



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Gunnar Bergman

Processekonomi - till vilket pris?

En utredning av institutet för undersökningsbegränsning och dess betydelse för rättssäkerheten

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Jacob Öberg

Termin: HT 2019

Innehåll

| | |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 2 |
| FÖRORD | 3 |
| FÖRKORTNINGAR | 4 |
| 1 INLEDNING | 5 |
| 1.1 Bakgrund | 5 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar | 6 |
| 1.3 Avgränsningar | 6 |
| 1.4 Metod och material | 7 |
| 1.5 Perspektiv | 8 |
| 1.6 Forskningsläge | 8 |
| 1.7 Disposition | 9 |
| 2 FÖRUNDESRÖKNINGSBEGRÄNSNING | 10 |
| 2.1 Allmänt om förundersökningen | 10 |
| 2.2 Vad är en förundersökningsbegränsning? | 10 |
| 2.3 Åtalsunderlåtelsefallen i 23 kap. 4 a § 1 st. 2 p. RB | 12 |
| 2.3.1 ”Bötesfallet” i 20 kap. 7 § 1 st. 1 p. RB | 13 |
| 2.3.2 ”Konkurrensfallet” i 20 kap. 7 § 1 st. 3 p. RB | 14 |
| 2.3.2.1 Samtidiga och nyupptäckta brott | 14 |
| 2.3.2.2 Nytt brott | 15 |
| 2.3.3 Väsentliga intressen | 16 |
| 2.3.3.1 Väsentligt allmänt intresse | 17 |
| 2.3.3.2 Väsentligt enskilt intresse | 17 |
| 2.4 Behörighet att meddela förundersökningsbegränsning | 18 |
| 3 TILLÄMPNINGEN AV INSTITUTET | 21 |
| 3.1 Förekomst | 21 |
| 3.2 Effektivitet | 22 |
| 3.3 Enhetlighet | 22 |
| 3.4 Polisens användning av institutet | 23 |

| | |
|----------------------------------------|-----------|
| 4 RÄTTSSÄKERHET | 25 |
| 5 DISKUSSION | 27 |
| KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 30 |

Summary

This paper investigates the institute of preliminary investigation limitation and its application from the perspective of rule of law. This limitation constitutes one of the exceptions from the otherwise prevailing obligation for pre-trial investigation and amounts to a far-reaching possibility to close down or choose not to initiate preliminary investigation. This institute results from process economy considerations and can be used even in cases where a suspect, as well as evidence occurs. The intention with the institute is to free resources to be used in more important crime control. For a long time it was only the prosecutor who was competent to make decisions regarding preliminary investigation limitations. However, due to increase in crime rate, and subsequently greater need for efficiency in justice, since January first, 2013, also the police has been given this competence. This paper has therefore focused on the use of this institute by the police.

This paper finds that the rules regulating preliminary investigation limitations are complex and that the considerations made require solid knowledge in law. With regard to the findings of this enquiry the conclusion is made that the use of the limiting institute by the police may have a detrimental effect on the rule of law in this aspect. However, in a wider and longer perspective, the use of this institute may have an overall positive effect on the rule of law.

Sammanfattning

Denna uppsats utreder institutet förundersökningsbegränsning och dess tillämpning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Förundersökningsbegränsning utgör ett av undantagen från den annars rådande förundersökningsplikten och innebär en långtgående möjlighet att i vissa fall lägga ned eller välja att inte inleda en förundersökning. Institutet är ett resultat av processekonomiska överväganden och kan även användas i fall där det finns en misstänkt och bevisning. Tanken med institutet är att frigöra resurser som sedermera kan användas i mer angelägen brottsbekämpning. Länge var endast åklagaren behörig att fatta beslut om förundersökningsbegränsningar. På grund av ökad brottslighet och därmed större behov av effektivisering av rättsväsendet har dock sedan 1 januari 2013 även polisen behörighet att fatta dessa beslut. Särskilt fokus har därför lagts på polisens användning av institutet.

I uppsatsen konstateras att regelverket som behandlar förundersökningsbegränsningar är komplext och att de bedömningar som görs kräver goda juridiska kunskaper. Med anledning av det som framkommit i utredningen dras slutsatsen att polisens användning av institutet kan inverka negativt på rättssäkerheten med avseende på förundersökningsbegränsningar. I ett större och längre perspektiv kan dock den övergripande rättssäkerheten komma att öka.

Förord

Tack till familj och vänner som har hjälpt till med att hålla det någorlunda rent och snyggt i mitt hjärnkontor denna gråa och omvälvande höst.

Jag vill även tacka min handledare, Jacob Öberg, för goda synpunkter och välbehövd uppmuntran under arbetets gång.

Förkortningar

| | |
|----------------|--------------------------------|
| BrB | Brottsbalken |
| Brå | Brottsförebyggande rådet |
| EKMR | Europakonventionen |
| FU-begränsning | Förundersökningsbegränsning |
| Prop. | Proposition |
| RB | Rättegångsbalken |
| RF | Regeringsformen |
| RÅ | Riksåklagaren |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| SvJT | Svensk Juristtidning |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 12 februari 2019 sändes ett inslag på TV4 Nyheterna¹ om en småbarnsmamma från Motala. Hon hade fått sin plånbok stulen ur sin väska medan hon gjorde sina inköp i en matvarubutik, något som fångades av butikens övervakningskamera. Trots bevisning och en identifierad misstänkt valde åklagaren att lägga ned hennes fall. Småbarnsmamman i inslaget undrade uppgivet hur det kunde få gå till på detta sätt. Vad som skedde i ovanstående fall var att beslut fattades om en så kallad förundersökningsbegränsning.² Under de senaste decennierna har antalet anmälda brott ökat i Sverige. För att effektivisera ett ansträngt rättsväsende och därmed frigöra resurser till ”mer angelägna brott”³ har åklagare, och sedan år 2013 även polisen, möjlighet att i vissa fall använda sig av institutet FU-begränsning. Institutet utgör ett av undantagen till den annars rådande förundersökningsplikten.⁴ FU-begränsningar används, så länge inget väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts, ibland även i fall där det finns en skäligen misstänkt och där bedömningen görs att brottet eventuellt hade kunnat klaras upp.⁵ I ovanstående fall fanns uppenbarligen ett enskilt intresse, men när blir ett sådant väsentligt och sker tillämpningen på ett sätt som kan anses uppfylla kravet på rättssäkerhet?

Småbarnsmamman, vars fall beskrevs i det inledande stycket, är långt ifrån ensam om att ha sett sitt ärende FU-begränsas. Användningen av detta institut har under några år till och med ökat mer än antalet brottsmisstankar och anmälningar.⁶ Mot bakgrund av detta, i kombination med att polisen har fått axla det ansvar som det innebär att FU-begränsa, är det intressant att utreda institutet och dess svårigheter närmare.

¹ TV4 Nyheterna, »Fick plånboken stulen – tjuven fick "straffrabatt"», sändes 13.2.2019, tillgänglig på: <https://bit.ly/2WPTMG6>.

² Hädanefter refererat »FU-begränsning. För definition se 2 kap.

³ Prop. 1981/82:41 s. 1.

⁴ Ekelöf, Edelstam & Pauli s. 112.

⁵ Brå rapport 2018:4 s. 74.

⁶ Ekelöf, Edelstam & Pauli s. 163.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att kritiskt granska innebörden och den praktiska tillämpningen av institutet FU-begränsning ur ett rättssäkerhets- respektive effektivitetsperspektiv. Särskilt fokus läggs på att analysera polisens möjlighet att använda sig av institutet.

För att uppfylla syftet kommer följande frågeställningar besvaras:

- Vad innebär institutet FU-begränsning och hur används det i praktiken?
- Vilka för- och nackdelar finns med institutet FU-begränsning ur ett rättssäkerhets- respektive effektivitetsperspektiv?
- Har polisens möjlighet att använda sig av institutet någon inverkan på rättssäkerheten?

1.3 Avgränsningar

Regleringen av institutet FU-begränsning är komplex. FU-begränsningar kan nämligen meddelas i ett flertal situationer och med stöd av olika grunder. Att behandla institutet i dess helhet på ett meningsfullt sätt skulle resultera i ett arbete som sträcker sig långt utanför ramen för denna uppsats. Lyckligtvis behöver en sådan redogörelse inte göras för att få till stånd en tillfredsställande rättssäkerhetsdiskussion kring institutet, vilket är min huvudsakliga ambition med uppsatsen. För att uppfylla syftet räcker det gott och väl att fokusera på FU-begränsningar i åtalsunderlåtelsefallen. Dessa är nämligen de absolut vanligaste grunderna på vilka beslut fattas om FU-begränsning samtidigt som de aktualiserar de juridiskt mest komplicerade frågorna. Med anledning av uppsatsens fokus på polisen har jag valt att redogöra för bötes- och konkurrensfallen, vilka är de åtalsunderlåtelsefall som polisen oftast meddelar FU-begränsning för.⁷

⁷ Tillsynsrapport 2018:3 s. 41.

1.4 Metod och material

För att genomföra detta arbete använder jag mig av några av de traditionella rättskällorna såsom lagtext, förarbeten och doktrin. Av dessa rättskällor är lagtexten den enda som är direkt bindande, men även förarbeten bör beaktas för att förstå lagen och dess ändamål.⁸ Doktrin, vilken åsyftar att sammanställa och tolka gällande rätt, är också av betydelse för den juridiska metoden.⁹ Praxis i dess traditionella bemärkelse existerar inte vad gäller FU-begränsningar. Till följd av bristen på sedvanlig praxis i kombination med min ambition att redogöra för tillämpningen i praktiken utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv har jag därför valt den rättsanalytiska metoden. Denna metod ger mig friare händer att uppfylla arbetets syfte än vad den traditionella rättsdogmatiska metoden skulle ge. Den rättsanalytiska metoden syftar nämligen inte enbart till att fastställa gällande rätt med hjälp av de traditionella rättskällorna, utan den har även som mål att analysera rätten på ett mångfacetterat sätt varmed exempelvis myndighetspraxis, interna riktlinjer och intervjuer med tjänstemän etc. kan tas med och beaktas bland det studerade materialet.¹⁰ I detta arbete har jag använt mig av utredningar och statistik från såväl Polismyndigheten som Brå.

Den frihet som den valda metoden innebär medför dock även nackdelen att inte alla källor är av samma dignitet som de traditionella rättskällorna. Hur pass hög tillförlitligheten är vad gäller resultatet av såväl intervjuer som förd statistik beror till stor del på vilken metod som har använts. Av denna anledning är det av yttersta vikt att med ett kritiskt förhållningssätt uppmärksamma eventuella osäkerhetsfaktorer och alternativa förklaringar.

För den deskriptiva delen av uppsatsen som behandlar institutet FU-begränsning använder jag mig, förutom av förarbeten och lagtext, av RÅ:s riktlinjer. Dessa är högst relevanta för den deskriptiva delen av uppsatsen. Lagstiftningen som behandlar FU-begränsningar har nämligen många år på nacken och RÅ:s

⁸ Peczenik (1988) s. 240 & s. 257.

⁹ Peczenik (1988) s. 269.

¹⁰ Sandgren (2018) s. 50f.

riktlinjer används flitigt i den praktiska tillämpningen av såväl poliser som åklagare.¹¹

Doktrin har inte haft en framträdande roll under författandet av den deskriptiva delen. Den doktrin som behandlar FU-begränsningar återger nämligen i mångt och mycket endast vad som står i förarbetena och i RÅ:s riktlinjer. Bland den doktrin som ändå används kan nämnas Per Olof Ekelöfs *Rättegång V* och boken *Förundersökning*, skriven av bland annat Christian Diesen. Båda dessa författare är erkända och respekterade namn inom den juridiska litteraturen. Vad gäller det anlagda perspektivet för denna uppsats, rättssäkerhetsperspektivet, har jag däremot i princip uteslutande använt mig av doktrin. Böcker skrivna av Aleksander Peczenik¹² står här i fokus.

1.5 Perspektiv

Uppsatsen antar ett kritiskt förhållningssätt till regelverket genom att angripa institutet utifrån intressekonflikten rättssäkerhet kontra rättseffektivitet. Jag valde denna intressekonflikt då det uttalade motivet bakom införandet av FU-begränsningar var att processekonomin, och därmed effektiviteten, skulle förbättras. Lagstiftaren tog denna ambition ett steg längre då den gav polisen möjlighet att FU-begränsa. Med sådana förändringar finner jag det vara av stor vikt att undersöka vad betydelsen kan tänkas bli för rättssäkerheten.

1.6 Forskningsläge

Denna studie avser att ge ett bidrag till den existerande litteraturen i ämnet. Det saknas för närvarande heltäckande litteratur inom detta område. Vad gäller polisens möjlighet att FU-begränsa finns det framförallt förarbeten samt myndigheters utredningar och uppföljningar av tillämpningen. Den litteratur som behandlar FU-begränsningar mer djupgående än att bara beskriva vad institutet innebär har många år på nacken. Här kan nämnas ”Åtalsunderlåtelse – processekonomi och absolut åtalsplikt” som är ett examensarbete från 1986

¹¹ Brå rapport 2018:4 s. 82f.

¹² Framtiden professor i allmän rättslära vid Lunds universitet.

genomförd av fyra studenter under ledning av professor Madeleine Leijonhufvud.¹³ Det finns emellertid ingen undersökning, som den som denna uppsats avser att genomföra, som kritiskt diskuterar innebörden och tillämpningen av reglerna om FU-begränsning ur ett rättssäkerhetsperspektiv med fokus på polisens användning av institutet.

1.7 Disposition

Uppsatsen består av totalt fem kapitel.

I *kapitel 2* behandlas förundersökningsbegränsningen som institut. Kapitlet inleds med en allmän introduktion av förundersökningen som sådan, varefter fokus flyttas till själva FU-begränsningen. Inledningsvis redogörs för hur FU-begränsningen regleras i lagtext och i RÅ:s riktlinjer, varefter institutets förhållande till åtalsunderlåtelse och behörigheten att meddela FU-begränsning behandlas.

I *kapitel 3* utreds tillämpningen av FU-begränsningar i praktiken. Statistik presenteras avseende förekomsten och tillämpningen av FU-begränsningar. Kapitlet avslutas med en redogörelse för polisens tillämpning av institutet.

I *kapitel 4* flyttas fokus från institutet FU-begränsning till begreppet rättssäkerhet. Då denna term kan uppfattas som diffus behöver den utredas närmare för att möjliggöra en analys av institutet FU-begränsning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

I *kapitel 5* analyseras resultatet av utredningen och frågeställningarna besvaras utifrån ovannämnda perspektiv.

¹³ Vid tiden för publicering hette hon ”Löfmarck”.

2 Förundersökningsbegränsning

2.1 Allmänt om förundersökningen

Regelverket som behandlar förundersökningen finner vi huvudsakligen i 23 kap. RB. I 23 kap. 1 § 1 st. RB står att en förundersökning ska inledas ”så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats”. I Sverige sägs det därför råda en så kallad förundersökningsplikt¹⁴ och förundersökningen inleds av antingen åklagare eller polis.¹⁵ Sett till ordalydelsen är tröskeln för att inleda en förundersökning lågt ställd och det finns inget krav på att det ska finnas en misstänkt eller någon nämnvärd bevisning. Vad som dock krävs är en konkret misstanke om att brott har begåtts.¹⁶

Det huvudsakliga syftet med en förundersökning är enligt 23 kap. 2 § RB att förse åklagaren med tillräckligt material för att denne ska kunna fatta beslut om huruvida åtal ska väckas eller ej.¹⁷ Även om bevisning till viss mån kan kompletteras efter att ett eventuellt åtal har väckts, sker den huvudsakliga insamlingen av bevismaterial under förundersökningen.¹⁸

Från plikten att inleda förundersökning finns dock ett par undantag. Ett av undantagen är den så kallade FU-begränsningen i 23 kap. 4 a § RB, vilken ska redogöras för nedan.

2.2 Vad är en förundersökningsbegränsning?

En FU-begränsning innebär att beslut fattas med stöd av 23 kap. 4 a § RB om att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned en pågående förundersökning.¹⁹

¹⁴ Ekelöf, Edelstam & Pauli s. 112.

¹⁵ Prop. 1981/82:41 s. 15.

¹⁶ Bring och Diesen (2019) s. 159.

¹⁷ Prop. 1981/82:41 s.

¹⁸ Ekelöf, Edelstam & Pauli s. 105.

¹⁹ RÅR 2008:2 s. 7.

En FU-begränsning registreras inte i belastningsregistret och kan därför inte, som en åtalsunderlåtelse, beaktas i någon eventuell framtida påföljdsbedömning.²⁰

Institutet är i allra högsta grad ett resultat av processekonomiska hänsyn.²¹ Tanken var att resursbesparing för även polisens del skulle åstadkommas genom inrättande av institutet.²² Eftersom skuldfrågan inte behöver utredas finns nämligen utrymme att tidigt avbryta utredningen och på så vis spara resurser.²³ Remissinstansernas reaktioner var dock blandade vid tillkomsten av institutet. Det påpekades bland annat att återfallssituationer inte skulle kunna beaktas då det tidigare brottet hade FU-begränsats samt att den allmänna respekten för lagen skulle komma att urholkas när det blir allmänt känt att vissa brott inte bestraffas i praktiken.²⁴

I paragrafens första stycke finner vi två punkter som stipulerar när institutet får användas. När någon av dessa punkter är tillämplig är tanken att beslut om att FU-begränsa ska fattas så tidigt som möjligt i syfte att spara resurser.²⁵ Första punkten innehåller de så kallade ”disproportionsfallen”. Här avses fall där kostnaden för att utreda brottet inte står i rimlig proportion till behovet av att brottet utreds. Den andra punkten innehåller bestämmelser om att FU-begränsning får användas då det kan antas att åtal inte kommer ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse (”åttalsunderlåtelsefallen”) eller till följd av regler om särskild åtalsprövning. Bestämmelser om särskild åtalsprövning återfinns i diverse olika lagrum och åsyftar att fånga de mest klandervärda otillåtna handlingar som faller in under ett specifikt lagrum.²⁶

För att den andra punkten ska bli tillämplig krävs att inget väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts. Detta rekvisit lämnar, sett till ordalydelsen, stort

²⁰ Prop. 1987/88:120 s. 88.

²¹ Prop. 1981/82:41 s. 18f.

²² SOU 1976:47 s. 28.

²³ Prop. 1984/85:3 s. 20.

²⁴ Prop. 1981/82:41 s. 11.

²⁵ RåR 2008:2 s. 7.

²⁶ RåR 2008:2 s. 6.

utrymme för olika bedömningar. Vad som anges i förarbeten och i RÅ:s riktlinjer ska dock följas.²⁷

Av samtliga grunder på vilka FU-begränsning kan meddelas är åtalsunderlåtelsefallen de vanligaste.²⁸

2.3 Åtalsunderlåtelsefallen i 23 kap. 4 a § 1 st. 2 p. RB

En FU-begränsning kan enligt 23 kap. 4 a § 1 st. 2 p. RB meddelas då det är tänkbart att en fullgjord utredning skulle leda till att åklagaren beslutar om åtalsunderlåtelse i enlighet med 20 kap. 7 § RB.²⁹ I sådant fall skulle utredningsarbetet, åtminstone i efterhand, framstå som ett oerhört resursslöseri. För att undvika detta görs därför en slags prognos om huruvida åklagaren kan tänkas komma att besluta om åtalsunderlåtelse i det specifika fallet. En åtalsunderlåtelse kan i sin tur sägas bygga på en prognos om vilken påföljd som skulle ha utdömts om fallet hade förts till domstol.³⁰ Till skillnad från vad som gäller för en verklig åtalsunderlåtelse krävs det inte att skuldfrågan är utredd för att en FU-begränsning ska kunna meddelas i åtalsunderlåtelsefallen. Därmed är möjligheten att FU-begränsa i dessa fall betydligt större i praktiken än möjligheten för att meddela en åtalsunderlåtelse.³¹ RÅ konstaterar att det hör till sakens natur att en sådan prognosbedömning inte alltid är så säker, särskilt då prognosen görs i ett tidigt steg av utredningen, men att detta inte får hindra åklagare och poliser från att aktivt söka använda sig av institutet där det verkar vara motiverat enligt lagstiftningen och RÅ:s riktlinjer.³²

Nedan följer en genomgång av bötes- och konkurrensfallen. Dessa utgör som sagt de åtalsunderlåtelsefall som polisen oftast FU-begränsar med stöd av.

²⁷ SvJT 1997 s. 215f.

²⁸ Leijonhufvud (1986) s. 128.

²⁹ Prop. 1981/82:41 s. 34.

³⁰ RåR 2008:2 s. 5.

³¹ RåR 2008:2 s. 9.

³² RåR 2008:2 s. 11.

2.3.1 "Bötesfallet" i 20 kap. 7 § 1 st. 1 p. RB

Trots att 20 kap. 7 § 1 st. 1 p. kallas för "bötesfallet" hindrar inte det faktum att fängelse ingår i straffskalan för ett visst brott att åtalsunderlåtelse eller FU-begränsning meddelas. Dock måste det antas att ingen annan påföljd än böter kan bli aktuell i det specifika fallet.³³ Det är tillräckligt att antagandet görs utifrån anmälningsuppgifterna. Skulle någon osäkerhet föreligga vad gäller påföljden bör inte FU-begränsning meddelas på denna grund.³⁴

Utrymmet att meddela FU-begränsning i bötesfallet är stort. RÅ uppmanar till aktiv tillämpning av reglerna med en brasklapp om att tillämpningen inte får innebära att vissa straffbelagda gärningar avkriminaliseras i praktiken eller att likhetsprincipen eftersätts. För att säkerställa att så inte sker är det av vikt att hänsyn tas till omständigheterna i det specifika fallet samtidigt som prövningen sker enligt en i RÅ:s riktlinjer angiven struktur.³⁵ Prövningen bör enligt riktlinjerna göras enligt följande uppställning.³⁶

1. Kan påföljden antas bli böter?
2. Är gärningen sådan att det finns utrymme att meddela FU-begränsning?
3. Finns det omständigheter som talar för eller emot en FU-begränsning?
4. Finns det några väsentliga intressen som åsidosätts vid en FU-begränsning?

Vad gäller första steget i uppställningen räcker det som sagt att åklagaren eller polisen bedömer att påföljden kommer stanna vid böter. Vad gäller typen av gärning finns däremot en lista på brott³⁷ i RÅ:s riktlinjer som kan bli aktuella att FU-begränsa med stöd av denna punkt. Brott där FU-begränsning "bör övervägas" är exempelvis lindriga fall av egenmäktigt förfarande, häleriförseelse samt olovligt förfogande respektive brukande. Brott där det istället finns ett "betydande utrymme" att meddela FU-begränsning är enligt RÅ ringa

³³ Leijonhufvud (1986) s. 27f.

³⁴ RÅR 2008:2 s. 28.

³⁵ RÅR 2008:2 s. 26.

³⁶ RÅR 2008:2 s. 28.

³⁷ Listan sägs dock inte vara uttömmande.

bidragsbrott samt olika ordnings- och trafikförseelser som i det enskilda fallet bedöms vara av mindre allvarlig karaktär. När det gäller butiksstölder står det att FU-begränsning ”bör meddelas” om värdet på stöldgodset inte överstiger 60 kr samtidigt som inga särskilda omständigheter talar emot det.³⁸

Utöver listan på brott där FU-begränsning kan bli aktuell räknar RÅ upp ett antal omständigheter som talar för respektive emot en FU-begränsning. Faktorer som talar för en FU-begränsning är exempelvis att brottet framstår som en engångshändelse eller att gärningsmannen i anslutning till brottet har tagit sitt förnuft till fånga och försökt mildra dess skadeverkningar. Även sådant som hänför sig till gärningsmannen som person kan spela roll. Som exempel nämns när brottet verkar ha begåtts till följd av gärningsmannens bristande förstånd eller att gärningsmannen har hög ålder. Skäl som istället talar mot en FU-begränsning är då det rör sig om ett återfallsbrott, brott som framstår som systematiskt och noggrant planerat eller brott där gärningsmannen hade för avsikt att skadeverkningarna skulle bli större än vad de blev.³⁹

2.3.2 ”Konkurrensfallet” i 20 kap. 7 § 1 st. 3 p. RB

Då en gärningsman har begått fler än ett brott kan denna punkt bli aktuell. Bestämmelsen träffar samtidiga, nyupptäckta samt nya brott. Dessa kommer nu redogöras för.

2.3.2.1 Samtidiga och nyupptäckta brott

För att kunna meddela FU-begränsning för ett visst brott där en misstänkt utreds för fler än ett brott samtidigt måste först det samlade straffvärdet undersökas. Ifall det bedöms att straffvärdet för några av brotten utgör en tillräcklig reaktion mot den samlade brottsligheten finns i så fall möjlighet att FU-begränsa de mindre straffvärda gärningarna och fokusera utredningen till de mer straffvärda. Som en fingervisning anger RÅ att de brott som tillsammans utgör minst två tredjedelar

³⁸ RÅR 2008:2 s. 29.

³⁹ RÅR 2008:2 s. 30.

av det samlade straffvärdet bör utredas. Nyupptäckt brottslighet hanteras på ett liknande sätt. Nyupptäckta brott är gärningar som har begåtts före en tidigare dom och som har upptäckts i efterhand. I dessa fall prövas om straffvärdet för det nyupptäckta brottet är så lågt att den tidigare utdömda påföljden kan anses utgöra en tillräcklig reaktion mot den samlade brottsligheten.⁴⁰

Utöver straffvärdet måste även utredningstiden beaktas. Vid svårutredd brottslighet som exempelvis ekonomisk brottslighet, där utredning av vissa brottsmisstankar kan ta väldigt lång tid är det enligt RÅ viktigt med tuffa prioriteringar. Om inte FU-begränsningar används för vissa av brottsmisstankarna kan det gå väldigt lång tid innan något åtal väcks. RÅ anger att den vanliga rekommendationen som säger att åklagaren bör försöka att väcka åtal inom ett år från anmälan även ska gälla för svårutredd brottslighet. Om för lång tid förflyter riskerar nämligen bevisning, särskilt den muntliga, att få ett sämre bevisvärde. EKMR ställer dessutom krav på rättegång inom skälig tid. Om detta åtagande bryts kommer den tilltalade ändå kompenseras för detta vid påföljdsbedömningen, varför det är lika bra att FU-begränsa de brottsmisstankar som från början bedöms ta omotiverat lång tid att utreda.⁴¹

Sist men inte minst måste en bedömning i påföljdsfrågan göras där hänsyn tas till straffvärde, brottets art samt om det rör sig om ett återfall i brott eller inte. Då samhället har ett intresse av att den misstänkte får ett adekvat straff måste det bedömas om de FU-begränsningar som övervägs kommer att medföra ett annat val av påföljd än vad som skulle bli fallet utan FU-begränsningar. RÅ säger att utgångspunkten här är att FU-begränsningar inte ska inverka på valet av påföljd.⁴²

2.3.2.2 Nytt brott

Med nytt brott avses, precis som det låter, den situationen att gärningsmannen har fortsatt sin brottsliga bana efter det att personen i fråga tidigare har dömts.

⁴⁰ RåR 2008:2 s. 18

⁴¹ RåR 2008:2 s. 19.

⁴² RåR 2008:2 s. 20.

Av förklarliga skäl är utrymmet för såväl åtalsunderlåtelse som FU-begränsning mycket snävare i dessa fall än vad som gäller för samtidigt och nyupptäckta brott. Anledningen till detta är att samhället har en strängare syn på dem som efter att ha dömts återfaller i brott och fortsätter sitt lagtrots.⁴³

Att synen på återfall i brott är sträng blev ännu tydligare genom en lagändring år 2016 som innebar att utrymmet för att meddela så kallade konsumtionsdomar för nya brott minskade. En konsumtionsdom innebär att en tidigare utdömd påföljd får omfatta, dvs. konsumera, nya brott som har begåtts innan den tidigare påföljden helt har upphört eller verkställts. Som skäl för lagändringen angavs att det är angeläget att samhället markerar kraftigt mot de som inte har låtit sig tillrättavisas av en tidigare påföljd.⁴⁴

Trots lagändringen finns dock fortfarande visst utrymme för FU-begränsning. Om det nya brottet är ringa, begås i början av prövotiden och framstår som obetydligt i jämförelse med det tidigare brottet kan FU-begränsning fortfarande meddelas. Om däremot bedömning görs att det nya brottet skulle kunna resultera i att påföljden blir fängelse är FU-begränsning i princip utesluten enligt RÅ.⁴⁵

2.3.3 Väsentliga intressen

FU-begränsningar i åtalsunderlåtelsefallen får meddelas om inget väsentligt intresse åsidosätts. För att avgöra om något väsentligt intresse hindrar en FU-begränsning måste det först prövas om något väsentligt intresse hindrar en åtalsunderlåtelse. Det är nämligen enbart om en åtalsunderlåtelse skulle kunna bli aktuell i realiteten som frågan om FU-begränsning utreds. Först därefter tas alltså ställning till om det även finns skäl till att fullfölja förundersökningen.⁴⁶

⁴³ RÅR 2008:2 s. 23.

⁴⁴ Prop. 2015/16:151 s. 1 & s. 34.

⁴⁵ Prop. 2015/16:151 s. 53; RÅR 2008:2 s. 23f.

⁴⁶ RÅR 2008:2 s. 20.

2.3.3.1 Väsentligt allmänt intresse

Vad gäller konkurrensfallet har redan de flesta allmänna väsentliga intressena behandlats i samband med de straffvärde- och påföljdsbedömningar som har gjorts.⁴⁷ Även i bötesfallet anses de flesta allmänna intressena redan ha beaktats genom RÅ:s angivelse av vilka typer av gärningar som kan bli aktuella för åtalsunderlåtelse.⁴⁸ När prövningen har gått så långt att allmänna intressen beaktas ska alltså inte sådant som brottslighetens art och återfallssituationer bedömas. Det anges dock ett undantag i RÅ:s riktlinjer, nämligen att utrymmet är ytterst litet för att FU-begränsa misstankar om mened och övergrepp i rättssak. Dessa skyddsintressen är nämligen av stor betydelse för upprätthållandet av ett starkt rättssystem.

Det finns även omständigheter som kan föranleda att förundersökning bör fullföljas även om åtalsunderlåtelse bedöms vara aktuell. Det kan exempelvis röra sig om att någon särskild rättsverkan i form av återkallelse av körkort är knuten till beslutet om åtalsunderlåtelse. Andra allmänna intressen som kan anses väsentliga är om ett brott har blivit särskilt uppmärksammat av samhället. I sådana fall kan det ibland vara av väsentligt intresse att det bringas klarhet i fallet.⁴⁹

2.3.3.2 Väsentligt enskilt intresse

Det anges i RÅ:s riktlinjer att frågor som berör enskilt anspråk ska ges särskild vikt vid bedömningen om ett väsentligt enskilt intresse föreligger.⁵⁰ Vid utvärderingen av exempelvis ett ersättningsanspråk ska hänsyn tas till både den misstänktes och målsägandes ekonomiska förhållanden. Vad gäller målsägande utreds huruvida denne har möjlighet att bli ersatt på annat vis, exempelvis genom försäkring. Det anges nämligen att målsägandes intresse av att åtal väcks bör

⁴⁷ RÅR 2008:2 s. 20.

⁴⁸ RÅR 2008:2 a. 32.

⁴⁹ RÅR 2008:2 s. 20f.

⁵⁰ RÅR 2008:2 s. 22.

anses vara starkt begränsat då dennes försäkring, med undantag för självriskbelopp, täcker skadan.⁵¹ I RÅ:s riktlinjer anges att det i regel enbart är befogade ersättningsanspråk på över ett halvt prisbasbelopp som kan motivera att åtalsunderlåtelse inte meddelas.⁵² Ett halvt prisbasbelopp för år 2020 ligger på 23 650 kronor.⁵³

Vad som däremot kan motivera att åtal väcks är då brott har begåtts som har inneburit en stor integritetskränkning för den enskilde. Som exempel nämns här sexual- och fridskränkingsbrott. I riktlinjerna konstateras att det är mycket sällan som integritetskränkningar i bötesfallen får anses tillräckliga för att hindra en åtalsunderlåtelse. Vidare ligger ersättningsanspråken i dessa fall ofta under gränsen på 23 650 kronor.⁵⁴

Om ingenting hindrar en åtalsunderlåtelse kan typiskt sett även en FU-begränsning meddelas. Det anges dock att ett sådant beslut ibland kan skjutas upp för att se till att den enskilde får tillräckligt med underlag för att föra en egen skadeståndstalan.⁵⁵

2.4 Behörighet att meddela förundersökningsbegränsning

Förr var enbart åklagaren behörig att besluta om FU-begränsning. De prognoser som måste göras för att bedöma ett framtida utfall i påföljdsfrågan under en förundersökning som inte har genomförts, eller ens inletts, ansågs kräva sådan juridisk kompetens som enbart åklagare förfogar över.⁵⁶ Inför införandet av institutet FU-begränsning sades i propositionen att besluten är av sådan typ att de alltid bör meddelas av åklagare.⁵⁷ Sedan 1 januari 2013 har dock även polisen

⁵¹ Prop. 1984/85:3 s. 23.

⁵² RÅR 2008:2 s. 22.

⁵³ <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/09/prisbasbelopp-for-2020-faststallt/>.

⁵⁴ RÅR 2008:2 s. 22 & 34.

⁵⁵ Prop. 1981/82:41 s. 34f.

⁵⁶ Prop. 2011/12:10 s. 15.

⁵⁷ Prop. 1981/82:41 s. 25.

möjlighet att i vissa fall besluta om FU-begränsning. Polisen kan numera, då förundersökningen leds av Polismyndigheten, besluta om FU-begränsning i åtalsunderlåtelsefallen (dvs. i bötes-, konkurrens-, vård- och villkorlig dom-fallen) och i de fall där regler om särskild åtalsprövning är aktuella.⁵⁸ Vad gäller verklig åtalsunderlåtelse är åklagaren ensamt behörig att fatta beslut om en sådan. Dock faller det på polisen, när Polismyndigheten är förundersökningsledare, att göra en slags prognos om huruvida åklagare efter fullgjord utredning skulle kunna komma att meddela åtalsunderlåtelse. Med denna prognos som grund kan polisen sedan fatta beslut om att inte inleda eller lägga ned förundersökningen.⁵⁹

Polismyndigheten kan leda förundersökningen i sin helhet då det rör sig om brott av så kallad enkel beskaffenhet. Vad som avses är vardagsbrottsligheten som drabbar många människor, t.ex. stöld, misshandel och skadegörelse.⁶⁰ Då det inte rör sig om fall av enkel beskaffenhet ska åklagaren ta över ledningen så fort det finns någon som skäligen kan misstänkas för brottet.⁶¹ Anledningen till denna uppdelning är att åklagaren är den juridiskt mer kompetenta.⁶²

Anledningen till att polisen gavs befogenhet att FU-begränsa var att beslutet skulle kunna fattas i ett tidigare stadium. Ambitionen att kunna spara resurser motverkades nämligen om polisen vidtog dyra utredningsåtgärder i förundersökningar som sedermera skulle komma att FU-begränsas av åklagaren. Dessutom påpekades att det inte var effektivt att åklagaren skulle behöva sätta sig in i de fall som i övrigt leddes av polisen bara för att fatta beslut om FU-begränsning.⁶³

Många remissinstanser ställde sig positiva till förslaget att polisen skulle få FU-begränsa. Det fanns dock de som hade sina invändningar. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet menade på att FU-begränsningar är tätt sammankopplade med åtalsunderlåtelse, som ligger under åklagarens behörighet, varför även FU-

⁵⁸ Fitger (2014) s. 23:33.

⁵⁹ Bring och Diesen (2019) s. 480.

⁶⁰ SOU 2010:43 s. 65.

⁶¹ Prop. 1981/82:41 s.

⁶² Bring och Diesen (2019) s. 232.

⁶³ Prop. 2011/12:10 s. 19.

begränsningen borde ligga inom dennes befogenhet. Brottsofferjourernas riksförbund ansåg att det är nödvändigt att åklagaren är den som beslutar om FU-begränsning för att tillämpningen ska vara enhetlig. Vidare ansåg många remissinstanser att det skulle bli nödvändigt att höja polisens kompetens för att de skulle få meddela FU-begränsning. Umeå tingsrätt ställde sig frågande till lämpligheten i att polisen skulle få meddela FU-begränsning i de så kallade konkurrensfallen.⁶⁴ Även den föregående utredningen konstaterade att polisen vid tiden för utredningen saknade den kompetens som skulle behövas för att tillämpa reglerna om FU-begränsning på ett rättssäkert sätt. Utredningen föreslog därför att den nationella förundersökningsledarutbildningen skulle kompletteras med såväl teoretiskt som praktiskt innehåll för att kunna säkerställa en enhetlig tillämpning av institutet. I förarbetena och i den efterföljande propositionen underströks vikten av att Rikspolisstyrelsen skulle arbeta fram egna riktlinjer och allmänna råd om den praktiska tillämpningen.⁶⁵ Till dags dato har detta ännu inte skett.⁶⁶

För att få lov att meddela FU-begränsning måste förundersökningsledaren ha genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen. I polisens egen tillsynsrapport framkommer i intervjuer att det moment i utbildningen som behandlar FU-begränsningar upplevs som allt för teoretiskt och att regelverket är svårt att ta till sig. De poliser som har genomgått utbildningen efter lagändringen år 2013 anser sig ha tillräcklig kompetens för att FU-begränsa. Samtidigt uppger många förundersökningsledare i intervjuer att de i brist på egna handböcker och möjlighet till ”avrostning” upplever det svårt att göra vissa typer av bedömningar. Många ringer då en åklagare som de känner sedan tidigare för att få vägledning. Tillsynsgruppens slutsats var att den del av förundersökningsledarutbildningen som behandlar FU-begränsningar behöver få fler praktiska inslag samt att inläsningsmaterial specifikt avsett för polisen bör tas fram.⁶⁷

⁶⁴ Prop. 2011/12:10 s. 19.

⁶⁵ SOU 2010:43 s. 14 & Prop. 2011/12:10 s. 23.

⁶⁶ Tillsynsrapport 2018:3 s. 11.

⁶⁷ Tillsynsrapport 2018:3 s. 42f.

3 Tillämpningen av institutet

3.1 Förekomst

En tidigare rapport från Brå avseende förekomsten av FU-begränsningar visade att antalet FU-begränsningar fördubblades under perioden 2006-2014. Efter att ha korrigerat för ökningen av antalet anmälda brott drogs slutsatsen att andelen FU-begränsningar av den totala mängden anmälda brott och brottsmisstankar ökat från 2,5 till 4 procentenheter. Det bedömdes att ökningen skulle vara ännu större om endast andelen FU-begränsningar i de fall där det fanns en skälig misstänkt räknades.⁶⁸

Brå har i en senare rapport samlat in siffror för perioden år 2010-2016. Sedan polisen gavs befogenhet att FU-begränsa år 2013 skedde en kraftig ökning av antalet FU-begränsningar under de tre första åren. Cirka 27 procent fler FU-begränsningar meddelades under denna period. År 2016 minskade dock antalet något. Som potentiella förklaringar angavs omorganisationen av polisen samt en ändring i BrB avseende konsumtionsdomar.⁶⁹ Vid genomgång av färskas siffror från Polismyndigheten verkar dock ökningen ha satt igång igen. År 2017 ökade antalet FU-begränsade ärenden med 16 procent.⁷⁰ Under 2018 låg ökningen på 12,4 procent.⁷¹ Första halvåret år 2019 ökade antalet polismeddelade FU-begränsningar med 4,2 procent. Den totala ökningen sedan år 2017 är 17,2 procent.⁷² Ett problem med statistiken här är att polisen enbart har siffror på FU-begränsade ärenden. FU-begränsning meddelas per brott och det är inte själva ärendet i sig som FU-begränsas. Ett ärende kan innehålla flera brott, och om enbart ett av dessa har FU-begränsats kommer inte ärendet redovisas som en FU-begränsning. Den faktiska förekomsten av polismeddelade FU-begränsningar är därför säkerligen mycket högre i praktiken.⁷³

⁶⁸ Brå rapport 2015:17 s. 8.

⁶⁹ Brå rapport 2018:4 s. 26f.

⁷⁰ Polismyndighetens årsredovisning 2017 s. 33.

⁷¹ Polismyndighetens årsredovisning 2018 s. 48.

⁷² Polismyndigheten (2019) s. 18.

⁷³ Polismyndigheten (2019) s. 18.

3.2 Effektivitet

Som nämnts tidigare i denna uppsats var huvudsyftet bakom reformen år 2013 att beslut om FU-begränsning skulle fattas tidigare under utredningen. Ett sätt att mäta detta på är att jämföra medianhandläggningstider för ärenden hos de beslutande myndigheterna. Enligt den statistik Brå har publicerat visas att mediantiden från anmälan till beslut om FU-begränsning i ett fall med en skäligen misstänkt år 2016 var 84 dagar. Motsvarande siffra för året innan reformen var 85 dagar.

Polisen har visserligen lyckats korta ner sin mediantid de senaste åren, något som Brå anser tyder på att kompetensen har höjts. Dock har åklagarnas mediantid ökat under samma period, varför den totala mediantiden i princip har förblivit oförändrad. Brå anger som tänkbar anledning till varför åklagarnas mediantider ökat att åklagarnas FU-begränsningar numera främst rör större och mer komplexa fall.⁷⁴

3.3 Enhetlighet

Med hjälp av enkäter och intervjuer med åklagare och poliser har Brå inom ramen för sina rapporter försökt besvara hur pass enhetlig tillämpningen av FU-begränsningar är. I resultatet framkom att poliser och åklagare ser olika på vad som kan och bör FU-begränsas. Vidare ansåg enbart hälften av poliserna att deras praxis för användningen av institutet var enhetlig medan motsvarande siffra för åklagarnas syn på den egna användningen var två tredjedelar.⁷⁵ Brå har även konstaterat stora regionala skillnader i användningen av FU-begränsningar. Dessa kan till viss del förklaras, men skillnader i användningen kan inte uteslutas som förklaring.⁷⁶

⁷⁴ Brå rapport 2018:4 s. 34ff.

⁷⁵ Brå rapport 2018:4 s. 10.

⁷⁶ Brå rapport 2015:17 s. 25.

3.4 Polisens användning av institutet

Polisen har sedan år 2013 tagit över den huvudsakliga användningen av institutet från åklagarna. År 2016 fattades exempelvis dubbelt så många beslut om FU-begränsning av polisen än av åklagare.⁷⁷ I polismyndighetens egen rapport om tillämpningen av FU-begränsningar redovisas bötesfallet och konkurrensfallet som de två vanligaste grunderna för polisens användning av institutet.

För att kunna bedöma förutsättningen för en FU-begränsning i konkurrensfallen krävs djupgående kunskap om olika straffvärden samt betydelsen av påföljdsvalet för eventuella återfall i brott. Med intervjuer som tillsynsgruppen genomförde som grund drogs slutsatsen att polisen i dagsläget inte besitter tillräckliga kunskaper för att göra dessa komplexa bedömningar.⁷⁸ Liknande åsikter verkar finnas hos en del åklagare. I en undersökning genomförd av Brå uppger nämligen vissa av de intervjuade åklagarna att poliser inte borde ha rätt att FU-begränsa överhuvudtaget då frågorna är för juridiskt komplicerande.⁷⁹ Så många som 37 % av de tillfrågade åklagarna menade att polisens förundersökningsledare saknar tillräcklig kompetens för att FU-begränsa vilket, enligt dem, har lett till såväl under- som överutnyttjning av institutet. De områden inom vilka polisen saknar tillräcklig kompetens är enligt åklagarna domstolarnas bevisvärdering, straffvärde/straffmätning samt hur påföljdssystemet fungerar. De menade även att institutet används på fel sätt av polisen i dagsläget.⁸⁰

Dock bör lyftas fram att vissa av de intervjuade åklagarna såg positivt på polisens möjlighet att FU-begränsa. De åklagare som förespråkade denna ordning var av uppfattningen att det innebär en värdefull effektivisering av såväl polisens som åklagarnas arbete.⁸¹

⁷⁷ Brå rapport 2018:4 s. 41.

⁷⁸ Tillsynsrapport 2018:3 s. 41.

⁷⁹ Brå rapport 2018:4 s. 59.

⁸⁰ Brå rapport 2018:4 s. 64f.

⁸¹ Brå rapport 2018:4 s. 59.

Polismyndigheten har under lång tid uppmanats att ta fram egna riktlinjer för hur polisens arbete med FU-begränsningar ska se ut. Så har ännu inte skett. Poliser uppgav i intervjuer att de i brist på allmänna råd och annan specifik vägledning för polisens användning av institutet enbart har reglerna i RB och RÅ:s riktlinjer att gå på. I rapporten framkom att tillämpningen av institutet skiljer sig såväl mellan olika regioner som mellan olika förundersökningsledare vid samma enhet. Tillsynsgruppens slutsats var att det är en förutsättning för bibehållen rättssäkerhet och enhetlig tillämpning att riktlinjer som vänder sig till polisens arbete med FU-begränsningar tas fram.⁸²

Ett annat problem rör kommunikation och samordning mellan polis- och åklagarväsendet. Rikspolisstyrelsen har tagit fram riktlinjer för hur tjänsteanteckning om FU-begränsning ska göras och skickas vidare till åklagare. Detta verkar dock inte ha realiserats i praktiken, varför åklagare inte alltid kan få en bild av om vissa brott har FU-begränsats i en utredning och hur detta i så fall påverkar ett eventuellt åtal. Så många som tre av fyra åklagare uppgav att de ofta saknar denna information.⁸³ Polisens egen tillsynsgrupp konstaterar i sin rapport att det också vore önskvärt att polisen får möjlighet att se vad åklagare sedan fattar för beslut i sådana ärenden som polisen väljer att slutredovisa till åklagaren istället för att FU-begränsa. Som systemet ser ut nu menar tillsynsgruppen att polisen inte har möjlighet att skaffa sig erfarenhet kring hur åklagare gör sina bedömningar. Ifall så skulle ske är det möjligt att polisen börjar meddela FU-begränsning både oftare och tidigare i utredningen, något det enligt tillsynsgruppen finns utrymme för i dagsläget.⁸⁴

⁸² Tillsynsrapport 2018:3 s. 44.

⁸³ Brå rapport 2018:4 s. 60.

⁸⁴ Tillsynsrapport 2018:3 s. 43.

4 Rättssäkerhet

En hög grad av rättssäkerhet kännetecknas först och främst av att rättsregler tillämpas på ett enhetligt och förutsägbart sätt. För att detta ska kunna ske är det viktigt att rättsreglerna är exakt formulerade. Det är även viktigt för förutsägbarheten att dessa regler tillämpas på ett transparent sätt och att både lagtext, föreskrifter och praxis är lättillgängliga för allmänheten. Rättsreglernas formulering är även av avgörande vikt för ett annat viktigt rättssäkerhetsvärde, nämligen likhet inför lagen. Med likhet inför lagen förstås att ingen medborgare ska få förmåner som lagen inte tillåter, samt att ingen ska undgå straff som rättsreglerna påbjuder.⁸⁵

I samband med en utredning om möjligheter till ett reformerat åklagarväsende angavs att rättssäkerheten är så pass central för rättsväsendet att kravet på hög effektivitet kan få ge vika för att en hög rättssäkerhet ska kunna garanteras. Det betonades att rättssäkerheten kan stärkas på olika sätt. Utöver tydliga straffbud kan sådant som kontrollfunktion myndigheter sinsemellan, god utbildningsnivå hos tjänstemän samt effektivt handläggande av ärenden stärka rättssäkerheten.⁸⁶

Josef Zila⁸⁷ förklarar rättssäkerhet som tredelad. För det första menar han att medborgare ska kunna lita på att tillämpningen av materiella rättsregler inte sker godtyckligt. För det andra ska medborgare även kunna lita på att de formella rättsreglerna tillämpas. Sist men inte minst bör rättssystemet enligt Zila förse medborgarna med någon form av skydd för det fall att tillämpningen av materiella och formella rättsregler inte sker enligt ovan.⁸⁸

Även Aleksander Peczenik menar att det är av yttersta vikt för rättssäkerheten att rättstillämpningen sker på ett sätt som inte är godtyckligt. Han menar att kravet på förutsägbarhet ofta brukar anses utgöra själva kärnan av

⁸⁵ Peczenik (1995) s. 52ff.

⁸⁶ SOU 1992:61 s. 106.

⁸⁷ Professor i straffrätt.

⁸⁸ SvJT 1990 s. 290.

rättssäkerhetsbegreppet.⁸⁹ Han skiljer dock mellan två typer av rättssäkerhet: formell och materiell rättssäkerhet. Den formella rättssäkerheten kännetecknas av att beslut fattas på ett sätt som är förutsägbart för den enskilde.⁹⁰ Den materiella rättssäkerheten innebär i sin tur en välavvägd balans mellan förutsägbarhet och möjligheten att väga in andra etiska värden i beslutsfattandet. Peczenik menar att en allt för tydlig lagtext blir stelbent och kan leda till vad som uppfattas som orättvisa i den enskilda bedömningen.⁹¹ Han anger som exempel att judarna under Hitlers välde utan större svårigheter kunde förutse att de skulle komma att förföljas, men att det vore absurt om sådan förföljelse skulle betecknas som rättssäker.⁹² Åke Frändberg⁹³ och Nils Jareborg⁹⁴ invänder dock mot detta argument. De menar att om det godtas att det finns juridik som inte är moralisk så ligger det inget absurt i att även konstatera att tillämpningen av denna icke-moraliska juridik kan ske på ett rättssäkert sätt. Det som är absurt i detta fall är rätten, och inte rättssäkerhetsbegreppet i sig.⁹⁵

⁸⁹ Peczenik (1995) s. 89.

⁹⁰ Peczenik (1995) s. 84.

⁹¹ Peczenik (1995) s. 94f.

⁹² Peczenik (1988) s. 48f.

⁹³ Professor emeritus i allmän rättslära.

⁹⁴ Professor emeritus i straffrätt.

⁹⁵ Juridisk Tidskrift 2000/01 s. 271.

5 Diskussion

FU-begränsningen som institut är ett resultat av processekonomiska överväganden. Detta blev ännu tydligare då polisen gavs möjlighet att FU-begränsa. Förhoppningen med reformen var att resurser skulle frigöras och att effektiviteten skulle öka. Medianhandläggningstiden från anmälan till beslut om FU-begränsning kan utgöra en indikator för hur pass effektivt institutet används. Som vi dock har sett har ingen nämnvärd skillnad i medianhandläggningstiden kunnat konstateras till följd av reformen. Med tanke på att polisen redan har lyckats förkorta sin medianhandläggningstid sedan lagändringen trädde i kraft tror jag dock att utsikten är god för att den trenden fortsätter i takt med att polisens förundersökningsledare blir allt mer trygga i sin nya roll. Hur pass effektiv reformen är eller kommer visa sig bli kan det i dagsläget dock endast spekuleras kring. Den angelägna frågan är istället ifall någon förändring har skett i det som är svårare att mäta med siffror, nämligen rättssäkerhet?

Vad gäller synen på FU-begränsningar ur ett rättssäkerhetsperspektiv beror bedömningen på hur vi väljer att definiera begreppet. Som vi har sett i avsnitt 4 finns det delade meningar om huruvida utrymme för etiskt beslutsfattande ska räknas in i begreppet eller inte. Beroende på vilket ”läger” vi väljer att ansluta oss till ser rättssäkerhetsbedömningen olika ut. Vid läsning av exempelvis den lagtext som behandlar FU-begränsningar i åtalsunderlåtelsefallen framstår det nämligen som att förutsägbarheten, och därmed den formella rättssäkerheten, skulle kunna anses vara inskränkt på grund av det negativa rekvisitetet ”om inte ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts”. Rekvisitetet som sådant är vagt formulerat och kräver tolkning, vilket inte sällan kan leda till olika bedömningar. Önskas det istället att utrymme lämnas åt etiskt beslutsfattande som Peczenik förespråkar är sådana ordalydelser mycket önskvärda. Med hjälp av lagstiftning som anger en ram för beslutsfattarens bedömning tillåts denne att väga in, utöver omständigheter i det enskilda fallet, även etiska värden.

Då det verkar råda konsensus angående att en enhetlig och förutsägbar tillämpning av rättsregler utgör den inre kärnan av rättssäkerhetsbegreppet finner jag det lämpligast att i det följande angripa institutet utifrån hur pass förutsägbar tillämpningen är. Jag vill dock redan här och nu slå fast att den relevanta frågan utifrån denna premiss inte är huruvida FU-begränsningsinstitutet är rättssäkert, utan snarare om det kan anses rättsosäkert. Enda sättet att uppnå en ordning av total rättssäkerhet i termer av förutsägbarhet är då rättsregler författas i stil med ”om x, så y”. Vid alla andra lydelse aktualiseras nämligen någon form av bedömning, vilket i sin tur kan medföra olika utfall beroende på beslutsfattaren.

Regelverket för FU-begränsningar lämnar stort utrymme för bedömningar. Rekvisitet ”väsentligt allmänt eller enskilt intresse” är synnerligen vagt. RÅ:s riktlinjer finns dock för att underlätta en så enhetlig och förutsägbar tillämpning av institutet som möjligt. I dessa riktlinjer anges en del exempel på vad sådana väsentliga intressen kan tänkas vara. Emellertid kvarstår en del frågetecken även med beaktande av riktlinjerna. Som exempel kan nämnas hur bedömningen av parternas ekonomiska förhållanden ska gå till och vad som i denna bedömning ska väga tyngst. Eftersom detta avvägande kan innebära skillnaden mellan en lagföring och att en misstänkt går fri från påföljd vore det önskvärt med tydligare riktlinjer.

Utöver det vaga rekvisitet ”allmänt eller enskilt intresse” kan sägas följande om FU-begränsningar i åtalsunderlåtelsefallen. För att fatta beslut om denna typ av FU-begränsning krävs djupgående kunskaper om hur påföljdssystemet fungerar. Särskilt i konkurrensfallen krävs stort kunnande om straffvärden och påföljdspraxis för olika typer av gärningar med olika omständigheter. Av vad som framkommit i denna uppsats kan det sägas råda tvivel om huruvida polisens förundersökningsledare i dagsläget besitter den kompetens som krävs för att fatta enhetliga och därmed förutsägbara beslut i dessa fall. Den nationella förundersökningsledarutbildningen uppges inte innehålla tillräckligt många praktiska inslag och poliser själva uppger att de anser att regelverket är komplext och att vissa av bedömningarna är så svåra att de måste rådfråga åklagare. Mer än var tredje åklagare anser att polisens förundersökningsledare saknar den

kompetens som krävs för att FU-begränsa samtidigt som enbart varannan polis upplever att det finns en enhetlig praxis för polisens användning av institutet. Min avsikt är inte att klanka ner på polisens förundersökningsledare eller deras kunnande. Det vore dock enligt mig befängt att påstå att polisens förundersökningsledares generella kunnande inom straff- och straffprocessrätt är likvärdigt med åklagarens kompetens. Mot bakgrund av vad som anförts ovan, i kombination med det faktum att polisen, som numera fattar fler än hälften av FU-begränsningsbesluten, i praktiken har tagit över rollen som huvudsakliga beslutsfattare, anser jag att slutsatsen kan dras att polisens möjlighet att FU-begränsa med stor sannolikhet har en negativ inverkan på rättssäkerheten i FU-begränsningsfallen.

Om rättssäkerheten i FU-begränsade fall de facto har sänkts behöver detta dock inte betyda att den övergripande rättssäkerheten har sänkts. Jag ställer mig frågande till huruvida institutet FU-begränsning överhuvudtaget innebär en konflikt mellan rättssäkerhet och effektivitet när hela straff- och straffprocessrätten tas i beaktande. Om vi accepterar lagstiftarens, Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens förklaring att effektivitetsvinster har gjorts och kommer att göras på grund av institutet måste rimligtvis rättssäkerheten, samtidigt som den möjligtvis försämras något i och med de FU-begränsade fallen, förbättras i övriga delar av rättssystemet till följd av de resurser som frigörs. Dessa resurser kan användas till att utreda de grövre och mer förkastliga fallen av brottslighet. I dessa fall är behovet av stark rättssäkerhet vad gäller utredning och lagföring än mer angeläget för såväl allmänheten som för den enskilde, både vad gäller målsägande som misstänkt. För att upprätthålla den för samhället angelägna rättssäkerhet som behövs i dessa fall behöver rimligtvis prioriteringar göras.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1981/82:41 Om förundersökningsbegränsningar m.m.

Prop. 1984/85:3 Om åtalsunderlåtelse

Prop. 1987/88:120 Om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.)

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

Prop. 2015/16:151 Ny påföljd efter tidigare dom

Statens offentliga utredningar

SOU 1976:47 Färre brottmål

SOU 1992:61 Ett reformerat åklagarväsende

SOU 2010:43 Förundersökningsbegränsning

Publikationer

BRÅ

Rapport 2015:17 - *Utvecklingen av förundersökningsbegränsning 2006-2014*

Rapport 2018:4 – *Förundersökningsbegränsning: ambition och verklighet*

Polismyndigheten

Tillsynsrapport 2018:3 - *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning*

Rapport till regeringen, *Uppföljning av ekonomi, verksamhet och personal m.m., januari-juni 2019*

Polismyndighetens årsredovisning 2017

Polismyndighetens årsredovisning 2018

Åklagarmyndigheten

RåR 2008:2 Riksåklagarens riktlinjer – *Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*

Litteratur

Bring, Thomas, Diesen, Christian & Andersson, Simon (2019). *Förundersökning*. Femte upplagan Stockholm: Norstedts juridik

Ekelöf, Per Olof, Edelstam, Henrik & Pauli, Mikael (2011). *Rättegång H. 5. 8.*, [rev. och utök.] uppl. Stockholm: Norstedt

Fitger, Peter (2014). *Särtryck ur rättegångsbalken: [kap 19-28, 36]*. [Ny utg.] Stockholm: Norstedts juridik

Leijonhufvud, Madeleine (red.) (1986). *Åtalsunderlåtelse: processekonomi och absolut åtalsplikt*. Examensarbete

Peczenik, Aleksander (1988). *Rätten och förnuftet: en lärobok i allmän rättslära*. 2. uppl. Stockholm: Norstedt

Peczenik, Aleksander (1995). *Vad är rätt? om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. 1. uppl. Stockholm: Fritze

Artiklar

Frändberg, Åke, *Om rättssäkerhet*, Juridisk Tidskrift 2000/01 s. 269

Lindberg, Gunnel, *Om åklagareetik*, SvJT 1997 s.197

Zila, Josef, *Om rättssäkerhet*, SvJT 1990 s. 284

Elektroniska källor

Regeringen, *Prisbasbelopp för 2020 fastställt*. Besökt 2020-01-05.

<https://www.regeringen.se/artiklar/2019/09/prisbasbelopp-for-2020-faststallt/>