

Kommittédirektiv



Förändrade regler om
förundersökningsbegränsning i brottmål

Dir.
2009:50

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2009.

Sammanfattning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2010.

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Med de höga krav på kvalitet, rättssäkerhet och effektivitet som måste ställas på brottmålsprocessen följer ett behov att mot bakgrund av samhällsutvecklingen överväga om de regler som de brottsutredande myndigheterna har att tillämpa är ändamålsenligt utformade. Regeringen har därför redan gett en särskild utredare i uppdrag att utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas och överväga hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål bör vara utformat (dir. 2009:35).

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

För att uppnå goda resultat vid brottsbekämpningen är det väsentligt att förundersökningarna håller en hög kvalitet och slutförs inom rimlig tid. Både kvalitets- och tidsaspekten har avgörande betydelse för möjligheten att lagföra de brott som begås. Det är därför angeläget att de brottsutredande myndigheterna hanterar den samlade brottsligheten strategiskt genom ändamålsenliga prioriteringar och effektiva arbetsformer. Ett sådant strategiskt förhållningssätt förutsätter bl.a. att kompetens och resurser utnyttjas i varje del av den

brottsutredande verksamheten så att den myndighet som leder en viss förundersökning också i största möjliga utsträckning tar fullt ansvar för denna. När det särskilt gäller hanteringen av omfattande eller på annat sätt komplicerade brottmål krävs det att förundersökningsledaren aktivt styr förundersökningens inriktning och innehåll.

Statsmakterna ställer stora krav på att rättsväsendets verksamhet utvecklas med sikte på ett effektivt resursutnyttjande (se t.ex. prop. 2008/09:1, uo 4, s. 13 f.). I syfte att effektivisera brottsbekämpningen har Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, i enlighet med Åklagarmyndighetens nyligen utfärdade riktlinjer (RÅR 2008:2), valt att söka koncentrera utredningsresurserna till de uppgifter som är mest angelägna genom att i större utsträckning tillämpa reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i olika sammanhang, bl.a. genom en idéskrift som en arbetsgrupp ledd av dåvarande riksåklagaren presenterade 2006 (Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift), anmält ett behov av utökade möjligheter till förundersökningsbegränsning.

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

Gällande rätt

Obligatorisk åtalsplikt och förundersökningsplikt

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

Den obligatoriska åtalsplikten regleras i 20 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) och innebär att åklagare är skyldiga att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. Det finns flera

undantag från åtalsplikten bland annat genom reglerna om åtalsunderlåtelse och om särskild åtalsprövning för vissa brott. Ett beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter att det är klarlagt i utredningen, t.ex. genom ett erkännande, att den misstänkte begått brottet. Beslutet motsvarar en lagföring av brottet som kan beaktas t.ex. vid ett efterföljande återfall.

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

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

Förundersökningsbegränsning

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

då det kan antas att reglerna om åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning medför att åtal inte kommer att väckas och då något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet.

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

Beslut om förundersökningens begränsning ska meddelas av åklagare, oavsett om denne är förundersökningens ledare eller om förundersökningen leds av en annan myndighet. Är det en polismyndighet som leder en viss förundersökning måste myndigheten därför låta åklagare avgöra frågan om att begränsa förundersökningen. I förarbetena framhölls att det får förutsättas att kontakterna i sådana frågor sker snabbt och formlöst (prop. 1981/82:41 s. 35).

Vad ska utredas?

Bör möjligheterna till förundersökningens begränsning utökas?

Det är angeläget för straffsystemets legitimitet att den brottslighet som begås i samhället följs av reaktioner som uppfattas som rimliga. Av kravet på rimliga reaktioner följer bl.a. att brottsutredningarnas omfattning måste ställas i relation

till den påföljd som kan bli aktuell för brottet, målsägandens och den misstänktes intresse av en skyndsam handläggning samt rättsväsendets tillgängliga resurser för den samlade brottsbekämpningen. Vid en sådan avvägning ska rättssäkerhetshänsyn särskilt beaktas. För att upprätthålla systemets legitimitet måste vidare brottsutredningarna hålla sådan kvalitet att de beslut som fattas inom ramen för en förundersökning är välgrundade och hållbara vid en efterföljande granskning.

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

Utredningarnas omfattning har betydelse för brottsbekämpningens kvalitet. Ett särskilt problem med alltför omfattande utredningar är den försämring av bevisläget som

långvariga utredningstider ger upphov till. Ett försämrat bevisläge innebär ökade svårigheter att lagföra brotten. Långa handläggningstider leder också till att straffmätningen påverkas. Dessutom medför alltför omfattande utredningar att det finns en risk att rättsväsendets samlade resurser inte förmår hantera den mest samhällsfarliga kriminaliteten. De beskrivna effekterna undergräver straffsystemets förmåga att hantera den allvarliga brottsligheten.

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

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

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

Utredaren ska

- ta ställning till om det bör införas en befogenhet för åklagare att begränsa förundersökningen i omfattande och komplicerade mål till vissa personer och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid sådana beslut,

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

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

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

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

Polismyndigheterna har som beskrivs ovan inte någon befogenhet att fatta beslut om att inte inleda eller lägga ned en förundersökning med hänvisning till reglerna om förundersökningsbegränsning. Detta innebär att en polismyndighet som bedömer att det kan finnas skäl att begränsa en förundersökning som myndigheten leder ska kontakta åklagare för att denne ska avgöra frågan. Ärendet överlämnas då från polismyndigheten till en åklagare som efter inläsning och beslut i förekommande fall återlämnar ärendet till polismyndigheten för fortsatt handläggning. Eftersom arbetsbelastningen vid landets polismyndigheter och åklagarkammare är hög torde de snabba och formlösa kontakter som förutsattes vid införandet av bestämmelsen om förundersökningsbegränsning sällan förekomma i praktiken. Det totala antalet överlämnanden av polisleda förundersökningar mellan polis- och åklagarmyndighet under pågående förundersökning bidrar till att göra den sammantagna ärendehanteringens administrativt otymplig med långa handläggningstider som följd.

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

Frågan är emellertid hur dessa argument förhåller sig till en modern ansvarsfördelning mellan polismyndighet och åklagarmyndighet. Det kan hävdas att den myndighet som har tilldelats ansvaret för att leda en förundersökning också bör ha kompetens och befogenhet att ta fullständigt ansvar för förundersökningens bedrivande. Ett flertal av besluten att begränsa en förundersökning som leds av en polismyndighet

avgörs i praktiken relativt standardiserat och rutinmässigt. För viss typ av okomplicerad brottslighet (t.ex. vissa bötesbrott) är det ofta självklart vilken påföljd som ska följa på brottet. Det finns inte något som hindrar att den kompetens som dessa avgöranden kräver skulle kunna utvecklas inom dagens polismyndigheter. Ett krav på sådan kompetensutveckling inom polismyndigheterna skulle kunna bidra till en intern förstärkning av den polisiära förundersökningsledarrollen generellt och därmed till en allmän kvalitetshöjning av polisens utredningsverksamhet. Det kan i detta sammanhang nämnas att polismyndigheterna redan har ett utrymme både att göra lämplighetsbedömningar vid hantering av brott med stöd av reglerna om rapporttefergift och att lagföra brott genom bestämmelserna om ordningsbot.

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

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

Uppdragets genomförande

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska

utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

Samråd och redovisning

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

(Justitiedepartementet)