet.



Förundersökningsbegränsning ska ske efter en individuell prövning. Disproportionsregeln ska inte tillämpas som ett instrument för prioriteringsbeslut kring hur utredningsresursen ska användas.

En omständighet som ska ligga till grund för bedömningen inför ett eventuellt beslut om förundersökningsbegränsning är brottets allvarlighet. En bedömning ska göras av vilken påföljd som kan följa på brottet. Om det kan antas att domstolen kommer att meddela påföljdseftergift enligt 29 kap. 6 § brottsbalken, d.v.s. att skulden fastställs men rätten finner det uppenbart oskäligt att döma till påföljd, bör förundersökningsbegränsning kunna ske.

Skäl som kan tala emot ett beslut om förundersökningsbegränsning kan vara behov av att genom ett domstolsavgörande undanröja ett osäkert rättsläge. Även hänsynen till målsägarens ställning kan i vissa fall tala för att driva förundersökningen vidare. Det har betydelse i vad mån det eventuellt brottsliga förfarandet kan tänkas fortsätta och hur besvärande den fortsatta brottsligheten kan bli för målsägaren. Viss hänsyn bör kunna tas till målsägarens möjligheter att själv bekosta ytterligare utredningsåtgärder. Ju längre förundersökningen har fortgått desto större skäl finns det att fullfölja den.<sup>25</sup>

#### 4.4 Förundersökningsbegränsning - särskild åtalsprövningsfallet

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

##### 4.4.1 Väsentligt allmänt eller enskilt intresse

En grundläggande förutsättning för beslut om förundersökningsbegränsning är att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet att lägga ned förundersökningen. Detta s.k. grundrekvisit upprepas avseende åtalsunderlåtelse i RB 20 kap. 7 § angående punkterna 1-4. Vid utformningen av bestämmelserna påpekade Lagrådet att det inte är säkert att tillämpningen av de två paragraferna blir exakt densamma. Det kan t.ex. finnas större anledning att förundersökning genomförs än att åtal kommer till stånd.<sup>26</sup> Riksåklagaren har angett att så kan vara fallet t.ex. om en särskild rättsverkan är knuten till ett beslut om åtalsunderlåtelse, t.ex. ett beslut om körkortsåterkallelse, eller om en händelse har väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i saken. I vissa fall kan frekvensen av brott ha betydelse för möjligheten att frihetsberöva en misstänkt för att avbryta en brottsintensiv period. Då kan det finnas anledning att driva utredningen för att ge tillräckligt stöd för ett frihetsberövande.<sup>27</sup>

Begreppen allmänt intresse och enskilt intresse är svårdefinierade och de ska prövas från fall till fall. I förarbetena har angetts olika exempel på vad som kan falla under begreppen.

<sup>25</sup> SOU 2010:43 s. 34 f.

<sup>26</sup> Prop. 1984/85:3 s. 66

<sup>27</sup> RåR 2008:2, s. 19 f

#### 4.4.2 Väsentligt allmänt intresse

Vad som kan vara väsentligt allmänt intresse är t.ex. att hänsyn ska tas till brottets svårhet och omständigheterna i övrigt runt brottet. Även vid mindre allvarligare brott kan det i vissa fall vara befogat att av allmänpreventiva skäl väcka åtal för att visa att samhället inte accepterar det aktuella brottet. Vissa brottstyper som är svåra att upptäcka eller svårutredda kan ur allmänt intresse vara viktiga att åtala, t.ex. cykelstölder i storstäder. Om den misstänkte tidigare har gjort sig skyldig till brott kan det också vara en anledning att väcka åtal. Om egendom av ett inte obetydligt värde kan komma att förverkas, kan det vara ett skäl till att åtal bör väckas. Även väsentliga målsägarintressen kan medföra att åtal bör väckas. Enligt riksåklagaren är utrymmet t.ex. för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse relativt litet om brottet har anmälts av en myndighet som har till uppgift att utöva tillsyn över det område som anmälan avser.<sup>28</sup>

#### 4.4.3 Väsentligt enskilt intresse

Ett väsentligt enskilt intresse kan vara att det är till avsevärd fördel för målsägaren att dennes ersättningstalan förs i samband med ett åtal i stället för genom en civilprocess. Om målsägaren har drabbats av personskador är det ofta en förutsättning för att försäkringsbolaget ska utbetala någon ersättning att ett skadestånd har utdömts i domstol. Detsamma gäller brottsskadeersättning. Även om målsägaren har utsatts för en allvarlig kränkning vid brottet, t.ex. våldtäkt och andra sexualbrott, kan vara ett skäl för åtal.<sup>29</sup>

Även den misstänkte kan ha berättigade skäl för att vilja att en förundersökning ska fullföljas för att hon eller han ska kunna bli friad från misstankar. Så kan vara fallet om händelsen har fått stor publicitet.<sup>30</sup>

### 4.5 Förundersökningsbegränsning – åtalsunderlåtelsefallen

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

Denna bestämmelse omfattar alla de praktiskt vanliga fall av förundersökningsbegränsning där förundersökningsledaren bedömer att den misstänkte skulle meddelas åtalsunderlåtelse för brottet om det blev utrett. Reglernas konstruktion innebär att förundersökningsledarna begränsar utredningar även då det inte är säkert att prognoser infrias. Ett visst mått av sådan osäkerhet får alltså inte hindra motiverade begränsningsbeslut.

Av Riksåklagarens riktlinjer följer att även om åklagarens välgrundade antaganden skulle slå fel, är utgångspunkten att de tidigare begränsningsbesluten ska stå fast. Det är i första hand i de fall det över huvud taget inte blir någon fällande dom för den brottslighet åklagaren har drivit som man kan ha skäl att göra en bedömning av om den utredning som begränsats ska återupptas. Men även då är presumtionen stark för att begränsningsbeslutet ska stå fast.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> RÅR 2008:2, s. 18 f.

<sup>29</sup> Prop. 1984/85:3 s. 23

<sup>30</sup> RÅR 2008:2, s. 19

<sup>31</sup> RÅR 2008:2, s. 11

#### 4.5.1 Åtalsunderlåtelse

Förundersökningsbegränsning i det här fallet kan i första hand användas i de fall som kan omfattas av åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB. Paragrafen lyder enligt följande

*”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 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.”*

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

Reglerna om åtalsunderlåtelse bygger på ställningstagandet att en processordning som innebär att åtal alltid väcks om det finns förutsättningar för det i många fall skulle uppfattas som alltför rigid och rentav stötande. Vidare saknar strafflagstiftningen den precision som behövs för att endast klart straffvärda förfaranden ska falla inom det straffbara området. Dessutom har inte något modernt samhälle kunnat frambringa resurser för att kunna beivra alla i och för sig straffbelagda beteenden som medborgarna gör sig skyldiga till, varför en viss prioritering är nödvändig.<sup>32</sup>

Ett beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter att det är klarlagt i utredningen, t.ex. genom ett erkännande, att den misstänkte begått brottet. Beslutet motsvarar en lagföring av brottet och registreras i belastningsregistret samt kan beaktas exempelvis vid ett efterföljande återfall. Något krav på att det är klarlagt att den misstänkte har begått brottet finns inte för ett beslut om att begränsa förundersökningen. Det praktiska utrymmet för förundersökningsbegränsning är med hänsyn till detta väsentligt större än utrymmet för åtalsunderlåtelse.

Eftersom den särskilda åtalsprövningen innebär en presumtion mot åtal ska åtalsprövningen ske innan man bedömer förutsättningarna för åtalsunderlåtelse. Om det vid beslut i åtalsfrågan föreligger förutsättningar att inte väcka åtal med hänvisning såväl till en regel om särskild åtalsprövning som till en regel om åtalsunderlåtelse, ska därför den första tillämpas.

<sup>32</sup> Prop. 1994/95:23 s. 86

Om man vid särskild åtalsprövning finner att ett åtal är påkallat från allmän synpunkt är det praktiska utrymmet att besluta om åtalsunderlåtelse ofta litet, särskilt i de fall där det är ett starkt målsägandebeslut som gör ett åtal påkallat. Det kan dock förekomma att skälen för att underlåta åtal har sådan styrka att de måste få fälla avgörandet. Så kan exempelvis vara fallet om man är säker på att det brott som kräver särskild åtalsprövning kommer att sakna betydelsen för påföljden.<sup>33</sup>

#### 4.6 Punkterna 1 och 2 – bötesfallet och villkorlig dom-fallet

Avsnittet behandlar förundersökningsbegränsning med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse då brottet kan antas föranleda böter eller villkorlig dom. Även om utrymmet för begränsning är väsentligt snävare i villkorlig dom-fallet, är båda dessa fall uppbyggda efter samma struktur. Den stegvisa prövningen som anvisas avser således båda fallen.

Även med stöd av nu aktuella grunder för åtalsunderlåtelse finns det ett betydande utrymme för förundersökningsbegränsning, självfallet störst i bötesfallen. Längre fram, under avsnitt 4.6.4.2, finns en tabell som för bötesfallen anger det generella utrymmet för förundersökningsbegränsning vid olika typer av brott.

Tillämpningen får inte i praktiken innebära att vissa brottstyper eller förfaringsätt avkriminaliseras. Ett antal utpekade omständigheter kring gärningen och gärningsmannen ska ge förundersökningsledaren ledning i de enskilda fallen.

Precis som i övriga fall av åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning är det främst processekonomiska hänsyn som ligger till grund för möjligheten att avstå från utredning och åtal när man kan räkna med att påföljden vid ett tänkt åtal skulle bli böter eller villkorlig dom.

Det är givet att utrymmet för att avstå är störst vid låga straffvärden och förmildrande omständigheter, men även vid gärningar som typiskt sett är mer allvarliga kan utredning och lagföring vara mindre angeläget än de vinster som ligger i att avstå.

En aktiv tillämpning av de aktuella reglerna ska eftersträvas. Det får dock inte innebära att vissa straffbara gärningar i praktiken avkriminaliseras eller att lika fall behandlas olika. Dessa intressen kan tillgodoses genom att omständigheterna i det enskilda fallet ges tillräcklig vikt och genom en fast struktur för prövningen.

Lagstiftningen ger en mycket stor möjlighet till förundersökningsbegränsning i de s.k. bötesfallen, d.v.s. då det kan antas att brottsligheten inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Även om möjligheterna till begränsning således är betydande är det dock viktigt att komma ihåg att den absoluta åtalsplikten (och förundersökningsplikten) som huvudregel även gäller bötesbrottslighet.

Ett snävare tillämpningsområde gäller för de s.k. villkorlig dom-fallen. För att förundersökningsbegränsning ska kunna komma ifråga krävs dels att det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom, dels att det finns särskilda skäl.<sup>34</sup>

##### 4.6.1 Särskilt om punkten 1 - bötesfallet

Den tidigare regeln i RB 20 kap. 7 § om åtalsunderlåtelse vid bötesbrott var i väsentlig mån inriktad på fall som med hänsyn till speciella omständigheter framstod som ursäktliga eller

<sup>33</sup> RÅR 2008:2 s.6

<sup>34</sup> RÅR 2008:2, s. 25-26

som engångsföreteelser. Inför nu gällande reglering framhöll departementschefen (prop. 1984/85:3) att sådana bedömningar inte borde ha lika stor betydelse framöver. Det ska knappast krävas att åklagaren gör en närmare undersökning av om den misstänkte tidigare har begått liknande brott. Även om detta skulle vara känt, behöver den omständigheten i sig inte utgöra hinder mot åtalsunderlåtelse.

I praktiken hade bestämmelsen tidigare främst tillämpats vid snatteri, ringa narkotikabrott och förseelser mot olika trafikförfattningar. I fortsättningen skulle tillämpning vara möjlig även vid åtskilliga fall av andra mindre allvarliga förmögenhetsbrott än snatteri, t.ex. mera lindriga fall av egenmäktig förfarande, bedrägligt beteende och olovligt förfogande. Vidare skulle bestämmelsen kunna tillämpas vid sådana oaktsamhetsbrott som framstår snarare som resultat av okunnighet eller obetänksamhet än som uttryck för nonchalans gentemot gällande bestämmelser. När det gäller brott mot näringsrättsliga författningar eller författningar angående arbetarskydd, miljöskydd eller dylikt får dock generellt sett utrymmet för åtalsunderlåtelse anses vara begränsat. I sådana fall talar nämligen starka allmänna intressen för att brotten inte lämnas obeivrade. Vad gäller trafikområdet bör åtalsunderlåtelser i viss utsträckning kunna tillämpas. Utrymmet är dock rätt begränsat. Åtalsunderlåtelse bör kunna förekomma när det t.ex. gäller sådana överträdelser av detaljföreskrifter i vägtrafikförfattningarna som med hänsyn till situationen i det särskilda fallet framstår som ursäktliga och inte har inneburit någon egentlig olägenhet eller fara från trafiksäkerhetssynpunkt.

Vidare görs i propositionen en jämförelse mellan den enskilde polismannens möjlighet att meddela rapporteftergift och åklagarens möjligheter att meddela åtalsunderlåtelse. Därvid betonas att de båda regelsystemen i och för sig inte har något omedelbart samband med varandra men att åklagarens möjlighet att meddela åtalsunderlåtelse sträcker sig betydligt längre än polismannens möjlighet att meddela rapporteftergift.<sup>35</sup>

#### **4.6.2 Särskilt om punkten 2 – villkorlig dom-fallet**

Av prop. 1984/85:3 framgår att särskilda skäl som kan motivera åtalsunderlåtelse på aktuell grund kan vara att brottet relativt sett inte är så allvarligt och att de begåtts av obetänksamhet, tillfälligt förbiseende eller förhastande. De förhållanden som motiverar villkorlig dom torde i allmänhet vara iögonenfallande. Avsikten med kravet på att särskilda skäl för åtalsunderlåtelse ska föreligga är att markera att det ska vara fråga om en undantagssituation där en lagföring inför domstol framstår som opåkallad med hänsyn till omständigheterna vid brottet och/eller den misstänktes åtgärder därefter. Av betydelse härvid är i första hand sådana omständigheter som gör brottet ursäktligt. Den misstänkte har t.ex. förbisett ett straffbud eller förhastat sig samtidigt som det uppenbarligen rör sig om en engångsföreteelse. I förening med omständigheter av detta slag bör också hänsyn kunna tas till den misstänktes person. Denne är t.ex. mycket gammal eller företer psykiska särdrag som gör att humanitära skäl talar mot en lagföring. Hänsyn bör också tas till om den misstänkte frivilligt har vidtagit rättelse innan någon skada har uppkommit.

I de fall åtalsunderlåtelse kan övervägas som en ersättning för en villkorlig dom är utgångspunkten att någon personundersökning inte behövs. De relevanta omständigheterna rörande den misstänktes person kan tas fram på enklare sätt.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> RÅR 2008:2, s. 27

<sup>36</sup> RÅR 2008:2, s. 27

### **4.6.3 Hållpunkter för prövningen**

Prövningen bör ske i följande ordning.

1. Kan det antas
  - a) att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter eller
  - b) att påföljden skulle bli villkorlig dom och finns det särskilda skäl för åtalsunderlåtelse.
2. Vilket generellt utrymme för åtalsunderlåtelse finns för den aktuella typen av gärning?
3. Finns det särskilda omständigheter kring gärningen och/eller den misstänkte som talar för eller emot åtalsunderlåtelse?
4. Finns det några väsentliga intressen som hindrar ett annars motiverat beslut om förundersökningsbegränsning?

I de följande avsnitten kommer frågorna att behandlas i tur och ordning för bötesfallet respektive villkorlig dom-fallet.

### **4.6.4 Prövning mot punkten 1 – bötesfallet**

#### **4.6.4.1 Kan det antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter?**

Förundersökningsledaren ska som ett första steg bedöma om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Det torde normalt vara tillräckligt att göra bedömningen utifrån anmälningsuppgifterna och eventuellt övrigt utredningsmateriel. I de fall där det föreligger någon egentlig tvekan i påföljdsfrågan bör åklagaren avstå från åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning med stöd av denna punkt.

#### **4.6.4.2 Vilket generellt utrymme för åtalsunderlåtelse finns det för den aktuella typen av gärning?**

Som tidigare har framhållits bör omständigheterna i det enskilda fallet ha stor betydelse för utfallet av prövningen. I praktiken är dock många gärningar varandra mycket lika, allra helst på ett tidigt utredningsstadium. För att ge underlag för en aktiv och enhetlig tillämpning redovisas därför i en tabell nedan en uppräkningslista av olika typer av gärningar med en kommentar om det generella utrymmet för åtalsunderlåtelse och därmed för förundersökningsbegränsning. Katalogen är inte uttömmande utan avser endast de vanligaste fallen. Observera att vissa brottstyper kräver särskild åtalsprövning.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> RåR 2008:2, s. 28

**Tabell – Det generella utrymmet för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning då det kan antas att påföljden stannar vid böter**

Brottstyper	Kommentarer
3 kap. BrB – misshandel	ÅU/FuB kan övervägas vid ringa misshandel där förmildrande omständigheter föreligger, exempelvis provokation.
4 kap. BrB – olaga hot, hemfridsbrott, olaga intrång, ofredande	ÅU/FuB kan övervägas vid mer bagatellartade fall av olaga hot, hemfridsbrott (s.k. kvarstannandefall), olaga intrång och ofredande. I de fall gärningen präglas av en kränkning mot en enskild bör ÅU/FuB inte ske.
8-10 kap. BrB – snatteri, egenmäktigt förfarande, bedrägligt beteende, häleriförseelse, olovligt förfogande och olovligt brukande	ÅU/FuB bör ske vid butikstillgrepp om värdet på det tillgripna inte överstiger 60 kr och om inte särskilda omständigheter talar mot en begränsning. Sådana omständigheter torde föreligga om brottet synes planerat eller särskilt förslaget eller utgjort återfall i förmögenhetsbrott inom två år från en tidigare lagförd gärning. Värdegränsen och det sagda bör tillämpas på motsvarande sätt vid bedrägligt beteende enligt 9:2 1 st. BrB. Vid lindriga fall av egenmäktigt förfarande, häleriförseelse, olovlig förfogande och olovligt brukande bör ÅU/FuB övervägas.
12 kap. BrB – skadegörelse, åverkan	Vid mindre allvarliga fall av skadegörelse av tillfällighetskaraktär kan ÅU/FuB övervägas. Vad gäller åverkan som inte omfattas av särskild åtalsprövning finns utrymme för ÅU/FuB.
14-17 kap. BrB	Vid lindriga fall av missbruk av urkund kan ÅU/FuB övervägas. Vidare kan ÅU/FuB övervägas vid förargelseväckande beteende och ringa fall av våldsamt motstånd.
Vapenbrott, brott mot knivlagen och smuglingsbrott	Utrymmet för åtalsunderlåtelse är mycket begränsat. En begränsning kan dock övervägas för förseelser som med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lindriga.
Bidragsbrott	Det finns ett betydande utrymme för ÅU/FuB vid ringa bidragsbrott som avser mindre belopp, såsom 300 kr, eller som gäller utbetalningar avseende enstaka dag eller del av dag.
Ordnings- och trafikförseelser	Motiven bakom ordnings- och trafiklagstiftningarna är ofta att verka för att en godtagbar standard upprätthålls i samhället, vilket i och för sig talar mot ÅU/FuB. Det finns emellertid ett betydande utrymme för ÅU/FuB vid sådana förseelser som i det enskilda fallet framstår som ursäktliga eller av ringa betydelse för trafiksäkerheten eller annat intresse som ska skyddas.
Övrig speciallagstiftning	Utrymmet för åtalsunderlåtelse är begränsat. ÅU/FuB kan dock övervägas för brott som snarare framstår som resultat av okunighet eller obetänksamhet än som uttryck för nonchalans mot gällande bestämmelser, dvs. oaktsamma brott som inte innefattar ett medvetet risktagande. ÅU/FuB bör inte ske avseende narkotika- och dopningsbrott.

#### 4.6.4.3 Finns det särskilda omständigheter som talar för eller emot åtalsunderlåtelse?

Under föregående avsnitt har det generella utrymmet för åtalsunderlåtelse vid olika typer av gärningar kommenterats. Ett antal förhållanden kring gärningen och gärningsmannen bör dock – när sådana föreligger – beaktas till stöd för eller mot ett sådant beslut. Det är inte möjligt att här ge en heltäckande redovisning av alla omständigheter som kan ha betydelse i

detta sammanhang. Följande faktorer får dock typiskt sett ha betydelse vid ett övervägande att besluta om åtalsunderlåtelse och därmed också om förundersökningsbegränsning.

Till stöd för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning:

- Brottet framstår som en engångsföreteelse.
- Brottet beror mer på okunskap och oförstånd än nonchalans eller ligkiltighet.
- Brottet kan ses i samband med att gärningsmannen provocerats eller förletts till gärningen.
- Gärningsmannen har sökt undanröja eller kompensera för brottets skadeverkningar.
- Gärningsmannen är förhållandevis gammal – kring 75 år eller däröver – eller lider av psykisk ohälsa eller har andra särdrag som inte beaktas på annat sätt.
- En i förhållande till brottets art ovanligt lång tid har förflutit sedan brottet begicks (i villkorlig dom-fallen kan två år gälla som riktmärke).
- Det föreligger andra förhållanden som upptas i 29 kap. 3 och 5 §§ BrB.

Som skäl mot åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning:

- Brottet innebär återfall i brott.
- Brottet framstår som planerat, systematiskt eller annars förslaget.
- Gärningsmannen har avsett eller medvetet riskerat större skadeeffekter än de skador som har realiserats.
- Det föreligger andra förhållanden som upptas i 29 kap. 2 § BrB.

I alla de fall där brottet är sådant att åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning enligt katalogen i föregående avsnitt ”bör övervägas” krävs det normalt mycket litet av omständigheter till stöd för att ett sådant beslut ska fattas. Om brottet innebär att ett sådant beslut ”kan övervägas” krävs det något mer, medan omständigheterna tydligt bör stödja ett sådant beslut när brottet endast lämnar ”ett begränsat utrymme” för beslutet. Som tidigare har framhållits måste dock alltid en slutlig sammanvägd bedömning ske. Därtill krävs en kontroll av att något väsentligt intresse inte hindrar ett annars motiverat beslut om åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning.

Ett exempel på ett fall då det finns ett stort utrymme för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning är när en utlänning som tillfälligt vistas i Sverige gör sig skyldig till ett förhållandevis lindrigt brott. Då denne inte kan förväntas känna till alla de regler som gäller här kan det vara motiverat att bedöma gärningen lindrigare än när motsvarande brott begåtts av någon som är bosatt i Sverige. Detta gäller särskilt vid överträdelser av ordnings- och trafikföreskrifter och andra oaktshetsbrott. Många av de centrala reglerna i trafiklagstiftningen är dock i hög grad gemensamma för de flesta länderna i Sveriges närhet.

Det är naturligtvis angeläget att likartade fall inte behandlas olika. Detta innebär att förundersökningsledaren, i en situation där flera personer misstänks för samma brottslighet, bör



iakta viss försiktighet vid övervägande om åtalsunderlåtelse ska meddelas vissa misstänkta medan åtal väcks eller strafföreläggande utfärdas mot andra misstänkta.<sup>38</sup>

#### 4.6.5 *Prövning mot punkten 2 – villkorlig dom-fallet*

##### 4.6.5.1 *Kan det antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och finns det särskilda skäl för åtalsunderlåtelse?*

Förundersökningsledaren ska som ett första steg bedöma om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än villkorlig dom. Utgångspunkten är av naturliga skäl brottet som sådant. Det är endast då det för brottet är föreskrivet fängelse i straffskalan som villkorlig dom som påföljd kan komma ifråga.

Att domstol med tillämpning av BrB 30:8 kan förväntas kombinera den villkorliga domen med böter utgör inget hinder mot åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning.

Uttrycket ”om det kan antas” innebär dels att prognosen avseende påföljden i det enskilda fallet inte behöver vara helt säker, dels att det ställs ett relativt lågt utredningskrav på förundersökningsledarna. Det krävs dock att de personliga förhållanden som grundar bedömningen att påföljden skulle bli villkorlig dom klart och tydligt framgår av utredningen.

Kravet på särskilda skäl begränsar bestämmelsens tillämpningsområde avsevärt. Bedömningen av huruvida särskilda skäl föreligger måste göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I hög grad ska det vara fråga om situationer där det framstår som klart att en rättegång om saken framstår som onödig. För ett beslut om förundersökningsbegränsning krävs därtill att det också går att avstå från att slutföra utredningen om brottet.

De två frågeställningar som finns i de följande rubrikerna är avsedda att tjäna till underlag för att ta ställning till om särskilda skäl föreligger.<sup>39</sup>

##### 4.6.5.2 *Vilket generellt utrymme för åtalsunderlåtelse finns det för den aktuella typen av gärning?*

Det är inte möjligt att uppställa en lista över de brott som kan bli föremål för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning med stöd av aktuell bestämmelse. Som framgått ovan är det främst omständigheterna i det enskilda fallet och inte brottstypen som sådan som är av betydelse. För att ändå ge några exempel torde de brott som aktualiserar en tillämpning vara förmögenhetsbrott såsom stöld, bedrägeri, häleri och förskingring. Det ska normalt röra sig om måttliga förmögenhetsvärden. Även vid lindrigare fall av misshandel kan i speciella fall åtalsunderlåtelse komma ifråga, t.ex. mellan personer på ett demensboende eller liknande.

##### 4.6.5.3 *Finns det särskilda omständigheter som talar för eller emot åtalsunderlåtelse?*

Under ”prövning enligt punkten 1” finns det en uppställning över omständigheter som bör ges betydelse för frågan om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning med hänvisning till regeln i RB 20:7 1 st. 1 p. Även när den förväntade påföljden är villkorlig dom är det i första hand sådana förhållanden som bör styra bedömningen. Som en förlängning av att kraven för att avstå från en utredning och lagföring ställs högre vid allvarliga bötesbrott

<sup>38</sup> RåR 2008:2, s. 30-31

<sup>39</sup> RåR 2008:2, s. 31

än vid måttliga, innebär det faktum att brottet har ett straffvärde ovanför bötesnivån att omständigheterna entydigt ska stödja ett avstående för att motivera ett sådant beslut.

Det ska i hög grad vara fråga om situationer där det framstår som klart att en rättegång om saken framstår som onödig. För ett beslut om förundersökningsbegränsning krävs därtill att det också går att avstå från att slutföra utredningen om brottet.

#### **4.6.6 Hindrar väsentligt intresse en förundersökningsbegränsning?**

##### *4.6.6.1 Frågan är dubbel*

Frågan om något väsentligt intresse hindrar en förundersökningsbegränsning måste delas upp i två frågor:

1. Hindrar något väsentligt intresse den åtalsunderlåtelse som förundersökningsledaren ska kunna se i förlängningen av en slutförd utredning?

Om nej:

2. Finns det något väsentligt intresse som hindrar att man också avstår från att genomföra en förundersökning?

Vid en jämförelse med tillämpningen mot ”punkten 3” (samtidighetsfallet) har det här en större betydelse att frågeställningen på detta sätt är dubbel. Eftersom den vid tillämpning mot punkterna 1 och 2 ofta är fråga om en ensam brottsmisstanke, måste en större vikt läggas vid det faktum att åtalsunderlåtelse till skillnad från förundersökningsbegränsning innebär en lagföring.<sup>40</sup>

##### *4.6.6.2 Väsentliga allmänna intressen som hindrar åtalsunderlåtelse*

I de situationer som nu diskuteras – förundersökningsbegränsning baserad på en prognos om åtalsunderlåtelse i bötes- och villkorlig dom-fallen – har en stor del av de väsentliga allmänna intressena redan beaktats inom ramen för de överväganden som förundersökningsledaren har gjort med utgångspunkt i typen av gärning, d.v.s. vid avgörandet av frågan om vilket generellt utrymme det finns för åtalsunderlåtelse för den aktuella typen av gärning (se ovan).

Det finns dock ett antal andra allmänna intressen som ska beaktas i detta sammanhang. I jämförelse med motsvarande prövning mot ”punkten 3” bör det ligga närmare till hands i nu aktuella fall att låta dessa intressen hindra ett beslut om åtalsunderlåtelse, och därmed förundersökningsbegränsning.

I situationer då ansvarstalan är en förutsättning för ett beslut om förverkande eller att näringsförbud eller rådgivningsförbud ska kunna meddelas, föreligger normalt ett väsentligt intresse som hindrar en åtalsunderlåtelse. Detsamma kan ofta bli aktuellt när brottet har betydelse för återkallelse av körkort, yrkeslegitimation eller liknande.

På ett antal områden har en myndighet fått till uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av ett givet regelverk. Under förutsättning att det inte rör alltför bagatellartade förseelser får åklagarnas utrymme att besluta om åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning anses vara litet då en sådan myndighet anmält ett förfarande inom det område man har att bevaka. En annan ordning riskerar att gripa in i den särskilda tillsynsuppgiften.

---

<sup>40</sup> RÅR 2008:2 s. 32

#### 4.6.6.3 *Väsentliga allmänna intressen som kräver att saken ändå utreds*

Emellanåt är det så att en åtalsunderlåtelse kan förväntas enligt RB 20:7 men att det trots det föreligger hinder mot förundersökningsbegränsning, då det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse. Detta intresse av att fullfölja en förundersökning kan vara att en särskild rättsverkan är knuten till ett beslut om åtalsunderlåtelse. Ett sådant beslut kan exempelvis enligt 5 kap. 1 § körkortslagen ligga till grund för körkortsåterkallelse.

Ett annat skäl för att genomföra förundersökning kan vara att en händelse väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i saken eller att utredningen av annan sådan anledning har stor självständig betydelse.

Däremot torde renodlat individualpreventiva skäl endast undantagsvis kunna åberopas för ett beslut att fullfölja förundersökningen trots att åtalsunderlåtelse kan förväntas. Förundersökningsinstitutet bör normalt inte användas som ett kriminalpolitiskt instrument i andra fall än där detta är uttryckligen förutsatt.<sup>41</sup>

#### 4.6.6.4 *Väsentliga enskilda intressen som hindrar åtalsunderlåtelse*

Det kan endast i undantagsfall anses att ett väsentligt enskilt intresse åsidosätts genom ett åtalsunderlåtelsebeslut med stöd av ”punkten 1”. I bötesfallen innebär gärningarna mycket sällan någon betydande integritetskränkning, och i de fallen är även skadeståndsfrågorna normalt av mycket begränsat intresse. I villkorlig dom-fallen kan sådana intressen dock emellanåt aktualiseras. Det som har anförts i avsnittet om väsentliga enskilda intressen som hindrar åtalsunderlåtelse har giltighet också här.

#### 4.6.6.5 *Väsentliga enskilda intressen som kräver att saken ändå utreds*

I huvudsak tillgodoses väsentliga enskilda intressen genom den prövning som skett under föregående rubrik. Det kan dock inte uteslutas att ett annars motiverat förundersökningsbegränsningsbeslut i vissa fall bör senareläggas för att tillgodose målsägandens berättigade intresse av att genom utredningen få underlag för en egen talan om skadestånd eller annat enskilt anspråk.<sup>42</sup>

### 4.7 **Punkten 3 – Samtidighetsfallet**

Enligt riksåklagaren är det avgjort största användningsområdet för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse det fallet att gärningsmannen har begått andra brott, enligt punkten 3 ovan.<sup>43</sup>

Frågor om åtalsunderlåtelse med stöd av denna punkt i RB 20 kap 7 § och förundersökningsbegränsning med sikte på samma punkt, avser tre typer av situationer.

- Flera brottsmisstankar mot samma person kan samtidigt vara föremål för prövning hos åklagaren (*det s.k. samtidighetsfallet*).
- Nya brottsmisstankar kan uppkomma mot en person som har dömts före ett brott, men där de nya brotten har begåtts före domen (*s.k. nyupptäckta brott*).
- Nya brottsmisstankar kan också uppkomma mot en person som har dömts för ett brott, men där de nya brotten har begåtts efter domen (*s.k. nya brott*).

<sup>41</sup> RÅR 2008:2 s. 33

<sup>42</sup> RÅR 2008:2 s. 34

<sup>43</sup> RÅR 2008:2, s. 8

Det är ett starkt intresse både från allmän synpunkt och av hänsyn till den misstänkte att en samhällsreaktion på den brottslighet som är utredd kommer till stånd inom rimlig tid och inte fördröjs av en utredning vars resultat endast i mindre mån kan påverka påföljdsfrågan.<sup>44</sup>

#### 4.7.1 **Samtidiga brott och nyupptäckta brott**

Eftersom situationerna vid samtidiga brott och nyupptäckta brott har mycket gemensamt kommer de, som framgår av det följande, att behandlas efter samma principer.

När en person misstänks för många brott är det viktigt att regelmässigt överväga om utredningsresurserna kan koncentreras till en del av brottsligheten. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot sådana brottsmisstankar som framstår som mer svårutredda än andra. Under förutsättning att man ändå når en tillräcklig och adekvat reaktion på den samlade brottsligheten finns det i princip inga typer av brott som inte kan förundersökningsbegränsas.

De resursvinster som kan göras finns inte bara i de stora och komplicerade ärendena, utan i minst samma mån genom en återkommande tillämpning i mindre ärenden.

En utgångspunkt är att det ofta finns utrymme för att begränsa en utredning så att den svarar mot två tredjedelar av den samlade brottslighetens straffvärde. Vid komplex och svårutredd brottslighet kan intresset av att undvika långa utredningstider ge underlag för ytterligare begränsning.

En förundersökningsbegränsning ska normalt inte innebära att den misstänkte får en annan typ av påföljd än som annars vore motiverat.

Det finns vissa väsentliga – främst enskilda – intressen som hindrar ett annars motiverat beslut att begränsa förundersökningen.

Vid seriebrottslighet, särskilt vid omfattande sådan, avseende brott av likartat slag finns ett betydande utrymme för förundersökningsbegränsning. Under villkor att övriga förutsättningar för förundersökningsbegränsning föreligger, bör förundersökningsledaren inrikta arbetet på att få en med avseende på hela brottsligheten godtagbar påföljd. Detta kan ske t.ex. genom att utreda ett representativt urval av brotten som belyser brottslighetens art och systematiska karaktär. Det är mera angeläget att man genom att begränsa utredningen kan få utredningsresurserna att räcka till för flera brottsbrottsförklaranden än att få fram en fullständig utredning av varje ärende. Vid t.ex. narkotikabrottslighet torde det sällan vara nödvändigt att utreda alla fall av försäljning i en serie narkotikabrott. På samma sätt bör man pröva förutsättningarna för att endast utreda några av en serie inbrottsstöld eller ett representativt urval av våld och hot mot tjänsteman, misshandel och olaga hot, inte minst då vissa av brottsmisstankarna avser förhållanden som är mer svårutredda än andra.

Även då brotten är av olika slag finns det ofta utrymme för en begränsning av utredningen då den förutsedda eller redan utdömda påföljden vid en helhetsbedömning framstår som tillräcklig och adekvat även med beaktande av den brottslighet för vilken förundersökningsbegränsning övervägs. När exempelvis enstaka fall av brott som grov misshandel, rån, grov stöld eller liknande, vilka har ett förhållandevis högt straffminimum, och annan, mindre grov brottslighet, samtidigt föreligger till bedömning är utrymmet att begränsa utredningen avseende den senare brottsligheten betydande. Särskilt uttalat är detta förhållande när ett mycket allvarligt brott, exempelvis mord eller dråp, sammanträffar med lindriga brott.<sup>45</sup>

Ett annat exempel utgörs av fallen då det i samband med mera omfattande kriminalitet av ”normal” beskaffenhet även föreligger lindrigare gärningar, ofta i betydande antal, som från

<sup>44</sup> Prop. 1984/85:3 s. 31

<sup>45</sup> RÅR 2008:2 s. 16

påföljdssynpunkt är mer eller mindre perifera. Ofta rör det sig om smärre trafikförseelser eller andra mindre överträdelse av specialstraffrättsliga bestämmelser. I sådana situationer råder en stark presumtion för en begränsning av förundersökningen.

Vid ett övervägande om förundersökningsbegränsning måste förundersökningsledaren vara uppmärksam på risken för att bevisläget beträffande övriga gärningar kan komma att försämrats efter att de åtalats, exempelvis genom att uppgifter som lämnats under förundersökningen tas tillbaka eller att nya invändningar görs vid huvudförhandlingen. I undantagsfall kan det därför vara nödvändigt att ta till ”i överkant” vid urvalet av ärenden som redovisas. Det är dock viktigt att framhålla att det även vid en helt korrekt tillämpning av begränsningsreglerna emellanåt förekommer att det urval av brottsmisstankar som utreds och åtalas blir helt ogillade.

De nu förda resonemangen gäller också då misstanke uppkommer om att en dömd person har begått ytterligare brott före domen (nyupptäckt brott). Förundersökningsledaren behöver dock i sådana fall inte göra någon prognos om vilken reaktion den övriga brottsligheten motiverar, eftersom den redan är fastställd genom domen.

#### **4.7.2 Hållpunkter för prövningen**

Det är en rad omständigheter som förundersökningsledaren har att beakta vid bedömningen av om någon eller några av de brottsmisstankar som föreligger till samtidig utredning ska bli föremål för ett beslut om förundersökningsbegränsning. Detsamma gäller när förundersökningsledaren har att ta ställning till om en tidigare lagföring kan ge underlag för att avstå från utredning och lagföring av nyupptäckt brottslighet.

Den övergripande frågan som förundersökningsledaren har att besvara är om den förutsedda eller redan utdömda påföljden framstår som en tillräcklig och adekvat påföljd även med beaktande av de brottsmisstankar som inte utreds och lagförs.

De viktigaste delfrågorna är i detta sammanhang:

1. Är förhållandet mellan det samlade straffvärdet för den brottslighet som ska utredas (redan avdömts) och straffvärdet för den brottslighet som ska lämnas outredd/obeivrad sådant att det ger utrymme för ett beslut om förundersökningsbegränsning?
2. Medför en prognos om utredningstiden att utrymmet för förundersökningsbegränsning enligt punkten ovan vidgas?
3. Innebär en förundersökningsbegränsning enligt ovan att den samlade brottsligheten kan antas föranleda ett annat val av påföljd än utan sådan begränsning?
4. Finns det några väsentliga intressen som hindrar ett annars motiverat beslut om förundersökningsbegränsning?

I det följande kommer en genomgång att ske av vad som närmare ligger i dessa delfrågor. Det är värt att notera, att avsikten inte är att mana till en stelbent hantering av förundersökningsbegränsningsfrågorna eller att begränsning ska vara ett självändamål. Förundersökningsledarna bör i hög grad vägledas av de resursvinster som står att hämta i det enskilda fallet, men då också uppmärksamma de många små vinsternas samlade effekt.<sup>46</sup>

I samtidighetsfallen och avseende nyupptäckta brott bör förundersökningsledaren eftersträva att låta åtalet avse ett representativt urval av brotten som kan beräknas medföra en ändamålsenlig och tillräckligt ingripande påföljd och underlåta åtal i övrigt. Åtal bör t.ex.

<sup>46</sup> RåR 2008:2 s. 17

kunna underlåtas i fråga om brott som kan antas föranleda bara någon eller några månaders längre straff på ett årslångt fängelsestraff som brottsligheten i övrigt kan förväntas leda till.<sup>47</sup>

Vid nyupptäckta brott kan skälen till förundersökningsbegränsning t.o.m. vara starkare än i samtidigt fallen, eftersom alternativet är en ny process.<sup>48</sup>

När det uppkommer misstankar om att en person som har dömts för ett brott har begått nya brott efter domen, är utrymmet för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse väsentligt mindre. I dessa fall talar allmänpreventiva skäl för att åtal ska väckas.<sup>49</sup>

Den 1 juli 2016 inskränktes domstolarnas möjligheter att meddela s.k. konsumtionsdom genom ändringar i 34 kap. BrB.<sup>50</sup> En huvudregel infördes som innebär att ny påföljd ska bestämmas vid nyupptäckt och ny brottslighet.

Konsumtionsdom får endast meddelas om det är fråga om nyupptäckt brottslighet som i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse.

Vad gäller ny brottslighet (rena återfall) har möjligheterna till konsumtionsdom tagits bort helt, undantaget om den tidigare påföljden är fängelse på livstid, då en särreglering gäller, eller slutet ungdomsvård, ungdomsvård eller ungdomstjänst och särskilda skäl föreligger.

Vad gäller nyupptäckta brott så anges i förarbetena att lagtextens nya utformning i princip överensstämmer med vad som tidigare gällt med den skillnaden att det inte längre ska vara ”uppenbart” att den tillkommande brottsligheten saknar nämnvärd betydelse. Uppenbarhetsrekvisitet har utgått eftersom möjligheten att besluta om konsumtionsdom har begränsats till att avse endast nyupptäckt brottslighet. Angivna lagändringar innebär en viss minskning av utrymmet för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.<sup>51</sup>

Vad gäller domstolarnas tillämpning av BrB 34 kap. 3 § anförs i förarbetena att endast om det kan konstateras att påföljden i den första processen hade blivit lika ingripande eller endast obetydligt mer ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen av det samlade straffvärdet kan det sägas vara utan nämnvärd betydelse. Om den tidigare påföljden är ett fängelsestraff på flera år bör ett nyupptäckt brott kunna anses vara utan nämnvärd betydelse om straffvärdet uppgår till någon eller ett par månader. Om däremot det tidigare fängelsestraffet understiger ett år kan inte samma bedömning göras. I sådant fall bör endast brott vars straffvärde understiger fängelse en månad eller ligger på bötesnivå kunna anses vara utan nämnvärd betydelse.<sup>52</sup>

När den tidigare påföljden är villkorlig dom eller skyddstillsyn fordras att domstolen – om den även haft att ta ställning till den tillkommande brottsligheten – inte hade valt en annan påföljd eller ansett det nödvändigt att förena påföljden med t.ex. böter eller samhällstjänst. Avgörande är alltså om den utdömda påföljden hade ansetts tillräckligt ingripande även om det tillkommande brottet hade ingått i bedömningen.

Bestämmelsen ger stöd för förundersökningsledaren att besluta om förundersökningsbegränsning för ny brottslighet, som i och för sig skulle kunna förväntas leda till viss ny påföljd, under förutsättning att brottet kan anses ringa, ligger i början av prövotiden och att det inte finns några speciella omständigheter som talar emot det.

---

<sup>47</sup> Prop. 1984/85:3, s. 50

<sup>48</sup> Lundkvist, SvJT 1999, s. 286

<sup>49</sup> Prop. 1984/85:3 s. 32

<sup>50</sup> Prop. 2015/16:151

<sup>51</sup> Prop. 2015/16:151 s. 53

<sup>52</sup> NJA 1994 s. 143

#### 4.7.2.1 *Bedömning av straffvärde*

Som ett första steg i prövningen av förutsättningarna för förundersökningsbegränsning har förundersökningsledaren att ta ställning till det samlade straffvärdet för de gärningar som bildar underlag för bedömningen.

I alla fall där förundersökningsledaren kan förutse endast små skillnader i straffvärde mellan den brottslighet som ska utgöra bas för en begränsning och den samlade brottsligheten talar starka skäl för att en sådan begränsning förs. Med små skillnader avses exempelvis någon eller ett par månaders ytterligare straffvärde till ett ettårigt straff.

Utrymmet för ytterligare koncentrerings beror i någon mån på vilka resursvinster som står att vinna med ett sådant beslut. Om snart sagt alla utredningsåtgärder redan är vidtagna beträffande visst brott, är således intresset mindre än i början av en utredning. Som en generell synpunkt bör det dock ofta finnas utrymme för att genom förundersökningsbegränsning koncentrera utredningen till den brottslighet som svarar för minst två tredjedelar av den samlade brottslighetens straffvärde.

När det gäller brottslighet med ett straffvärde på dagsbotsnivå bör det finnas ett utrymme för att begränsning sker på så sätt att straffvärdet avseende den brottslighet som utreds inte understiger hälften av det uppskattade straffvärdet för den samlade brottsligheten. Detta innebär att förundersökningsbegränsning alltid kan ske avseende brott som endast har penningböter i straffskalan när dagsböter kan förutses för den återstående brottsligheten om inte särskilda skäl talar däremot. Särskilda skäl kan föreligga t.ex. då den mindre straffvärda brottsligheten utgörs av sådana förseelser mot trafiklagstiftningen som utgör grund för återkallelse av körkort enligt 5 kap. 3 § körkortslagen (1998:488).<sup>53</sup>

#### 4.7.2.2 *Bedömning av utredningstid*

I vissa fall är den tid som utredningen av ett visst brott kan ta av särskild betydelse vid bedömningen av utrymmet för förundersökningsbegränsning. Det aktualiseras främst vid planeringen av hur ett antal – ofta relaterade – misstankar om allvarliga och/eller komplexa brott bäst kan utredas, inte minst vid bekämpning av ekonomiska brott. Det här är också ett område där vikten av att söka bästa möjliga verkan av tillgängliga resurser får anses vara som störst.

Det finns ett starkt allmänt intresse av att samhället reagerar rimligt snabbt på brott. Men en snabb reaktion är också av värde för den misstänkte. Att det vid tidpunkten för dom har gått osedvanligt lång tid sedan brottet begicks är ett förhållande som kan beaktas vid straffmätning. Har tiden från anmälan till dom kommit i konflikt med Europakonventionens krav på rättegång inom skälig tid ska den dömde kompenseras för detta vid straffbestämning eller påföljdsval. En alltför lång utredningstid riskerar således att urholka en anmäld brottslighets straffvärde. Med lång utredningstid följer också ökade risker för att bevisningen, i första hand den muntliga, försämras.<sup>54</sup>

#### 4.7.2.3 *Bedömning av påföljd*

Kravet på en rimlig sanktion för den samlade brottsligheten gör att förundersökningsledaren måste göra en bedömning av om den övervägda förundersökningsbegränsningen kommer att medföra ett annat påföljdsval än vad som annars blir aktuellt. Utgångspunkten måste nämligen vara att ett beslut om förundersökningsbegränsning inte ska påverka det slutliga påföljdsvalet.

Vid bedömningen bör beaktas att en lång utredningstid också kan påverka påföljdsvalet.

<sup>53</sup> RÅR 2008:2 s. 18

<sup>54</sup> RÅR 2008:2 s.19

### 4.7.3 *Hindrar väsentligt intresse en förundersökningsbegränsning*

#### 4.7.3.1 *Frågan är dubbel*

Frågan om något väsentligt intresse hindrar en förundersökningsbegränsning måste delas upp i två frågor. Först måste frågan ställas om något väsentligt intresse hindrar den åtalsunderlåtelse som ju åklagaren ska kunna se i förlängningen av en slutförd utredning. Därefter – om frågan besvaras nekande – måste även frågan ställas om det finns något väsentligt intresse som hindrar att man också avstår från att genomföra en förundersökning. Betydelsen av att frågeställningen på detta sätt är dubbel ska inte överdrivas – i de flesta fall är det den första av frågorna som har praktiskt betydelse.

#### 4.7.3.2 *Väsentliga allmänna intressen som hindrar åtalsunderlåtelse*

I de situationer som nu diskuteras – förundersökningsbegränsning vid flera samtidiga brottsmisstankar eller vid nyupptäckta brott – har en stor del av de väsentliga allmänna intressena redan beaktas vid de överväganden som förundersökningsledaren har gjort som gäller bedömningar av straffvärde och påföljdsval. Utöver vad som ovan har angetts ska således inte frågor om brottslighetens art eller om återfall innebära något väsentligt allmänt intresse som utesluter åtalsunderlåtelse.

Bör egendom till betydande värde förverkas kan detta utgöra ett sådant allmänt intresse som motiverar åtal. Som tumregel kan här ett basbelopp gälla.

I situationer då ansvarstalan är en förutsättning för att näringsförbud eller rådgivningsförbud ska kunna meddelas, föreligger normalt ett väsentligt intresse som hindrar en åtalsunderlåtelse. Detsamma kan ofta bli aktuellt när brottet har betydelse för återkallelse av körkort, yrkeslegitimation eller liknande. Utrymmet för åtalsunderlåtelse då brottet har anmälts av en myndighet som har till uppgift att utöva tillsyn över det område som anmälan avser bör vara relativt begränsat.<sup>55</sup>

#### 4.7.3.3 *Väsentliga allmänna intresse som kräver att saken ändå utreds*

Ett skäl för att genomföra förundersökning kan vara att en händelse väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i saken eller att utredningen av annan sådan anledning har stor självständig betydelse.

I vissa fall kan frekvensen av brott ha betydelse för möjligheten att frihetsberöva en misstänkt för att avbryta en brottsintensiv period. Det kan då vara ett tillräckligt skäl för att inte begränsa utredningen.

#### 4.7.3.4 *Väsentliga enskilda intressen som hindrar åtalsunderlåtelse*

Vid bedömning av om det föreligger något väsentligt enskilt intresse som hindrar åtalsunderlåtelse ska hela brottsofferperspektivet beaktas. Frågan om enskilt anspråk har dock särskild betydelse. Vid avgörande av om detta intresse är väsentligt ska framför allt beaktas anspråkets storlek i förhållande till parternas ekonomiska förhållanden och målsägandens möjlighet att bli tillgodosedd på annat sätt, t.ex. genom försäkring eller genom att den misstänkte ersätter eller avhjälpes den skada som målsäganden fått utstå. Bara undantagsvis är befogade ersättningsyrkanden under ett halvt prisbasbelopp sådana att de hindrar en annars motiverad åtalsunderlåtelse.

Den grova kränkning av integriteten som brottet har inneburit för målsäganden kan också vara av sådant slag att åtal bör väckas redan av det skälet. Sexualbrott, fridskränkingsbrott

<sup>55</sup> RåR 2008:2 s. 19 f.



och andra gärningar med utstuderade inslag av hot eller våld aktualiserar i första hand en sådan bedömning.<sup>56</sup>

#### 4.7.4 Nya brott

När en dömd person misstänks för att ha begått nytt brott efter domen är utrymmet för att avstå från att utreda det nya brottet väsentligt mindre än då flera brottsmisstankar föreligger till samtidig prövning. Även vid nytt brott finns det dock ett visst utrymme för beslut om begränsning. Detta gäller dock inte när påföljden för det nya brottet bedöms kunna bli fängelse.

När man i detta sammanhang talar om nytt brott avses situationer då gärningsmannen har begått ett nytt brott efter det att han har dömts eller erhållit strafföreläggande för annan brottslighet. Utrymmet för åtalsunderlåtelse är här väsentligt mer begränsat än vad det är vid samtidiga brott och nyupptäckta brott. Bakgrunden till skillnaden är det faktum att den misstänkte vid återfall (nytt brott) inte har tagit intryck av strafföreläggandet eller domen för den tidigare brottsligheten. Det moment av lagtrots som ligger i ett nytt brott gör det till ett självständigt intresse att utreda brottet och föra det till domstol.

Det finns dock även vid nytt brott ett visst begränsat utrymme för att avstå från utredning och lagföring. Detta gäller trots lagstiftarens skärpta syn på återfall i brott som bl.a. har kommit till uttryck genom att den möjlighet som domstolarna tidigare hade att meddela s.k. konsumtionsdom vid ny brottslighet har utmönstrats.

Även om frågan om betydelsen av att den dömda återkommer med flera nya brott inte närmare berörs i de förarbeten som ligger till grund för den skärpta synen på återfall i brott så bör även fortsättningsvis flera återfall (flera nya brott) betraktas som samtidighetsfall i förhållande till varandra, men som återfall i relation till den tidigare, avdömda, brottsligheten. Vissa nya brott kan därmed av processekonomiska skäl bli föremål för beslut om förundersökningsbegränsning medan andra blir föremål för lagföring.

##### 4.7.4.1 Det grundläggande utrymmet

En första förutsättning för att besluta om förundersökningsbegränsning i återfallssituationer är att det nya brottet har begåtts före det att den tidigare påföljden till fullo har verkställts, vilket självfallet inkluderar tid för villkorlig frigivning från fängelsestraff. Normalt ska också beslutet att förundersökningsbegränsa tas vid en tidpunkt då det återstår verkställighetstid för den tidigare påföljden. Ju tidigare ett begränsningsbeslut kan fattas i förhållande till verkställigheten av den gamla påföljden, desto större får utrymmet att begränsa anses vara. Detsamma får sägas gälla för tidpunkten för det nya brottet.

Förundersökningsbegränsning kan övervägas om brottet kan anses ringa och den påföljd som kan förutses för det nya brottet är av begränsat slag i förhållande till den tidigare utdömda påföljden. Kravet på att det nya brottet ska kunna anses som ringa får anses utesluta att förundersökningsbegränsning beslutas i de fall då påföljden kan förutses bli fängelse. Ett beslut om förundersökningsbegränsning förutsätter också att inga sådana faktorer som diskuteras under nästa avsnitt hindrar ett sådant beslut.

---

<sup>56</sup> RåR 2008:2 s. 22

#### 4.7.4.2 *Hindrar väsentligt intresse en förundersökningsbegränsning?*

Alla de förhållanden som har redovisats som väsentliga intressen vid samtliga brott och nyupptäckt brott gör sig fullt ut gällande också vid prövningen av om sådana intressen hindrar ett beslut om förundersökningsbegränsning vid nya brott.

Det förtjänar att här framhållas att samhällsintresset av att reagera på återfall i nytt brott – inte minst efter lagstiftarens skärpta syn på återfall i brott – ofta kan bedömas utgöra ett väsentligt allmänt intresse. Möjligheterna till begränsning är större ju tidigare återfallet inträffat efter den tidigare domen. Det är dock uppenbart att mycket snabba återfall ibland är uttryck för vad som närmast är att beteckna som lagtrots, inte minst då det sker i likartad brottslighet. Förhållanden av detta slag innebär att det är ett väsentligt allmänt intresse att utreda och åtala det nya brottet.

Ett praktiskt vanligt fall av nytt brott gäller brott på anstalt, såsom våld mot personal eller medintagna eller innehav eller bruk av narkotika. Sådana gärningar sker ofta på bekostnad av medintagna och personal som är särskilt utsatta. Utrymmet att besluta om förundersökningsbegränsning vid sådana brott är mycket litet, även om annan påföljd än fängelse skulle komma ifråga.<sup>57</sup>

## 4.8 Punkten 4 – Vårdfallet

### 4.8.1 *Inledning*

Avsnittet behandlar förundersökningsbegränsning med stöd av regeln om åtalsunderlåtelse när den misstänkte får psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Om någon som misstänks för brott får psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS får åklagaren avstå från utredning och lagföring om åtgärden är lämpligast för den misstänkte och också kan anses tillräcklig med hänsyn till brottets allvar. Regleringen lämnar ett stort utrymme för att avstå från förundersökning, då straffintresset kan vika för ett vårdbehov som tillgodoses. Väsentliga – främst enskilda – intressen kan dock hindra ett sådant beslut.

För att denna regel ska bli tillämplig krävs inte att den misstänkte blir intagen för psykiatrisk vård på sjukhus, det räcker att öppen psykiatrisk vård kommer till stånd. Möjligheten till åtalsunderlåtelse bör dock i sådana fall tillämpas med viss försiktighet.

Bedömningen enligt denna punkt handlar främst om att bedöma om vården/insatserna både är lämpligast för den misstänkte och tillräckliga med hänsyn till brottets allvar.

En given förutsättning är att den avsedda vården kommer till stånd. Det vanligaste är att frågan om åtalsunderlåtelse uppkommer när den misstänkte redan vid brottet var under vård eller då vård har kommit till stånd efter brottet. Det är emellertid i och för sig inget som hindrar att åklagare beslutar om åtalsunderlåtelse när t.ex. öppen psykiatrisk vård har börjat förberedas. Det förhållandet att vården upphört vid åtalsprövningen utgör inte heller något hinder mot att underlåta åtal under förutsättning att brottet begicks under vårdtiden, men i sådana fall bör tillämpningen ske mer restriktivt.

Det krävs inte att vården är förenad med tvång eller att den misstänkte är intagen på sjukhus, det räcker att öppen psykiatrisk vård kommer till stånd. Sådan vård kan bestå i råd,

<sup>57</sup> RÅR 2008:2 s. 23-25

anvisningar, behandling och hjälp som meddelas exempelvis vid öppenvårdsmottagningar och bygger helt på frivillig medverkan. Vården kan ske polikliniskt, t.ex. i form av kontrollerad familjevård eller psykiatrisk vård i s.k. dagcenter. Det bör noteras att insatser enligt LSS inte nödvändigtvis behöver vara av vårdande karaktär.

Det uppställs inget krav på samband mellan brottet och det tillstånd som motiverat vården. Inte heller föreligger det något självständigt krav på att den misstänkte lider av en psykisk störning vid tiden för åklagarens prövning. Genom kravet på att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas säkerställs dock att förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse bara meddelas i de fall där den misstänktes psykiska tillstånd gör det motiverat att denne undgår rättegång och straff.

Mot bakgrund av de möjligheter som finns att avgöra ett mål i domstol i den tilltalades utvaro bör den omständigheten att den misstänkte på grund av psykisk sjukdom eller dylikt inte kan inställa sig personligen inte tillmätas någon betydelse vid åtalsprövningen.

Det förekommer att psykiskt störda personer själva, eller genom sitt ombud, begär att åtal väcks, oftast för att vid allmän domstol få till stånd en prövning av den psykiska störningen. Det är i dessa fall som regel fråga om personer som på grund av sin psykiska status är ur stånd att på ett adekvat sätt bedöma sin egen situation. Om det finns tillräckliga skäl för förundersökningsbegränsning/åtalsunderlåtelse bör en framställning från den misstänkte om åtal inte tillmätas någon självständig betydelse.

Bestämmelsen i ”punkten 4” lämnar således ett betydande utrymme att underlåta åtal (och därmed även att avstå från förundersökning) under förutsättning att psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS kommer till stånd. Den grundläggande presumtionen för att väcka åtal som följer av den absoluta åtalsplikten gäller dock självfallet även i nu aktuella fall. Det krävs därför att omständigheterna i det enskilda fallet ger underlag för att underlåta åtal. Anvisningarna i det följande ger ledning om hur prövningen bör göras.<sup>58</sup>

#### **4.8.2 Hållpunkter för prövningen**

De frågor som ska besvaras är följande.

1. Kommer psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS till stånd?
2. Kan vården antas vara lämpligast för den misstänkte?
3. Kan vården godtas som reaktion med hänsyn till brottets allvar?
4. Finns det några väsentliga intressen som hindrar ett annars motiverat beslut om förundersökningsbegränsning?

##### **4.8.2.1 Kommer psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS till stånd?**

Det måste stå klart att avsedd vård verkligen kommer till stånd eller i vart fall att sådan vård har börjat förberedas. Detta innebär att det inte räcker med en uppgift från den misstänkte att så sker. Det krävs en uppgift om detta från vårdgivaren eller annan källa som bedöms vara tillförlitlig? Om uppgiften är muntlig ska den tydligt dokumenteras genom en tjänsteanteckning.

---

<sup>58</sup> RÅR 2008:2 s. 34-36

#### 4.8.2.2 *Kan vården antas vara lämpligast för den misstänkte?*

Det finns inget skäl för förundersökningsledaren att sätta ifråga de bedömningar som ligger till grund för den vård som är aktuell. Frågan för förundersökningsledaren är här om det får antas vara gynnsamt för den misstänktes anpassning till samhället att reaktionen på brottet uteslutande utgörs av den aktuella vården. Är brottet av sådan beskaffenhet och den misstänktes personliga förhållanden sådana att skyddstillsyn framstår som den lämpligaste påföljden bör åtalsunderlåtelse exempelvis normalt inte meddelas. I många fall kan dock den misstänktes tillstånd vara sådant att en sedvanlig straffrättslig reaktion kan antas vara betydelslös för att påverka hans framtida beteende.

#### 4.8.2.3 *Kan vården godtas som reaktion med hänsyn till brottets allvar?*

Innehållet i den pågående eller planerade vården måste ställas mot brottets allvar. Betydande vårdinsatser skapar förutsättningar för att uppge straffintresset också där brottets art och straffvärde annars hade hindrat ett sådant beslut.

Det är uppenbart att förundersökningsbegränsning med stöd av punkten 4 är möjlig i samma mån som omständigheterna skulle ha motiverat ett begränsningsbeslut med stöd av punkterna 1 eller 2. Därmed är sagt att mycket av bötesbrottslighet kan lämnas obeivrad också då den misstänkte blir föremål för begränsade vårdinsatser.

Den misstänktes psykiska särdrag och den vård som ges honom bör också vid allvarigare brottslighet ofta kunna bilda underlag för att avstå från utredning, rättegång och straff. Undergår han psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård kan vårdinnehållet i många fall förväntas bli helt detsamma oavsett lagföringen, vilket självfallet stöder ett begränsningsbeslut. I sådana fall är det framför allt skyddsaspekten som bör fälla avgörandet.

Om däremot brottsligheten och den misstänktes person är sådana att påföljden vid lagföring kan förväntas bli skyddstillsyn eller fängelse saknas det normalt förutsättningar för att begränsa förundersökningen eller att underlåta åtal.

#### 4.8.2.4 *Hindrar väsentligt intresse en förundersökningsbegränsning?*

I anslutning till punkterna 1-3 har en genomgång gjorts av de faktorer som har betydelse vid prövningen av om väsentliga allmänna eller enskilda intressen hindrar en åtalsunderlåtelse. Där har också de speciella förhållanden som särskilt avser behovet av att saken utreds behandlats.

Vid prövningen mot punkten 4 har, iförhållande till punkterna 1-3, de faktorer som avser allmänna intressen endast liten betydelse, medan enskildas angelägna intressen bör inskränka området för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Inte sällan kan det vid tillämpning av punkten 4 vara av självständigt värde att förhållandena utreds på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för den sakerförklaring som en åtalsunderlåtelse – men inte en förundersökningsbegränsning innebär.

Skyddsaspekterna måste alltid vägas in vid prövningen. Detta gäller i synnerhet vid brott mot annans personliga säkerhet. Om förundersökningsledaren inte finner att det finns garantier för att skyddsaspekterna blir tillräckligt väl tillgodosedda genom att den vård som planeras, exempelvis vård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, bör naturligtvis inte åtalsunderlåtelse meddelas. Detta gäller även de fall då den misstänkte får rättspsykiatrisk vård som inte är förenad med särskild utskrivningsprövning.

Möjligheten att avstå från utredning och lagföring då vård kommer till stånd aktualiseras inte minst då patienter inom psykiatri eller omsorgsvården har begått brott mot vårdperso-

nal eller annars inom ramen för vården. I många fall kan en lagföring förväntas helt sakna betydelse för innehållet och varaktigheten i vården och därmed också för möjligheten att tillrättaföra den misstänkte. En konsekvent sådan tillämpning riskerar samtidigt att förmedla intrycket av att vårdinrättningar är ”laglöst land”, där personal, medpatienter och egendom inte åtnjuter det skydd som rättssystemet i övrigt tillhandahåller. Förundersökningsledare bör därför noga pröva skälen i det enskilda fallet för utredning och lagföring. Detta kan t.ex. ske genom dialog med vårdgivaren. Inte minst måste förundersökningsledaren uppmärksamma de skillnader för andra personers säkerhet som straffprocessuella frihetsberövanden och vård som påföljd kan innebära i jämförelse med den planerade vården.<sup>59</sup>

#### **4.8.3 Förundersökningsbegränsning – extraordinära fall**

Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen, enligt RB 20 kap. 7 § 2 st., ska tillämpas synnerligen restriktivt. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas enbart i fall där en lagföring skulle innebära särskilda nackdelar, som inte kan undanröjas genom ett beslut om påföljdseftergift efter en rättegång. Processekonomiska skäl saknar betydelse i dessa fall. I stället kan det vara fråga om situationer där en domstolsprövning skulle endera åsamka gärningsmannen svårt lidande eller te sig meningslös eller anstötlig ur allmänhetens synvinkel. Det finns ingen begränsning hur grovt eller allvarligt brottet kan vara.<sup>60</sup> I praktiken har åtalsunderlåtelse enligt denna punkt medgetts bl.a. när den misstänkte har skadats svårt vid brottet, när den misstänkte har haft obotlig cancer och när den misstänkte genom brottet vållat någon nära anhörigs död.

#### **4.9 Beslut att inte inleda förundersökning på grund av förundersökningsbegränsning**

Enligt RB 23 kap. 4 a § 2 st. får det beslutas att förundersökning inte ska inledas, om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts.

Enligt Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse förutsätts det att reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse används på ett aktivt sätt och på ett så tidigt utredningsstadium som möjligt.

---

<sup>59</sup> RåR 2008:2 s. 36-38

<sup>60</sup> RÅR 2008:2, s. 44 f.

## 5 Tidigare inspektion

Rikspolisstyrelsen beslutade i en kompletterande strategisk tillsynsplan för 2013 att genomföra en tillsynsåtgärd avseende polismyndigheternas tillämpning av beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall.<sup>61</sup> Tillsynen syftade till att granska i vilken utsträckning och på vilket sätt polismyndigheterna bedriver arbetet med förundersökningsbegränsning och då särskilt med fokus på

- att Polisen arbetar rättsenligt
- att polisarbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet
- att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som regeringen och riksdag har beslutat.

### 5.1 Tidigare inspektions sammanfattande slutsatser

Den tidigare inspektionen konstaterade att en effektiv förundersökningsbegränsning innebär att resurser frigörs och kan omfördelas till mer prioriterad verksamhet även om färre ärenden, på kort sikt, redovisas till Åklagarmyndigheten.

Det konstaterades vidare att rutinerna om dokumentation av fattade beslut om förundersökningsbegränsning kunde förbättras och utvecklas.

Inspektionen konstaterade också att kompetensen hos polisens förundersökningsledare, som genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen eller motsvarande, bedömdes vara god. Förutom utbildning krävdes även praktisk erfarenhet av förundersökningsledning och beslut om förundersökningsbegränsning för att ha kompetens på området.

Inspektionsgruppen ansåg att förundersökningsledare i alltför få ärenden använde möjligheten att förundersökningsbegränsa. En bidragande orsak till detta bedömdes vara polisens resultatmodell, som till stora delar fokuserar på antalet redovisade förundersökningsprotokoll till åklagare.

Det framkom också under inspektionen att personliga uppfattningar om hur reglerna om förundersökningsbegränsning ska tillämpas i stora delar påverkar myndigheternas förmåga och inställning till möjligheten att förundersökningsbegränsa. Förundersökningsledarna ställdes ibland i svåra situationer där en effektiv förundersökningsbegränsning viktades mot polisledningens krav på resultat.

Inspektionen konstaterade vidare att det för Polismyndighetens sida inte finns några bindande föreskrifter om när institutet förundersökningsbegränsning ska användas och att tillämpningen därvid grundar sig på en bedömning i varje enskilt fall. Det blev tydligt för inspektionen att reglerna tillämpades i olika utsträckning i de olika polismyndigheterna.

Inspektionen konstaterade också att det rådde osäkerhet i hur dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning ska gå till. Ärenden överförs digitalt till Åklagarmyndigheten utan möjlighet att bifoga meddelande i tjänsteanteckning till förundersökningsprotokollet. Det innebär att meddelande inte kan överföras digitalt i samband med redovisning till åklagaren. Det saknades rutiner för hur meddelande om gjorda begränsningar skulle föras över på ett enkelt och smidigt sätt. Det innebar sekretessproblem att ange beslut om förundersökningsbegränsning i förundersökningsprotokollet, eftersom den som varit misstänkt och blivit föremål för förundersökningsbegränsning inte är lagförd för detta brott. Det saknades

<sup>61</sup> A298.305/2013

också rutiner för dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning i samband med överlämning av ärenden inom polisen.

Slutligen konstaterade inspektionen att förutsättningarna för en aktiv förundersökningsbegränsning var följande.

- Befogenhet att fatta besluten bör finnas hos den första förundersökningsledaren i syfte att undvika överlämningar av ärenden som senare kommer att förundersökningsbegränsas. Detta ska kunna ske redan i samband med initial kontakt mellan förundersökningsledare och avrapporterande patrull/utredare eller direkt när anmälan inkommer granskad av PKC (polisens kontaktcenter).
- När ärendet utreds vidare ska möjligheten att förundersökningsbegränsa prövas fortlöpande. Vid bedömningen ska processtaktiska skäl beaktas, såsom exempelvis ett ringa brotts betydelse för styrkandet av det grövre brottet. Det är också av vikt att väga in de enskilda och allmänna intressena i denna bedömning.
- En väl fungerande ärendesamordning är ytterligare en förutsättning för en effektiv och rättssäker tillämpning av reglerna om förundersökningsbegränsning. Syftet att utreda de samlade brottsmisstankarna mot samma person och i ett sammanhang redovisa ärendena till åklagaren. Ärende samordningen utgör en kontinuerlig process som påbörjas i så nära anslutning som möjligt till att ärendet inkommit och pågår fram till att ärendet avslutas genom att det redovisas till åklagaren, läggs ner eller förundersökningsbegränsas.

## 6 Iakttagelser och bedömningar

### 6.1 Nedläggningsgrunder

#### 6.1.1 Iakttagelser

Av genomförda intervjuer framkommer inget som tyder på att beslut om nedläggning av förundersökning används istället för förundersökningsbegränsning.

Det finns en tydlig målsättning hos de intervjuade förundersökningsledarna att åstadkomma så välmotiverade nedläggningsbeslut som möjligt, som ger målsäganden en god förklaring till skälen bakom beslutet. Det leder i sin tur till en minskning av antalet överklagade nedläggningsbeslut. Däremot ger de förvalsbara nedläggningsgrunderna, med tillhörande motivering, i Durtvå inte alltid möjlighet till rätt motiv. Då används istället den förvalsbara rutan ”fritext”, som möjliggör att förundersökningsledaren själv formulerar både nedläggningsgrunden och motiveringen till denna. Brå har dock konstaterat att Polismyndighetens s.k. fritextmotiveringar ofta sammanfaller med någon av de förvalsbara nedläggningsgrunderna.<sup>62</sup>

#### 6.1.2 Bedömningar

Inspektionsgruppen bedömer att anledningen till den förhållandevis stora användningen av den förvalsbara rutan ”fritext” är att man antingen inte hittar en passande nedläggningsgrund bland de förvalsbara grunderna, eller att den automatgenererade motiveringen till aktuell grund inte ger en fullgod motivering i det enskilda fallet. Genom fritextfältet skapas helt enkelt möjlighet att uttrycka sig nyanserat och mer exakt vid kontakt med anmälare och målsägare.

En nackdel ur uppföljningssynpunkt med att använda fritextfältet är att val av nedläggningsgrund inte blir lika enkel att följa upp. Så länge en förvalsbar nedläggningsgrund väljs finns förutsättningar att ta fram statistik. Förundersökningsledarnas möjlighet att kommunicera sitt beslut till målsägande bör dock inte få stå tillbaka för verksamhetens behov av uppföljning. Ett önskemål som framförts av de intervjuade förundersökningsledarna är att det borde öppnas upp fritextfält kopplade till de förvalsbara nedläggningsgrunderna i Durtvå. Polismyndigheten bör se över den möjligheten.

Eftersom det saknas riktlinjer inom polisen om hur nedläggningsgrunder ska tillämpas uppstår en risk för att de förvalsbara grunderna tolkas på olika sätt inom olika delar av verksamheten. En enhetlig användning av förvalsbara nedläggningsgrunder är dock en förutsättning för en uppföljning med en rättvisande bild. Polismyndigheten bör därför överväga om tillämpningen ska regleras genom ett styrdokument för att säkerställa en enhetlig hantering av nedläggningsbesluten.

### 6.2 Förundersökningsbegränsning

#### 6.2.1 Iakttagelser

I genomförda intervjuer framgår att frågan om förundersökningsbegränsning normalt väcks tidigast i samband med att ärendet når en enhet för ärendesamordning. En stor andel av besluten om förundersökningsbegränsning fattas först i samband med att ärendet överlämnas till en utredande enhet vid ett lokalpolisområde. Sannolikt har då ett flertal överlämnningar skett i ärendet och flera utredningsåtgärder kan vara vidtagna.

<sup>62</sup> Användningen av Polisens beslutskoder, Brå 2014



Av intervjumaterialet att döma är bötesfallet och samtidigthetsfallet de vanligaste anledningarna till förundersökningsbegränsning inom polisen.

Vad gäller samtidigthetsfallet förutsätter prövningen kännedom om straffvärdet för de aktuella brotten och betydelsen för påföljdsvalet av eventuella återfall i brott. I intervjuerna framgår att denna kunskap idag inte fullt ut finns hos de polisiära förundersökningsledarna.

Det så kallade vårdfallet används i viss utsträckning men flera förundersökningsledare är osäkra till vilken typ av vård som kan bedömas godtagbar och vilken typ av dokumentation om vård som måste inhämtas, exempelvis läkarintyg.

Det råder även olikheter mellan åklagarkamrarna i tillämpningen av ärenderedovisning, möjlighet till delredovisning och användning av recidivhäktning.

## **6.2.2 Bedömningar**

Möjligheterna till förundersökningsbegränsning bör utnyttjas i högre utsträckning än för närvarande när de rättsliga förutsättningarna därför är uppfyllda.

Ett användningsområde som troligtvis skulle kunna utnyttjas i större utsträckning är möjligheten att inte inleda förundersökning med stöd av förundersökningsbegränsningsreglerna. Här är möjligheten till resursbesparingar potentiellt sätt hög då eventuella utredningsåtgärder helt kan underlåtas. Detta förutsätter dock att det finns kompetens för att förundersökningsbegränsa i ett tidigt skede av utredningsprocessen.

Sammanfattningsvis finns det fog för att anta att beslut om förundersökningsbegränsning skulle kunna fattas i högre utsträckning och i ett tidigare skede i utredningsprocessen.

## **6.3 Utredningsprocessen**

### **6.3.1 Iakttagelser**

En effektiv utredningsprocess förutsätter att rätt kompetens finns så tidigt som möjligt i utredningskedjan. Vid inspektionen har dock framkommit att de förundersökningsledare som är minst erfarna i sin funktion normalt sett är placerade först i utredningskedjan, d.v.s. i jourmiljön. Kedjan är med andra ord kompetensmässigt baktung. Inspektionsgruppen kan konstatera att osäkerhet hos en förundersökningsledare om hur ett ärende ska bedömas, eller vilka beslut som bör fattas, ofta får till följd att ärendet får gå vidare till nästa handläggande enhet.

Vid genomförda intervjuer framhålls vikten av att alla som vid något tillfälle är förundersökningsledare i ett ärende tar sitt ansvar för förundersökningsledarskapet. Det innefattar att prognostisera, bedöma och fatta korrekta beslut i ärendet. I det inledande skedet av handläggningen framhålls särskilt vikten av att fatta ett korrekt beslut avseende misstankegraden. Inspektionsgruppen har iakttagit att misstankegraden initialt ofta bedöms som kan misstänkas i ärenden där det finns saklig grund för att istället göra bedömningen skäligen misstänkt. Detta får konsekvenser för den vidare processen, då aktuellt ärende inte blir föremål för ärendesamordning, eventuella tidsfrister inte börjar löpa och att ärendet inte heller kan lottas in till åklagare. Dessutom tar en ny bedömning av misstankegraden tid för nästa förundersökningsledare.

### **6.3.2 Bedömningar**

Förundersökningsledare med lång erfarenhet och hög kompetens avseende bl.a. förundersökningsbegränsning, bör finnas redan i jour- och PKC-miljö i så stor utsträckning som det

är möjligt. Framtagen statistik ur systemet Status visar dock att det vid dessa enheter fattas minst antal beslut om förundersökningsbegränsning. Ett skäl till detta har angetts vara att jourmiljön är hårt arbetsbelastad med krav på många tidskritiska ställningstaganden. Iakttagna brister i handläggningen kan därför bara delvis hänföras till brister i kompetens- eller erfarenhetshänseende.

En förutsättning för att utredningsprocessen ska bli så effektiv som möjligt är att rätt funktion med rätt kompetens fattar rätt beslut vid rätt tillfälle. Ärenden med låg lagföringspronos bör avslutas i ett tidigt skede och därmed inte tynga ner utredningskedjan. Det minskar antalet överlämningar av ärenden och förhindrar i förlängningen att onödiga balanser skapas. Vidare frigörs tid som kan användas till att öka kvaliteten i de ärenden som är utredningsbara vilket bidrar till att fler ärenden kan redovisas.

Som tidigare beskrivits i rapporten är syftet med förundersökningsbegränsning främst att tillgängliga utredningsresurser ska kunna användas på ett för samhället så effektivt sätt som möjligt. Det är därför angeläget att möjligheterna konsekvent tas tillvara. För att resursbesparingen ska bli störst möjlig är det också viktigt att ett beslut om förundersökningsbegränsning fattas så snart som förutsättningar föreligger. En tidig uppmärksamhet på möjligheten att samordna ärenden är också central för att reglerna ska kunna utnyttjas effektivt.

## **6.4 Kompetens**

### **6.4.1 Iakttagelser**

För att ha behörighet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning krävs att beslutsfattaren genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen, eller på annat sätt erhållit delegation. Den nuvarande utbildningen innehåller ett moment om förundersökningsbegränsning. Ett flertal av de intervjuade förundersökningsledarna upplevde dock momentet som teoretiskt och reglerna som komplicerade samt svårtillgängliga. De intervjuade som genomgått utbildningen efter 2013, då Polismyndigheten fick behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning, anser dock att de har tillräcklig kompetens för uppgiften. Mot bakgrund av reglernas komplexitet framhålls det som en förutsättning att man fattar beslut om förundersökningsbegränsning tämligen regelbundet för att kunna upprätthålla kompetensen.

Många förundersökningsledare saknar en möjlighet till fortbildning eller s.k. ”avrostning”. Det upplevs som svårt att, inom ramen för det vardagliga arbetet, tillgodogöra sig aktuell rättsutveckling eller finna tid för inläsning av doktrin eller ny praxis.

I avsaknad av riktlinjer, handbok eller utbildningsmaterial upplever flera förundersökningsledare det som svårt att på ett enkelt sätt hitta vägledning vid komplicerade bedömningar. En del uppger att de i dessa fall ringer till en åklagare, som de ofta känner sedan tidigare, för samråd.

Vissa regioner och polisområden har valt att införa s.k. förundersökningsledarforum. Vid dessa träffas polisområdets förundersökningsledare och kan diskutera och lyfta olika frågor, diskutera rutiner och byta erfarenheter. En åklagare, eller annan föreläsare, kan delta vid dessa möten för att ge kompetensutveckling inom något visst område. En iakttagelse som inspektionsgruppen gjort är att den utredningspersonal som tjänstgör vid PKC ofta lämnas utanför den aktuella regionens arbete med frågor som rör utredning och lagföring. Detta utgör en potentiell brist då en framgångsfaktor är att hela utredningskedjan arbetar enhetligt och erbjuder likvärdig kompetensutveckling.

Förundersökningsledare som inte genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen, men även utredande personal, kan uppmärksamma ärenden som kan komma ifråga

för förundersökningsbegränsning. Inspektionsgruppen har iakttagit att det saknas rutiner för hur det i dessa ärenden ska komma till stånd ett beslut om förundersökningsbegränsning.

#### **6.4.2 Bedömningar**

Den del av den nationella förundersökningsledarutbildningen som rör förundersökningsbegränsning bör ses över avseende möjligheten att få till stånd fler praktiska inslag. Vidare bör utbildningsmaterial tas fram som kan underlätta inläsning och fungera som stöd i det praktiska arbetet.

I dagsläget efterfrågas möjlighet till fortbildning eller annan kompetensutveckling inom området förundersökningsledning. Många förundersökningsledare saknar möjlighet att återkommande diskutera, byta erfarenheter och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring. Det finns också behov av att ta del av rättsutvecklingen och eventuell ny praxis inom området.

### **6.5 Ledning och styrning**

#### **6.5.1 Iakttagelser**

Ingen av de intervjuade har angett att det finns mål kopplade till användningen av förundersökningsbegränsning. Antalet förundersökningsbegränsningsbeslut följs inte upp. Ingen har heller uttalat att det finns några direktiv eller annan styrning kring användningen av förundersökningsbegränsning från ledningens sida.

#### **6.5.2 Bedömningar**

I all verksamhet krävs en aktiv och kontinuerlig ledning för att arbetet ska kunna bedrivas effektivt. Det gäller även tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.

Ett tydligt mål för polisen är att redovisa ett stort antal förundersökningsprotokoll. Polisen har dock inte satt något specifikt mål för att öka användningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning, d.v.s. att i högre grad ta processekonomiskt ansvar. Med de nuvarande målen saknar förundersökningsledarna vid polisen ett tydligt incitament för att fatta beslut om förundersökningsbegränsning när det är befogat utifrån regelsystemet. Det förefaller inte heller tillmätas vikt att förundersökningsbegränsning förbättrar förutsättningarna att nå andra mål i den brottsutredande verksamheten, t.ex. kortare genomströmningstider och högre uppläring. Om detta tydliggjordes kunde det leda till att polisen både använder bestämmelserna om förundersökningsbegränsning i högre utsträckning och uppnår ett bättre resultat avseende utredning och lagföring. Att polisen utreder och redovisar ärenden som åklagare i efterhand åtalsunderlåter eller förundersökningsbegränsar är inte effektivt. Som Durtvå och Cåbra fungerar i dag är det dock inte möjligt för polisen att se vad åklagaren, efter det att ärendet redovisats, fattar för beslut och några erfarenhet kan därför heller inte dras därav på den grunden.

Inspektionsgruppen finner därvid att beslutade förundersökningsbegränsningar i framtiden bör följas upp. Tillsammans med övrig uppföljning skulle det skapa en mer rättvisande bild av det faktiska utredningsresultatet.

För att skapa förutsättningar för att beslut om förundersökningsbegränsning fattas i ett så tidigt skede som möjligt, och därvid undvika att ärenden som inte är utredningsbara belastar den fortsatta utredningskedjan, bör erfarna förundersökningsledare placeras så tidigt som möjligt i utredningskedjan.

Vid planering av verksamhet, såväl vid linjeverksamhet som vid insatser, bör förundersökningsledare ges instruktioner om det finns skäl att förhålla sig på något särskilt sätt till förundersökningsbegränsning. För det fall yttre personal tillämpar så kallad nolltolerans avseende en brottstyp eller geografiskt område under en period eller insats ska det avspeglas i instruktioner för förundersökningsledare om användandet av förundersökningsbegränsning. I dessa fall är det angeläget att även ha en dialog med åklagarkammaren.

## **6.6 Styrdokument**

### **6.6.1 Iakttagelser**

Polismyndigheten har inte utfärdat några riktlinjer avseende förundersökningsbegränsning. Inte heller finns det någon form av allmänna råd eller handbok för den polisiära tillämpningen av reglerna. Flertalet intervjuade förundersökningsledare har uppgett att deras enda vägledning är riksåklagarens riktlinjer och rättegångsbalken.

Tillämpningen av reglerna skiljer sig åt mellan de inspekterade regionerna. Många gånger skiljer sig dessutom tillämpningen åt inom regionerna men även mellan olika förundersökningsledare vid samma enhet.

### **6.6.2 Bedömningar**

I betänkandet av utredningen om förundersökningsbegränsning, SOU 2010:43, föreslogs att dåvarande Rikspolisstyrelsen skulle utfärda föreskrifter och allmänna råd om förundersökningsbegränsning för det fall polisen skulle ges möjlighet att fatta sådana beslut. Dessa skulle i relevanta delar överensstämma med Riksåklagarens riktlinjer på området. Samma förslag framfördes även i proposition 2011/12:10 om ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning.

Brå konstaterar i rapporten Utvecklingen av förundersökningsbegränsning 2006-2014 att det skulle underlätta förundersökningsledarnas bedömningar om polismyndigheten tog fram allmänna råd och föreskrifter för polisens arbete med förundersökningsbegränsningar.

Den tidigare inspektionen, som genomfördes under februari och mars 2014, konstaterade att det från Polismyndighetens sida inte fanns några bindande föreskrifter om när institutet förundersökningsbegränsning ska användas och att tillämpningen därvid grundar sig på en bedömning i varje enskilt fall. Inspektionen ansåg att detta krävde att respektive myndighet utformade rutiner för tillämpning av bestämmelserna och att de tog ställning till i vilken utsträckning reglerna skulle tillämpas.

Polismyndigheten har således både i samband med att lagstiftningen trädde i kraft och senare uppmanats att skapa riktlinjer för förundersökningsbegränsning. Inspektionsgruppen finner det anmärkningsvärt att Polismyndigheten fem år efter det att reglerna blev tillämpliga, inte har utfärdat sådana riktlinjer.

Institutet förundersökningsbegränsning ska användas och kompetensen samt befogenheten bör finnas genom hela utredningskedjan. Ju fler förundersökningsledare som får rätt att besluta om förundersökningsbegränsning, desto större kan dock skillnaderna i tillämpning bli. Att Polismyndigheten tar fram riktlinjer för polisens arbete med förundersökningsbegränsningar är en förutsättning för bibehållen rättssäkerhet och i förlängningen för en enhetlig tillämpning.

## **6.7 Samverkan**

### **6.7.1 Iakttagelser**

I direktivet till det betänkande som föregick lagändringen 2013, där polisen gavs befogenhet om förundersökningsbegränsning, konstaterades att de snabba och formlösa kontakterna mellan polis- och åklagarmyndigheten som förutsattes i frågor om förundersökningsbegränsning när bestämmelserna infördes, alltför sällan förekom i praktiken.<sup>63</sup>

Även nu, fem år efter att de polisiära förundersökningsledare har fått befogenhet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning, finns ett uttalat behov av att kunna samråda med åklagare när osäkerhet uppstår.

En del av de intervjuade förundersökningsledarna har beskrivit att deras enhet har en så kallad kontaktåklagare. Denne kan med regelbundenhet bjudas in till möten för diskussion kring frågor kopplade till lagstiftning, rättsutveckling eller ärendehantering. Åklagaren är också den som förundersökningsledarna på ett enkelt sätt kan ta kontakt med för samråd inför beslut, exempelvis om förundersökningsbegränsning. Detta arbetssätt har lyfts fram som väldigt positivt för verksamheten.

### **6.7.2 Bedömningar**

Den 2 februari 2017 gav regeringen i uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att ytterligare förstärka samverkan i det brottsutredande arbetet.<sup>64</sup> I beslutet konstateras att en effektiv hantering av brott förutsätter en nära och väl fungerande samverkan mellan polis och åklagare.

Samverkansformerna mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har utvecklats på senare år och myndigheterna arbetar tillsammans både nationellt och lokalt för att förbättra verksamheten på olika områden.

Inspektionsgruppens föreslår att regionerna, inom ramen för regeringsuppdraget, ser över möjligheten till ett mer operativt samarbete med de lokala åklagarkamrarna, det vill säga mer direktkontakt mellan åklagare och polisiära utredare samt förundersökningsledare. Detta kan exempelvis ske genom kontaktåklagare.

## **6.8 IT**

### **6.8.1 Iakttagelser**

Det råder osäkerhet kring hur den polisiära förundersökningsledaren, i samband med ärenderedovisning, ska meddela åklagarmyndigheten att beslut om förundersökningsbegränsning är fattat i ärendet. För att kunna göra en riktig bedömning av åtalets omfattning och sammansättning är det av vikt att Åklagarmyndigheten har en samlad bild av den misstänktes samlade brottsligt.

Det är inte heller möjligt för Polismyndigheten att se vad som händer i ett ärende efter att det har redovisats. Polismyndigheten kan med andra ord inte se i något system vilket beslut som åklagaren sedermera fattar. Det skulle vara önskvärt ur återkopplings- och uppföljningssynpunkt att Polismyndigheten ges möjlighet att ta del av detta.

<sup>63</sup> SOU 2010:43

<sup>64</sup> Ju2017/01056/PO

Den förundersökningsledare som har ansvar för utredning beträffande en person har intresse av att få en samlad bild över meddelade beslut om förundersökningsbegränsning, oavsett om beslutet fattats av polisiär förundersökningsledare eller åklagare. Inte i något av de polisiära systemen finns denna information överskådligt sammanställd. För att få fram den informationen behöver man gå in separat i varje ärende. Det kan jämföras med beslut om åtalsunderlåtelse som är synliga i brottsbelastningsregistret.

En ytterligare iakttagelse är att befintliga system inte används på det sätt som de skulle kunna användas. Det gäller framför allt systemet Status. Systemet är ett effektivt verktyg vid exempelvis ärendesamordning, då det kompletterar till befintliga verktyg i Durtvå, MR och RaR.

### **6.8.2 Bedömningar**

Det finns en nationell riktlinje avseende dokumentation av beslut om förundersökningsbegränsning.<sup>65</sup> Denna innebär att polisiära beslut om förundersökningsbegränsning ska noteras i en tjänsteanteckning vilken medföljer redovisade ärenden till Åklagarmyndigheten. Riktlinjen har dock inte fått genomslag och går heller inte att finna via Intrapolis. I samband med att ett ärende redovisas, det vill säga överförs från Durtvå till Cåbra, finns således ingen enhetlig rutin för hur Åklagarmyndigheten informeras om att beslut om förundersökningsbegränsning har fattats i ärendet. Det finns dock på flera håll i landet lokala lösningar på hur detta ska ske. Det är inspektionsgruppens bedömning att rutinen avsevärt skulle underlättas om en sådan överlämning gjordes digitalt möjlig via Durtvå.

---

<sup>65</sup> A008.697/2013

## 7 Rekommendationer

### **Kompetens**

Överväg möjligheten att få till stånd praktiska inslag avseende förundersökningsbegränsning under den nationella förundersökningsledarutbildningen. Vidare bör ett utbildningsmaterial avseende förundersökningsbegränsning tas fram. Utbildningsmaterialet ska kunna utgöra ett stöd vid den nationella förundersökningsledarutbildningen såväl som i det dagliga arbetet inom utredningsverksamheten.

Säkerställ att såväl medarbetare som chefer har möjlighet att återkommande diskutera, byta erfarenheter och lyfta frågor kopplade till utredning och lagföring och på så sätt säkerställa att kompetensutveckling äger rum.

### **Ledning och styrning**

Tillse att statistik avseende antalet beslutade förundersökningsbegränsningar tas fram. Denna ska vara nedbruten till lokalpolisområdesnivå. Statistiken skapar, tillsammans med övrig uppföljning, en helhetsbild av det faktiska utredningsresultatet.

Verka för att erfarna och kompetenta förundersökningsledare med förmåga att fatta rätt beslut finns så tidigt som möjligt i utredningskedjan.

### **Samverkan**

Fortsätt samarbetet inom ramen för regeringsbeslut av den 2 februari 2017 för att förstärka den regionala samverkan med Åklagarmyndigheten i det operativa arbetet.

### **Styrdokument**

Ta fram riktlinjer och/eller s.k. allmänna råd upprättas om polisens tillämpning av reglerna om förundersökningsbegränsning.

### **IT**

Säkerställ att Durtvå tillförs en funktion som gör beslut om eventuella förundersökningsbegränsningar synliga för Åklagarmyndigheten i samband med digital överföring av ärenden mellan Polis- och Åklagarmyndighet. Vidare bör Åklagarmyndighetens framtida beslut i överförda ärenden på samma sätt göras synliga för Polismyndigheten.

Överväg om en översyn bör ske av de förvalsbara nedläggningsgrunderna i Durtvå. Vidare bör de framförda önskemålen om att fritextfält tillförs respektive nedläggningsgrund ses över.

### **Övrigt**

Genomför en uppföljande inspektion.

## 8 Bilagor

### 8.1 Bilaga 1



**Polisen**

Polismyndigheten  
Rikspolischefens kansli  
Tillsynsfunktionen

#### DIREKTIV

1

Datum	2017-11-02	
Dokument (lösenord)	A495.704/2017	Sida 128

### Tillsyn över tillämpningen av regler om nedläggning av förundersökning och FU-begränsning i Polismyndigheten

#### Bakgrund

Rikspolischefen beslutade i mars i år om en tillsynsplan för 2017<sup>1</sup>. Av planen framgår bland annat att tillsynen under 2017 ska inriktas på utredningsverksamheten.

Polismyndigheten avser att genom inspektion granska hur tillämpningen av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning tillämpas.

#### Syftet med tillsynen

Tillsyn ska ske för att granska verksamheten ur ett rätts säkerhetsperspektiv samt om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar och föreskrifter. Granskning kan även omfatta tillämpningen av Polismyndighetens nationella styrdokument<sup>2</sup> och arbetsmetoder samt omständigheter och händelser som kan påverka Polismyndighetens verksamhet.

#### Avgränsningar

Tillsynen avgränsas till att undersöka på vilka grunder möjligheten att lägga ned en förundersökning genom avskrivning enligt 23 kap 4§ rättegångsbalken används, vidare att undersöka i vilken utsträckning förundersökningsbegränsning förekommer enligt 23 kap 4§ a i samma lag.

Tillsyn avseende ärende- och brottsamordning<sup>3</sup> omhändertas genom separat tillsyn enligt tillsynsplanen för 2017.

Tillsynen berör följande organisatoriska enheter

- Polisregion Stockholm, PKC och polisområde Stockholm syd
- Polisregion Syd, PKC och polisområde nordvästra Skåne
- Polisregion Öst, PKC och polisområde Östergötland

<sup>1</sup> A112.088/2017

<sup>2</sup> 7 kap. 5§ Arbetsordning för polismyndigheten (PM2017:43)

<sup>3</sup> A424.132/2017



2017-11-02

**Tillsynens inriktning**

Inspektionen ska inriktas mot följande områden

- att polisen arbetar rättsenligt
- att polisarbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet
- att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar som riksdag och regering har beslutat
- i vilken utsträckning förundersökningsbegränsning används
- om det finns brister i tillämpningen av aktuella lagrum
- när i processen besluten fattas
- andel ärenden som är direktavskrivna
- om Polismyndighetens styrdokument inom området tillgodoser verksamhetens behov.

**Arbetsmetod**

Tillsynen ska genomföras som en inspektion på verksamhetsnivå.

Granskning av ärenden och ärendegrupper kan ske genom stickprov och dialog.

**Genomförande**

Polismyndigheten uppdrar åt polismästaren Henrik Thelander att vara inspektionsledare och genomföra tillsynen. Övriga resurser för att genomföra uppdraget fastställs i ett särskilt beslut. Tillsynen ska samordnas med andra tillsynsuppdrag så att belastningen på polisregioner och avdelningar inte blir större än nödvändigt.

Inspektionsledaren ansvarar för att upprätta en plan för genomförandet.

En kommunikationsplan ska tas fram av kommunikationsavdelningen i samråd med inspektionsledaren.

**Redovisning**

Redovisning sker i form av en rapport som ska resultera i överväganden och rekommendationer. Dessa ska återföras till organisationen för att bidra till verksamhetens utveckling. Rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av inspektionen.

Rapporten kommer att redovisas 2018-01-31 och ingå i en rapportserie.

**Ekonomi**

Rikspolischefens kansli ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med granskningen, såsom rese- och logikostnader. Granskningen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

2017-11-02

Lönekostnader för inspektionsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad.

Kostnadsställe	90000006
Insats/ projektkod	601000095

**Offentlighet och sekretess**

Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet kan vara offentlig.

**Övrigt**

Kontaktperson vid tillsynsfunktionen är polismästare Henrik Thelander, tel. 070-315 41 15 eller jurist Åsa Hasth, tel. 072-231 36 70.



Erik Steen



Henrik Thelander

1 st. 1 p. - Disproportionsfallet	En begränsning får ske då 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.  Bestämmelsen är renodlad processekonomisk och tar sikte på sådana fall där det råder påtaglig disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och <i>endast allmänna åklagare, d.v.s. kammaråklagare och åklagare med högre tjänsteställning, får fatta beslut.</i>		
1 st. 2 p. – Särskild åtalsprövningsfallet	Om det kan antas att åtal inte kommer att ske till följd av reglerna om särskild åtalsprövning. Reglerna om särskild åtalsprövning finns intagna vid respektive straffstadgande i brottsbalken eller i de specialrättsliga bestämmelserna. Reglerna är olika i sin utformning, men markerar en presumtion mot åtal. I vissa fall får åtal väckas endast om målsägaren har <i>angett brottet till åtal</i> och <i>åtal är påkallat av särskilda skäl</i> . I ytterligare andra fall får åtal väckas endast om det av <i>särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt</i> .		
1 st. 2 p. - Åtalsunderlåtelse-fallet  "Bötesfallet"  "Villkorlig dom-fallet"  "Samtidighetsfallet"  "Vårdfallet"	<p><b>Regler om åtalsunderlåtelse i RB 20:7</b></p> <p><b>1 st.</b></p> <p>1. Om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,</p> <p>2. Om det kan antas att påföljden blir villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse</p> <p>3. Begått andra brott och det utöver den inte behövs påföljd</p> <p>4. Om psykiatrisk vård eller LSS</p> <p><b>2 st.</b> Extraordinära fall</p>	<p><b>Hållpunkter för prövningen</b></p> <p>1. Kan det antas a) att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter eller b) att påföljden skulle bli villkorlig dom och finns det särskilda skäl för åtalsunderlåtelse?</p> <p>2. Vilket generellt utrymme för åtalsunderlåtelse finns för den aktuella typen av gärning?</p> <p>3. Finns det särskilda omständigheter kring gärningen och/eller den misstänkte som talar för eller emot åtalsunderlåtelse?</p> <p>4. Finns det några väsentliga intressen som hindrar ett annars motiverat beslut om förundersökningsbegränsning?</p> <p>RB 20:7 1 st. 3p. delas in i 3 fall</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Samtidighetsfallet</b> Då flera brottsmisstankar avseende samma gärningsman föreligger till samtidig prövning av åklagaren.</li> <li>• <b>Nyupptäckta brott</b> Då gärningsmannen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggande för annan brottslighet, misstänks ha begått nytt brott <i>före</i> domen eller föreläggandet.</li> <li>• <b>Nya brott</b> Då gärningsmannen, efter att ha dömts eller godkänt strafföreläggande för annan brottslighet, misstänks ha begått nytt brott <i>efter</i> domen eller föreläggandet</li> </ul> <p>Hållpunkter för prövningen</p> <p>1. Kommer psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS till stånd? 2. Kan vården antas vara lämpligast för den misstänkte? 3. Kan vården godtas som reaktion med hänsyn till brottets allvar? 4. Finns det några väsentliga intressen som hindrar ett annars motiverat beslut om förundersökningsbegränsning?</p> <p>Bestämmelsen tillämpningsområde är synnerligen restriktivt. <i>Endast allmänna åklagare, d.v.s. kammaråklagare och högre, får fatta beslut.</i></p>	<p><b>Hållpunkter för prövningen</b></p> <p>1. Är förhållandet mellan det samlade straffvärdet för den brottslighet som ska utredas (redan avdömts) och straffvärdet för den brottslighet som ska lämnas utredd/obeivrad sådant att det ger utrymme för ett beslut om förundersökningsbegränsning?</p> <p>2. Medför en prognos om utredningstiden att utrymmet för förundersökningsbegränsning enligt 1 vidgas?</p> <p>3. Innebär en förundersökningsbegränsning enligt ovan att den samlade brottsligheten kan antas föranleda ett annat val av påföljd än utan sådan begränsning?</p> <p>4. Finns det några väsentliga intressen som hindrar ett annars motiverat beslut om förundersökningsbegränsning?</p>
Något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts	<p><i>Ex. allmänt intresse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Om särskild rättsverkan är knuten till ett beslut om åtalsunderlåtelse, t.ex. ett beslut om körkortsåterkallelse.</li> <li>• Frekvensen av brott kan ha betydelse för möjligheten att frihetsberöva och därmed avbryta en brottsintensiv period.</li> <li>• Om egendom av ett inte obetydligt värde kan komma att förverkas.</li> </ul> <p><i>Ex. enskilt intresse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avsevärd fördel för målsägaren att dennes ersättningstalan förs i samband med ett åtal.</li> <li>• Målsägaren har utsatts för en allvarlig kränkning vid brottet, t.ex. våldtäkt.</li> <li>• Den misstänkte får möjlighet att frias från misstankar.</li> </ul>		
Allmänna överväganden	<p><i>Vilket generellt utrymme för åtalsunderlåtelse finns det för den aktuella typen av gärning? (Exempelvis bör inte ÅU/FuB ske avseende narkotika- och dopningsbrott.)</i></p> <p>Till stöd för ÅU och FuB:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brottet framstår som en engångsföreteelse.</li> <li>• Brottet beror mer på okunskap och oförstånd än nonchalans eller likgiltighet.</li> <li>• Brottet kan ses i samband med att gärningsmannen provocerats eller förletts till gärningen.</li> <li>• Gärningsmannen har sökt undanröja eller kompensera för brottets skadeverkningar.</li> <li>• Gärningsmannen är förhållandevis gammal – kring 75 år eller däröver – eller lider av psykisk ohälsa eller har andra särdrag som inte beaktas på annat sätt.</li> <li>• En i förhållande till brottets art ovanligt lång tid har förflutit sedan brottet begicks (i villkorlig dom-fallen kan två år gälla som riktmärke).</li> <li>• Det föreligger andra förhållanden som upptas i 29 kap. 3 och 5 §§ BrB.</li> </ul> <p>Som skäl mot ÅU och FuB:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brottet innebär återfall i brott.</li> <li>• Brottet framstår som planerat, systematiskt eller annars förslaget.</li> <li>• Gärningsmannen har avsett eller medvetet riskerat större skadeeffekter än de skador som har realiserats.</li> <li>• Det föreligger andra förhållanden som upptas i 29 kap. 2 § BrB.</li> </ul>		