

Kortanalys

Utvecklingen för
åtalsunderlåtelse
under 2000-talet

Utvecklingen för åtalsunderlåtelse under 2000-talet

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott
Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten
minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom
att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brotts-
förebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

URN:NBN:SE:BRA-545

© Brottsförebyggande rådet 2014
Författare: Lisa Westfelt och Johanna Olseryd
Omslagsillustration: Susanne Engman

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se
Denna kortanalys kan laddas ner från Brås webbplats www.bra.se

Innehåll

Sammanfattning	4
Faktorer som påverkat utvecklingen.....	4
Inledning	7
Antalet utfärdade åtalsunderlåtelse förändras under 2000-talet	7
Syfte och frågeställningar	8
Begränsningar	9
Användning och utveckling av åtalsunderlåtelse	10
Andelen åtalsunderlåtelse av samtliga påföljder har förändrats.....	10
Samma utveckling för de vanligaste skälen till åtalsunderlåtelse.....	11
Sex brottstyper leder i störst utsträckning till åtalsunderlåtelse	12
Åtalsunderlåtelse vanligare för vuxna men förändringen är störst för ungdomar	14
Möjliga förklaringar till utvecklingen	16
Inflödet av anmälda brott har förändrats.....	16
Förändrade påföljdsval för ungdomar	19
Åklagarnas och polisens ärendebelastning	20
Förundersökningsledarskap och förundersökningsbegränsning.....	22
Rapporteftergift och erkännande – två faktorer som inte har kunnat studeras.....	24
Referenser	26
Bilaga	28
Datakällor	28

Sammanfattning

Syftet med denna kortanalys är att beskriva och belysa faktorer som kan ha påverkat hur användningen av åtalsunderlåtelse har utvecklats under perioden 2000–2012. Bakgrunden är att den kontinuerliga minskning i användningen av åtalsunderlåtelse som skett sedan mitten av 70-talet bröts år 2005. Mellan åren 2005 och 2009 ökade antalet åtalsunderlåtelse betydligt, med omkring 65 procent. Efter år 2009 skedde åter ett trendbrott som ledde till att antalet åtalsunderlåtelse återigen minskade men i mycket högre takt än under den tidigare perioden. Mellan åren 2009 och 2012 minskade antalet åtalsunderlåtelse med 18 procent.

De brottstyper som oftast leder till åtalsunderlåtelse är snatteri, ringa narkotikabrott, olovlig körning, vissa andra trafikbrott samt stöld. Tillsammans har dessa brottstyper utgjort 70–80 procent av samtliga åtalsunderlåtelse över åren. De tre skäl för vilka åtalsunderlåtelse oftast utfärdas är

- att den misstänkte dömts för ett annat brott och det nu aktuella brottet inte skulle föranleda att straffet höjdes
- att personen som är föremål för lagföring är en ungdom som redan får någon typ av vård enligt lag
- att det aktuella brottet inte kommer att föranleda annan påföljd än böter.

Eftersom det första skälet är vanligare än de två andra är det främst det som varit avgörande för utvecklingen under perioden 2000–2012.

Antalsmässigt utfärdas fler åtalsunderlåtelse till vuxna än till ungdomar. Utvecklingen med ett ökat antal åtalsunderlåtelse 2005–2009 och minskningen därefter är dock mer uttalad för ungdomar än för vuxna. Andelen åtalsunderlåtelse av samtliga lagföringar mot ungdomar ökade från 16 till 29 procent åren 2005–2009 och minskade sedan till 24 procent år 2012. Utvecklingen när det gäller vuxna visar inte lika stor förändring, men följer det övergripande mönstret med en viss ökning åren 2005–2009.

Faktorer som påverkat utvecklingen

Resultaten i denna kortanalys pekar på att det inte är någon enskild faktor som kan förklara utvecklingen av antalet åtalsunderlåtelse. I stället är det flera olika mekanismer som bedöms bidra. Brås analys tyder dock på att utvecklingen har påverkats av främst tre övergripande faktorer: förändringar i inflödet av anmälda brott, förändrade påföljdsval för unga samt förändrade arbetssätt hos både polis och åklagare. Exakt hur stor betydelse varje faktor har haft går dock inte att säga.

Anmälningar om flera typer av ringa brott följer utvecklingen av åtalsunderlåtelse

Antalet anmälningar av flera typer av ringa brott följer utvecklingen av antalet åtalsunderlåtelse. De två brottstyper som bedöms ha störst betydelse för utvecklingen är snatteri och eget bruk av narkotika, men även inom andra brottskategorier följer utvecklingen av de ringa brotten under perioden utvecklingen av antalet åtalsunderlåtelse.

En viktig faktor för hur många ringa brott som anmäls är antalet ungdomar i befolkningen, eftersom ungdomar står för en stor del av dessa brott. Antalet ungdomar ökade i början av perioden för att senare minska, och anmälningar av ringa brott utvecklades på samma sätt. Inflödet av ringa brott har också påverkats av att polisen gjort särskilda satsningar för att upptäcka till exempel snatteri och narkotikabrott, vilket bidrog till att antalet anmälningar ökade fram till 2009.

Påföljdsreformen för unga bidrog till ökningen i början av perioden

Förslaget (2004) och det senare beslutet (2007) om en påföljdsreform för unga torde också ha bidragit till ökningen av antalet åtalsunderlåtelse för unga mellan 2005 och 2009. Reformen bidrog bland annat till att strafförelägganden för unga i stor utsträckning ersattes av åtalsunderlåtelse och att färre böter utdömdes. Reformen kan dock inte ge någon förklaring till minskningen av åtalsunderlåtelse efter 2009.

Åklagarnas och polisens förändrade arbetsbörda kan ha haft betydelse

Under perioden har kraven på effektivitet och tillfredsställande resursanvändning inom rättsväsendet ökat. Ärendebelastningen hos åklagarna ökade under perioden 2005-2009 för att därefter minska, och följer därmed utvecklingen för antalet åtalsunderlåtelse. Även inom polisen kan man se en minskad ärendebelastning efter 2009. Vid ett ökat ärendetryck prioriteras ärenden som omgärdas av vissa krav och tidsfrister, vilket kan leda till att andra typer av ärenden bli liggande i avvaktan på beslut från åklagaren. Bland dessa ärenden förekommer det att misstänkta hinner dömas för annan brottslighet eller misstänkas för nya brott, vilket kan motivera att åtalsunderlåtelse utfärdas. Utvecklingen i antalet åtalsunderlåtelse kan på det sättet påverkas av motsvarande förändring i ärendebelastningen hos åklagarna och polisen.

Övergången till åklagarnas nya ärendehanteringssystem år 2007 bedöms inte ha haft mer än marginell påverkan på utvecklingen av antalet åtalsunderlåtelse.

Polisens utökade möjligheter att vara förundersökningsledare kan ha bidragit till ökningen

Polisen har under perioden fått utökade möjligheter att vara förundersökningsledare, vilket kan ha bidragit till ökningen fram till år 2009. Även om det med de data som varit tillgängliga för kortanalysen inte går att belägga, är en möjlig effekt att vissa ärenden som tidigare förundersökningsbegränsades av åklagare i stället slutredovisas av polisen och sedan leder till åtalsunderlåtelse hos åklagarna. Motivet till detta skulle då vara att målen för polisens verksamhet i stor utsträckning lägger fokus på att en så hög andel ärenden som möjligt ska slutredovisas.

Utvecklingen av förundersökningsbegränsade ärenden förklarar inte minskningen

Från år 2008 och framåt finns en ökad betoning på värdet av att använda förundersökningsbegränsning som ett sätt att utnyttja resurserna i rättsväsendet mer effektivt. En hypotes är att förundersökningsbegränsning i viss mån då skulle ersätta åtalsunderlåtelse eftersom förunder-

sökningsbegränsning bland annat får användas i vissa fall som annars hade lett till åtalsunderlåtelse. Det antagandet bekräftas dock inte, eftersom besluten att förundersökningsbegränsa minskar efter 2009, både bland poliser och åklagare.

Ytterligare faktorer som kan ha påverkat

Utöver detta finns ytterligare ett par faktorer som kan ha haft betydelse för utvecklingen, nämligen eventuella förändringar i antalet rapporteftergifter och förändringar i andelen misstänkta personer som erkänner brott. Inom ramen för denna kortanalys har det inte varit möjligt att klarlägga exakt vilken innebörd och vilka konsekvenser dessa faktorer haft. De bedöms dock av olika skäl inte spela någon avgörande roll för utvecklingen.

Inledning

I Sverige finns tre typer av lagföringar för brott; en person kan lagföras genom en dom i domstol där en viss påföljd utdöms, genom att en åklagare utfärdar ett strafföreläggande, eller genom åtalsunderlåtelse som också utfärdas av åklagare. Åtalsunderlåtelse innebär att åklagaren gör ett undantag från åtalsplikten och beslutar att inte väcka åtal trots att en misstänkt person bedöms vara skyldig till brottet. Det kan ske exempelvis om brottet är lindrigt, om personen är ung eller om personen åtalas för ett annat grövre brott. En förutsättning för att åtalsunderlåtelse ska kunna utfärdas är i normalfallet att personen har erkänt brottet.

Åtalsunderlåtelse är den minst vanliga lagföringstypen och kan även betecknas som en lindrig reaktion på brott. En åtalsunderlåtelse har dock samma verkan som en dom; brottet antecknas i belastningsregistret och får därmed konsekvenser för individen. Liksom alla typer av lagföringar tas också tidigare åtalsunderlåtelser i beaktande vid påföljdsbestämningen om personen återfaller i brott.

Antalet utfärdade åtalsunderlåtelser förändras under 2000-talet

Antalet lagföringar genom dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse har förändrats över tid. Under de senaste tio åren har det skett påtagliga förändringar i hur många åtalsunderlåtelser som utfärdas. Ända sedan mitten av 1970-talet minskade antalet utfärdade åtalsunderlåtelser succesivt. Den nedåtgående trenden bröts dock år 2005, och antalet åtalsunderlåtelser ökade kraftigt åren 2006–2009, för att därefter igen minska i antal. Konkret handlar det om en volymökning från omkring 16 000 till närmare 27 000 åtalsunderlåtelser mellan åren 2005 och 2009, och en därpå följande minskning till omkring 22 000 åtalsunderlåtelser år 2012 (se figur 1). Övriga typer av lagföringar har inte förändrats på samma sätt som antalet åtalsunderlåtelser, vilket innebär att även andelen åtalsunderlåtelser som utfärdats i relation till andra påföljder ökade under åren 2006–2009 för att därefter minska åren 2010–2012.

Figur 1. Antal åtalsunderlåtelse åren 1975–2012. Observera att tidsserien är bruten mellan år 1999 och 2000 på grund av att uppgifterna om åtalsunderlåtelse då började inhämtas direkt från Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem.¹



Orsakerna till denna påtagliga ökning i användandet av åtalsunderlåtelse är inte tidigare klarlagda, inte heller varför användningen minskar igen efter år 2009. Utvecklingen väcker ett antal frågor om hur användningen av åtalsunderlåtelse sett ut under 00-talet, och vad som ligger bakom förändringarna. Informationen är relevant för att förstå lagföringsutvecklingen i ett större perspektiv och också för att se eventuella samband mellan brottsligheten i stort och den praktiska verksamheten inom rättsväsendets myndigheter.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna kortanalys är att beskriva utvecklingen av användningen av åtalsunderlåtelse under perioden 2000–2012. Särskilt fokus ligger på att med hjälp av tillgängliga källor förstå den ökning som skedde i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse från 2005 till 2009 och den minskning som skett därefter. De första åren på 00-talet omnämns inte i texten, utan inkluderas i stort sett endast i figurerna för att utgöra en referenspunkt för den följande utvecklingen.

Kortanalysen inleds med en beskrivning av utvecklingen över tid 1) i förhållande till andra lagföringar, 2) av skälen för att åtalsunderlåtelse utfärdas, 3) utifrån de brottstyper som oftast leder till åtalsunderlåtelse samt 4) i förhållande till vilka som får åtalsunderlåtelse (ungdomar respektive vuxna).

Därefter diskuteras möjliga orsaker och förklaringar till utvecklingen. Analysen av orsakerna görs utifrån följande frågeställningar:

¹ År 2000 genomförde Åklagarmyndigheten förändringar i sitt redovisningssystem vilket gjorde att antalet redovisade åtalsunderlåtelse ökade med omkring 9 000 ärenden. Den kraftiga ökningen detta år beror alltså inte på en faktisk ökning av antalet åtalsunderlåtelse utan på systemomläggningen. Systemomläggningen innebar att uppgifter om åtalsunderlåtelse, som Brå tidigare hämtat in via Riksåklagaren (RPS), kunde levereras på elektronisk väg direkt från åklagarnas brottmålsdiarium (BRÅDIS). De två viktigaste effekterna av denna omläggning är att statistiken över åtalsunderlåtelse nu omfattar flera författningar än tidigare och att definitionen av en åtalsunderlåtelse har förändrats något. I tidigare rutiner definierades åtalsunderlåtelse bland annat efter ett beslutsdatum, vilket innebar att om en person meddelades flera åtalsunderlåtelse under en och samma dag räknades dessa som en åtalsunderlåtelse. Efter systemförändringen definieras åtalsunderlåtelse i stället efter ett löpnummer. Detta medför att man nu räknar besluten om åtalsunderlåtelse efter det exakta antalet även om de meddelats samma dag.

- Har det skett förändringar i inflödet av sådana brott som ofta leder till åtalsunderlåtelse?
- Har det skett förändringar i riktlinjer för val av påföljd som påverkar antalet åtalsunderlåtelse?
- Har det skett förändringar i ärendebelastningen hos åklagarna, och kan detta bidra till att förklara antalet utfärdade åtalsunderlåtelse?
- På vilket sätt kan fler polisleda förundersökningar och utökade möjligheter att förundersökningsbegränsa ha bidragit till utvecklingen av åtalsunderlåtelse?
- Kan övergången till ärendehanteringssystemet Cåbra ha bidragit till utvecklingen?

Sist behandlas i korthet två möjliga förklaringsfaktorer som inte kunnat studeras närmare inom ramen för denna kortanalys, nämligen antalet rapporteftergifter och antalet erkännanden.

Begränsningar

I analysen identifieras ett antal faktorer som kan ha haft betydelse för åtalsunderlåtelseernas utveckling. Analysen bör dock ses som en översiktlig genomgång och belysning av möjliga förklaringar. Som nämnts används endast tillgängliga statistikällor. Det gör att resultaten pekar på vilka faktorer som kan tänkas ha ett förklaringsvärde, men analysen kan inte med exakthet fastställa i hur stor grad en enskild faktor bidragit till utvecklingen. I flera fall skulle det krävas mer djupgående analyser för att mer i detalj utröna vilken eventuell påverkan som varje enskild faktor haft. Detta skulle exempelvis kräva specialuttag ur kriminalstatistiken och en genomgång av akter, vilket inte var möjligt att göra inom ramen för denna kortanalys.

Användning och utveckling av åtalsunderlåtelse

Andelen åtalsunderlåtelse av samtliga påföljder har förändrats

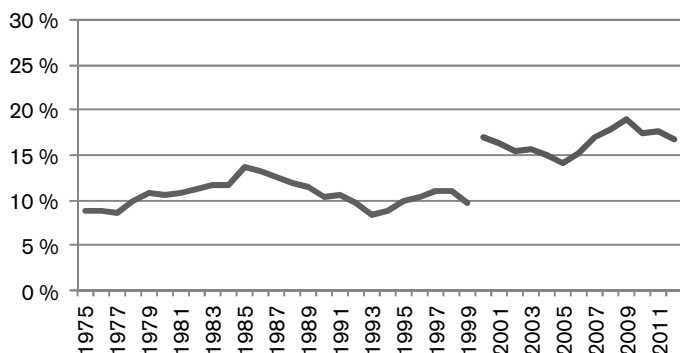
Sedan början av 2000-talet har antalet lagföringsbeslut totalt sett ökat från omkring 119 000 till omkring 130 000 per år. Ökningen består både av ett ökat antal åtalsunderlåtelse och av ett ökat antal domar som leder till bötespåföljd i domstol. Antalet strafförelägganden har i stället minskat under perioden.

Som nämntes i inledningen minskade antalet utfärdade åtalsunderlåtelse från 1975 och framåt. Denna trend bröts dock efter år 2005, då antalet åtalsunderlåtelse började öka. Ökningen fortsatte till och med år 2009. Mellan åren 2005 och 2009 handlar det om en volymökning med omkring 10 000 åtalsunderlåtelse, från 16 250 år 2005 till 26 823 år 2009. Efter 2009 började antalet åtalsunderlåtelse minska igen; mellan åren 2009 och 2012 handlar det om en minskning med omkring 5 000 åtalsunderlåtelse till 21 752 år 2012.²

Det totala antalet lagföringar har inte varierat på samma sätt som åtalsunderlåtelsen. Det innebär att även *andelen* åtalsunderlåtelse av samtliga lagföringar ökade under åren 2006–2009 för att därefter minska igen. Mellan 2005 och 2009 skedde en andelsmässig ökning från 14 till 19 procent av samtliga lagföringar. Därefter medförde minskningen i antalet åtalsunderlåtelse att deras andel av samtliga lagföringar sjönk till 17 procent i slutet av perioden (se figur 2). Sett i ett längre perspektiv kan dock noteras att andelen åtalsunderlåtelse av samtliga lagföringar varierat kring en stabil nivå sedan 1975 och framåt. Tre andelsmässiga toppar kan urskiljas (åren 1985, 1998 och 2009). I denna kortanalys står den senaste av dessa uppgångar i fokus.

² Samtliga uppgifter om åtalsunderlåtelse i denna kortanalys utgår ifrån lagföringsstatistiken över beslut baserade på *huvudbrott*, det vill säga att redovisningen sker enligt det brott i en lagföring som har den strängaste straffskalan. I projektet har tidsserier även framtagits över åtalsunderlåtelse för *samtliga lagförda brott* för de år där det är möjligt (2004–2012). Dessa uppvisar samma utveckling, men på en antalsmässigt högre nivå (i snitt ca 9 000 fler åtalsunderlåtelse per år).

Figur 2. Andel åtalsunderlåtelse av samtliga lagföringar åren 1975–2012, procent. Observera att tidsserien är bruten mellan år 1999 och 2000 på grund av att uppgifterna om åtalsunderlåtelse då började inhämtas direkt från Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem (se not 3).



Samma utveckling för de vanligaste skälen till åtalsunderlåtelse

När får åtalsunderlåtelse utfärdas?

En förutsättning för att få utfärda åtalsunderlåtelse är att det står klart att ett brott har begåtts och att den misstänkte har erkänt gärningen. Det finns en rad olika skäl för när en åtalsunderlåtelse får utfärdas i stället för att åtala en person för ett brott.³ Dessa är 1) om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, 2) om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, 3) om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet eller 4) om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall kan åtalsunderlåtelse också utfärdas när uppgifter framkommer om tidigare brottslighet begången av någon som påbörjat behandling.

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare framgår att denna lagföringstyp kan användas när 1) den unge redan dömts till vård för tidigare brottslighet, 2) om hen är föremål för vård eller åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller annan hjälp eller stöd samt 3) om brottet skett av så kallat okynne eller förhastande.

Annan brottslighet det vanligaste skälet för åtalsunderlåtelse under hela perioden

De tre vanligaste skälen för utfärdande av åtalsunderlåtelse är i fallande ordning:

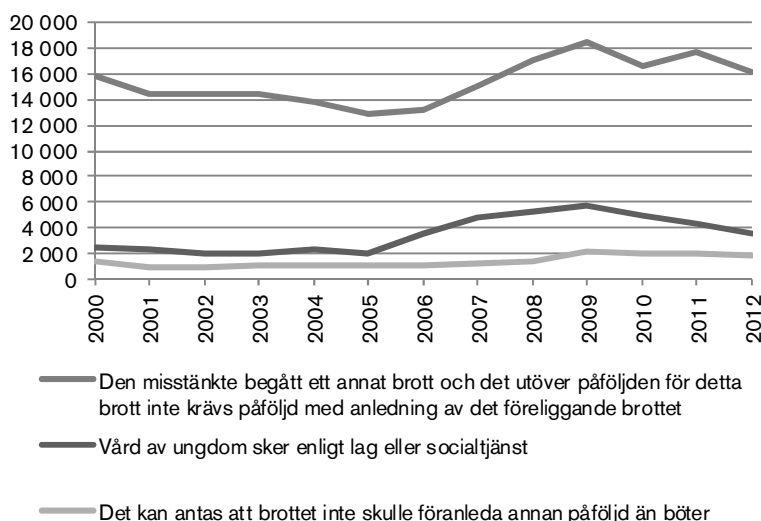
1. att den misstänkte begått ett annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet
2. att personen som är föremål för lagföring är en ungdom som redan får någon typ av vård enligt lag
3. att det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.

³ För lagöverträdare i stort gäller att åklagare får besluta att underlåta åtal för brott under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts (20 kap. 7 § rättegångsbalken).

Det klart vanligaste skälet till åtalsunderlåtelse är att den misstänkte begått annat brott (figur 3). Tre av fyra åtalsunderlåtelser utfärdas av detta skäl. Därefter kommer de åtalsunderlåtelser som utfärdas till ungdomar, som utgör i snitt 15 procent av alla åtalsunderlåtelser under den studerade perioden. Att brottet inte tros föranleda annan påföljd än böter används som skäl i genomsnitt i 7 procent av fallen. Övriga skäl att utfärda åtalsunderlåtelse är mycket ovanliga.

Utvecklingen av antalet utfärdade åtalsunderlåtelser inom de tre redovisade kategorierna följer utvecklingen för åtalsunderlåtelser totalt sett. Det innebär att det inte är någon förändring i utvecklingen av ett enskilt skäl som ensamt bidragit till utvecklingen.⁴

Figur 3. Antal utfärdade åtalsunderlåtelser fördelade på de tre vanligaste beslutsskälen åren 2000–2012.



För skälet att den misstänkte begått annat brott handlar det om en ökning från 12 800 till 18 500 utfärdade åtalsunderlåtelser mellan 2005 och 2009 och en därpå följande minskning till 16 100 åtalsunderlåtelser år 2012. I grova drag kan hälften av både ökningen och minskningen i antalet utfärdade åtalsunderlåtelser förklaras av i vilken utsträckning detta skäl använts.

I antalet fall där vård av ungdom föreligger har förändringen varit från 2 100 till 5 800 åtalsunderlåtelser mellan 2005 och 2009 för att sedan minska till 3 600 år 2012. Denna kategori har inte störst betydelse för den antalsmässiga ökningen, men är den kategori som uppvisar den största procentuella förändringen.

De åtalsunderlåtelser som utfärdas för att brottet inte kommer att ge annan påföljd än böter ökade från 1 100 till 2 200 och minskade sedan till 1 800.

Sex brottstyper leder i störst utsträckning till åtalsunderlåtelse

Under perioden 2005–2012 var det sex brottstyper som i högst grad ledde till åtalsunderlåtelse. Av alla åtalsunderlåtelser år 2005 var det ungefär 70 procent som utfärdades för någon av dessa sex brottstyper. År 2012 var andelen nästan 80 procent. Dessa sex brottstyper är

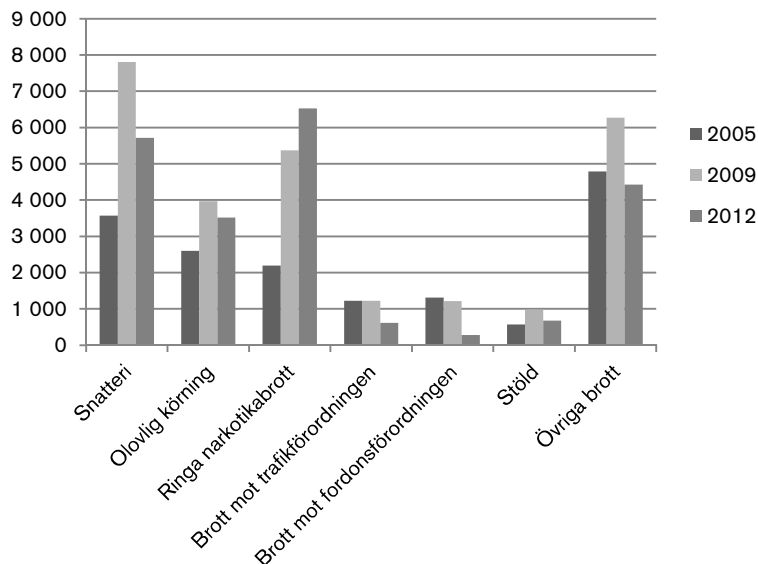
⁴ För de flesta av de mindre vanliga skälen går det inte att se något tydligt mönster gällande utvecklingen.

- snatteri
- olovlig körning
- ringa narkotikabrott
- brott mot trafikförordningen
- brott mot fordonsförordningen
- stöld⁵.

De två brottstyper som har störst betydelse för ökningen mellan åren 2005 och 2009 är snatteri och ringa narkotikabrott. De stod tillsammans för 70 procent av ökningen i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse.⁶ Snatteri har även stor betydelse för minskningen efter år 2009. Det minskade antalet åtalsunderlåtelse för snatteri bidrog till 40 procent av den totala minskningen mellan år 2009 och 2012. Antalet åtalsunderlåtelse för ringa narkotikabrott fortsatte att öka fram till år 2012.⁷

Figur 4 visar hur många åtalsunderlåtelse som utfärdats för dessa sex största brottstyper år 2005, efter ökningen år 2009 samt efter den därpå följande minskningen år 2012. Figur 5 visar andelen av alla åtalsunderlåtelse som utfärdats för respektive brottstyp samma år.

Figur 4. Antalet åtalsunderlåtelse som utfärdats för de brottstyper som i störst utsträckning leder till åtalsunderlåtelse åren 2005, 2009 och 2012.



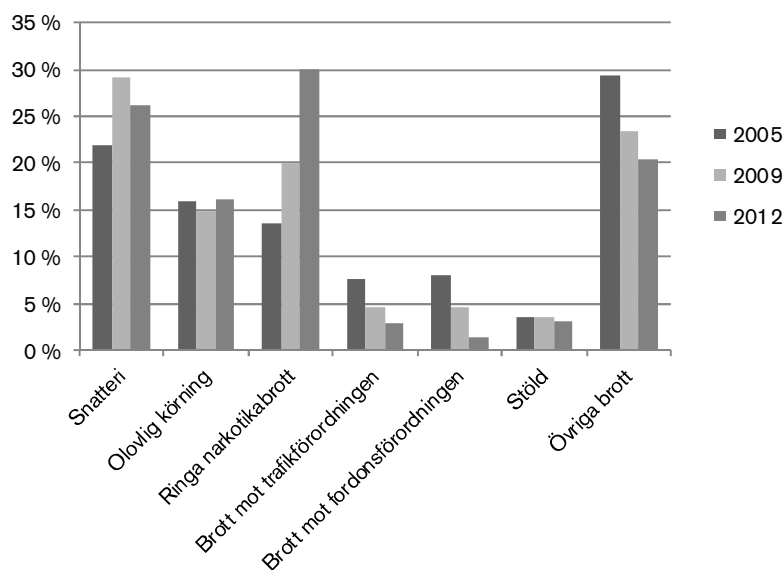
⁵ År 2005 var de fem största kategorierna snatteri, olovlig körning, ringa narkotikabrott, brott mot trafikförordningen och brott mot fordonsförordningen. År 2012 var fyra av de fem största kategorierna desamma, men stöld hade ersatt brott mot fordonsförordningen.

⁶ År 2009 utfärdades 4 235 fler åtalsunderlåtelse avseende snatteri och 3 180 fler avseende ringa narkotikabrott än år 2005.

⁷ År 2012 utfärdades 2 090 färre åtalsunderlåtelse för snatteri. Antalet åtalsunderlåtelse för ringa narkotikabrott ökade med 1 158 stycken mellan år 2009 och 2012.

Som framgår av figur 4 följer också de övriga brotten totalt samma mönster som för åtalsunderlåtelse, det vill säga en ökning mellan 2005–2009 och därefter en minskning.⁸ Dessa brott utgör olika stora delar av det totala antalet brott, och bidrar därför som tidigare nämnts i olika hög grad till den aktuella ökningen och minskningen i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse. Mönstret återfinns oavsett antalet lagföringar för respektive brottstyp. Det betyder att medan det dels kan finnas faktorer som påverkat just de brottstyper som i störst utsträckning bidragit till utvecklingen (till exempel narkotika och snatteri), bör det dels också finnas faktorer som påverkat användningen av åtalsunderlåtelse för alla brottstyper i stort.

Figur 5. Andelen åtalsunderlåtelse som utfärdats för de brottstyper som i störst utsträckning leder till åtalsunderlåtelse åren 2005, 2009 och 2012, procent.



Åtalsunderlåtelse vanligare för vuxna men förändringen är störst för ungdomar

Det är vanligt att ungdomar misstänks och lagförs för de sex brottstyper som lyfts fram ovan. Det ger anledning att gå vidare i beskrivningen genom att titta närmare på om utvecklingen i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse ser olika ut för ungdomar och vuxna.

Resultaten visar att utvecklingen i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse har haft större procentuellt genomslag för ungdomar än för vuxna, men att det fortfarande är vanligare att åtalsunderlåtelse utfärdas till vuxna lagöverträdare.

Av den totala ökningen i antalet åtalsunderlåtelse (10 573 stycken) mellan åren 2005 och 2009 avsåg 5 743 vuxna lagöverträdare och 4 830 ungdomar (personer i åldrarna 15–20 år).

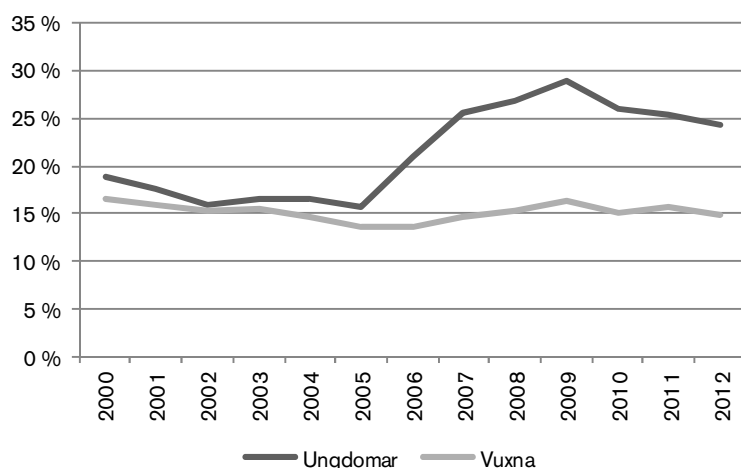
⁸ De brottstyper där ett likartat mönster kan urskiljas är inom de övergripande kategorierna brott mot frihet och frid (4 kap. BrB), tillgreppsbrott (8 kap. BrB), bedrägeribrott (9 kap. BrB), förskingringsbrott (10 kap. BrB), skadegörelsebrott (12 kap. BrB), menedsbrott m.fl. (15 kap. BrB, utvecklingen beror främst på åtalsunderlåtelse som utfärdas för missbruk av urkund), brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) samt lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Samma tendens, fast något mindre tydlig, kan urskiljas hos ytterligare några kategorier av brott: Brott mot borgenärer (11 kap. BrB), allmänfarliga brott (13 kap. BrB), förfalskningsbrott (14 kap. BrB), brott mot allmän verksamhet (17 kap. BrB) samt brott mot lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Ett undantag som inte visar denna utveckling utgörs av lagföringsstatistikens kategori för övriga brott. Här ingår specialstraffrättsliga brott, bland annat brott mot trafikförordningen (1998:1276), lag (1988:254) om förbud beträffande knivar, vapenlagen (1996:67), alkohollag (2010:1622), utlänningslagen (2005:716) m.m. För dessa kategorier är det i stället en stadigt nedåtgående trend i andelen åtalsunderlåtelse sedan början av 2000-talet.

Antalsmässigt handlar det om en ökning från 12 502 till 18 245 för vuxna och från 3 748 till 8 578 för ungdomar. Av den totala minskningen i antalet åtalsunderlåtelse (5 071 stycken) mellan åren 2009 och 2012 avsåg 2 415 vuxna lagöverträdare och 2 656 ungdomar.

För ungdomar är den procentuella förändringen i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse betydande. Andelen åtalsunderlåtelse bland samtliga lagföringar mot ungdomar ökade från 16 till 29 procent mellan åren 2005 och 2009 och minskade sedan till 24 procent år 2012. I och med detta var det ungefär 50 procent vanligare för ungdomar att lagföras genom åtalsunderlåtelse år 2012 än år 2005. Det medför också att det numera är nästan lika vanligt att ungdomar lagföras genom åtalsunderlåtelse som genom strafföreläggande. Av samtliga som fick åtalsunderlåtelse ökade andelen ungdomar från 23 till 32 procent mellan åren 2005 och 2009 och minskade sedan till 27 procent år 2012.

Åtalsunderlåtelse utfärdas oftare till vuxna lagöverträdare än till ungdomar (15–20 år). Ökningen i antalet åtalsunderlåtelse utfärdade till vuxna har i stort sett följt samma utveckling som för andra typer av lagföringar för den gruppen. Andelsmässigt utgjorde åtalsunderlåtelse endast en något större del av alla lagföringsbeslut mot vuxna personer år 2005 än år 2009 och endast en något mindre andel år 2012 (en ökning från 14 till 16 procent och efter det en minskning till 15 procent, se figur 6).

Figur 6. Andel åtalsunderlåtelse av samtliga lagföringar, uppdelat på ungdomar 15–20 år och vuxna åren 2000–2012, procent.



För att återknyta dessa resultat till resultaten ovan om vilka brottstyper som det är vanligast att utfärda åtalsunderlåtelse för, kan nämnas att de brottstyper som oftast lett till åtalsunderlåtelse för ungdomar i stort är de samma: snatteri, ringa narkotikabrott, stöld, missbruk av urkund och olovlig körning. Av de personer som fick åtalsunderlåtelse för snatteri år 2005 var 42 procent ungdomar medan motsvarande siffror var 50 procent för 2009 och 33 procent för 2012. Av de personer som fått åtalsunderlåtelse för ringa narkotikabrott utgjorde 17 procent ungdomar år 2005, 21 procent 2009. År 2012 var 29 procent ungdomar.

Möjliga förklaringar till utvecklingen

Hittills har denna kortanalys bestått av en beskrivning av hur och när åtalsunderlåtelse används och av de förändringar som skett under 00-talet. Nu riktas i stället fokus på faktorer som potentiellt kan förklara varför utvecklingen i användandet av åtalsunderlåtelse sett ut som den gjort. Även här ligger tyngdpunkten dels på ökningen i antalet åtalsunderlåtelse 2006–2009, dels på den därpå följande minskningen.

De faktorer som lyfts fram handlar om ett förändrat inflöde av anmälda brott, förändringar i påföljdsval för unga lagöverträdare, utökning av polisleda förundersökningar, förändrad användning av förundersökningsbegränsning, ärendebelastningen hos polisen och åklagarna, samt övergången till ett nytt ärendehanteringssystem hos åklagarna. Dessutom berörs kort eventuella förändringar i antalet rapporteftergifter och i benägenheten att erkänna brott.

Inflödet av anmälda brott har förändrats

En förutsättning för att ett brott ska kunna leda till lagföring är att det anmäls. Därmed påverkar antalet anmälda brott hur många brott som kan leda till lagföring, och i förlängningen även antalet lagföringar som sker genom åtalsunderlåtelse.⁹ Därför kan en potentiell delförklaring vara att det skett en förändring i inflödet, det vill säga i vilka brott som anmäls till polisen.¹⁰

I den tidigare beskrivningen över vilka brottstyper som oftast leder till åtalsunderlåtelse omnämndes sex brottstyper: snatteri, ringa narkotikabrott, olovlig körning, brott mot trafikförordningen, brott mot fordonsförordningen och stöld. Där nämndes också att dessa brottstyper tillsammans stod för ungefär 70–80 procent av alla utfärdade åtalsunderlåtelse åren 2005 till 2012, att det främst är snatteri och narkotikabrott som bidragit till ökningen och att snatteri även bidrar till en stor del av minskningen. Hur ser då anmälningsstatistiken ut för dessa brottstyper – är det ett ökat inflöde som kan förklara det ökade antalet åtalsunderlåtelse?

Anmälningsstatistiken för snatteri och ringa narkotikabrott¹¹ visar att antalet anmälningar om dessa brott följer ett liknande mönster som åtalsunderlåtelseernas utveckling. Figur 7 visar

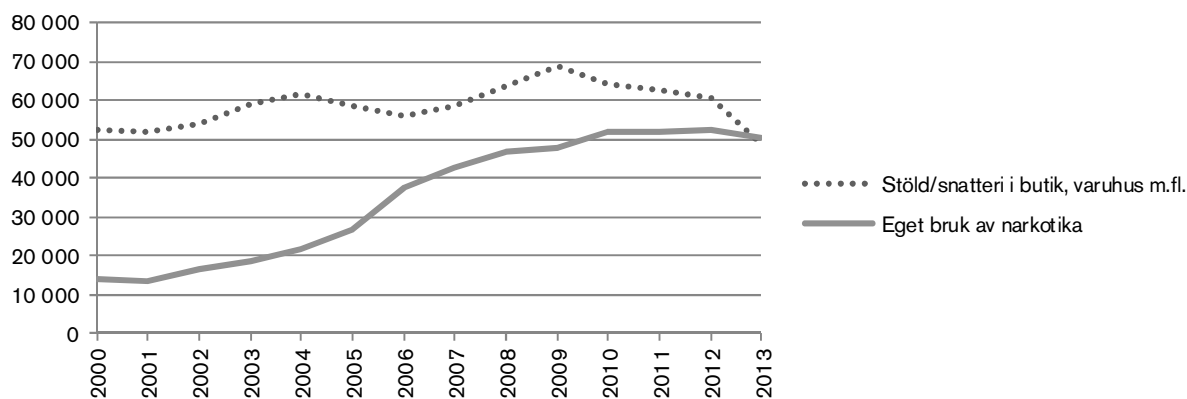
⁹ I detta avsnitt görs en grov jämförelse mellan antalet anmälda brott och antalet lagföringar. Man ska dock hålla i åtanke att dessa mäter olika enheter och att det handlar om olika stora volymer. I anmälningsstatistiken räknas brott medan lagföringsstatistiken räknar lagföringsbeslut på huvudbrott. Se bilagan för mer information.

¹⁰ Fokus ligger här på antalet *anmälda* brott och inte på det faktiska antalet brott som begås, eftersom det bara är de ärenden som anmäls som potentiellt kan leda till lagföring. Den faktiska brottsutvecklingen är därför ointressant i detta sammanhang.

¹¹ Ett problem vid jämförelser av statistiken över anmälda brott och lagföringar är att statistiken inte förs på samma sätt, och att det inte går att ta fram exakta motsvarigheter av olika brottskategorier. För att få så stor jämförbarhet som möjligt har de kategorier i an-

att antalet anmälda brott inom dessa två brottskategorier ökar under perioden 2005–2009 för att därefter minska eller avstanna åren därpå. Det finns alltså stöd för att både uppgången och nedgången i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse till viss del beror på en motsvarande förändring i antalet anmälningar för dessa brottstyper.

Figur 7. Utvecklingen i antalet anmälda brott för de brottstyper som oftast leder till åtalsunderlåtelse och som samvarierar med utvecklingen i antalet åtalsunderlåtelse åren 2000–2013. (Observera att siffran över anmälda brott år 2013 är preliminär.)



Statistiken över anmälda brott visar dock också att utvecklingen inte gäller anmälningarna om olovlig körning samt övriga stölder. Brott mot trafikförordningen och fordonsförordningen kan inte studeras då endast grövre brott inom dessa kategorier inkluderas i anmälningsstatistiken.

Antalet och andelen åtalsunderlåtelse ökar som tidigare nämnts även inom andra brottskategorier än dessa. För vissa av dem, exempelvis bedrägeribrott, ökade antalet anmälda brott betydligt under åren 2005–2009, men de fortsätter även att öka därefter. Det finns alltså en rad brottstyper där antalet anmälda brott inte följer utvecklingen av antalet åtalsunderlåtelse för den brottstypen. Inflödet av anmälda brott kan alltså endast utgöra en delförklaring till den totala ökningen och minskningen av åtalsunderlåtelse.

Den utveckling som beskrivits ovan och där antalet åtalsunderlåtelse samvarierar med antalet anmälda brott, gäller brottstyper som kan betraktas som ringa brott. I tillägg till att det skett ett ökat inflöde av vissa sådana kategorier vilket lett till fler åtalsunderlåtelse, kan det inte uteslutas att det också skett en omfördelning i allvarlighetsgraden bland de anmälda brotten i stort. Det är känt sedan tidigare att allvarliga brott anmäls i större utsträckning än lindriga brott. När fler brott anmäls, vilket skett även inom vissa kategorier av brott som inte kan betraktas som ringa i sig, borde andelen lindrigare händelser öka mer än de grova eftersom det är där mörkertalet är som störst. Detta skulle kunna bidra till att fler åtalsunderlåtelse utfärdas.¹²

mälningstatistiken som bäst motsvarar rubriceringarna bland de lagförda brotten använts. Ringa narkotikabrott representeras här av eget bruk av narkotika och snatteri av stöld i butik, varuhus eller kommersiell utställningslokal. Olovlig körning och övriga stölder har motsvarigheter i anmälningsstatistiken. Däremot kan brott mot trafikförordningen och fordonsförordningen inte studeras då det endast är de brott mot dessa förordningar som innehar fängelse i straffskalan som hamnar i anmälningsstatistikens kategori övriga trafikbrott.

¹² Till detta kan knytas en generell utveckling av minskad tolerans för brott i samhället som bland annat leder till fler anmälningar om ringa våld och brott som upplevts som kränkande (Brå 2013, Rytterbro med flera 2009). Denna utveckling har pågått länge och har därför ett begränsat förklaringsvärde här, men i ett större perspektiv borde det också medföra att inte bara antalet, utan även andelen åtalsunderlåtelse av samtliga lagföringar ökar över tid.

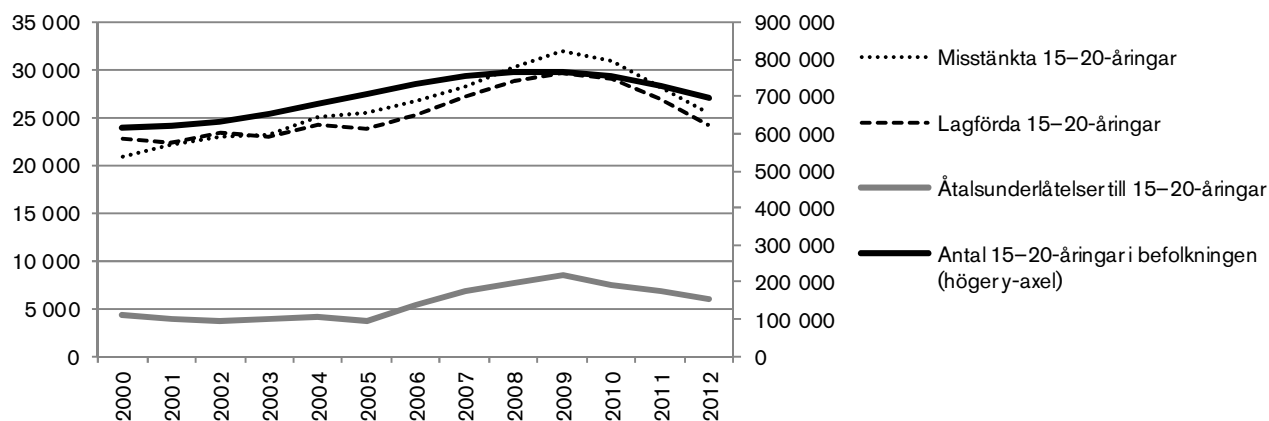
Ökningen i antalet anmälningar för vissa brottstyper sammanfaller med polisens prioriteringar

Inflödet av anmälda brott styrs av en rad olika faktorer. En sådan faktor som bör nämnas i detta sammanhang är polisens prioriteringar för att upptäcka vissa typer av brott. De brottstyper (snatteri, ringa narkotikabrott och trafikbrott) som ovan i hög grad bedöms bidra till åtalsunderlåtelseernas utveckling genom ett ökat inflöde, är också sådana brott som polisen haft som mål att prioritera under senare delen av 00-talet (se till exempel Polisen 2009, Rikspolisstyrelsen (RPS) 2009). Dels handlar det om prioriteringar av enskilda brottstyper som snatteri¹³, dels om grupper av gärningspersoner, till exempel ungdomar, som indirekt medfört ett ökat fokus på en viss typ av brott.¹⁴ Bedömningen är att dessa prioriteringar har haft betydelse för inflödet av brott under perioden och därmed bidragit till framför allt ökningen i antalet anmälda brott 2005–2009.

Ökning av andelen ungdomar i befolkningen bidrar till utvecklingen av inflödet av brott

Resultaten ovan har visat att antalet åtalsunderlåtelse som utfärdas till ungdomar (15–20 år) procentuellt sett har ökat mer än åtalsunderlåtelse för vuxna. Ytterligare en delförklaring till varför antalet åtalsunderlåtelse ökat kan därför vara att antalet ungdomar som lagförs för brott blivit fler. Vid en analys av antalet ungdomar i befolkningen samt antalet misstänkta och lagförda ungdomar, visar det sig att utvecklingen av dessa tre följer utvecklingen av antalet åtalsunderlåtelse för ungdomar. Antalet (och andelen) ungdomar i befolkningen ökade fram till år 2009 och minskade sedan, liksom antalet lagföringar, misstänkta och åtalsunderlåtelse, fram till år 2012 (se figur 8).

Figur 8. Antalet misstänkta och lagförda 15–20-åringar, antalet utfärdade åtalsunderlåtelse till 15–20-åringar samt antalet 15–20-åringar i befolkningen åren 2000–2012.



Det finns alltså stöd för att utvecklingen i antalet åtalsunderlåtelse samvarierat med ungdomskullarnas storlek. När det finns fler eller färre ungdomar i befolkningen, kommer detta också att resultera i att fler eller färre ungdomar anmäls för brott, genomströmmar rättsväsendet och

¹³ Ett exempel på en satsning inom rättsväsendet som pågick fram till 2008 var det så kallade Snabbspåret som gick ut på att korta handläggningstiderna vid mängdbrott. Brås utvärdering (2006) visade att snatteri var en vanlig brottstyp som blev föremål för Snabbspåret och att en stor del av ärendena i satsningen ledde till åtalsunderlåtelse.

¹⁴ Ett exempel på en polisiär satsning som rör både ungdomar och narkotikabrott utgör den så kallade Linköpingsmodellen (Wendel 2009). Modellen går ut på att polisen aktivt söker upp ungdomar som ännu inte blivit misstänkta för brott men som utpekats som narkotikaanvändare. I samarbete med åklagare och socialtjänst leder fallen ofta till någon form av vårdinsats för ungdomen, kombinerat med en åtalsunderlåtelse.

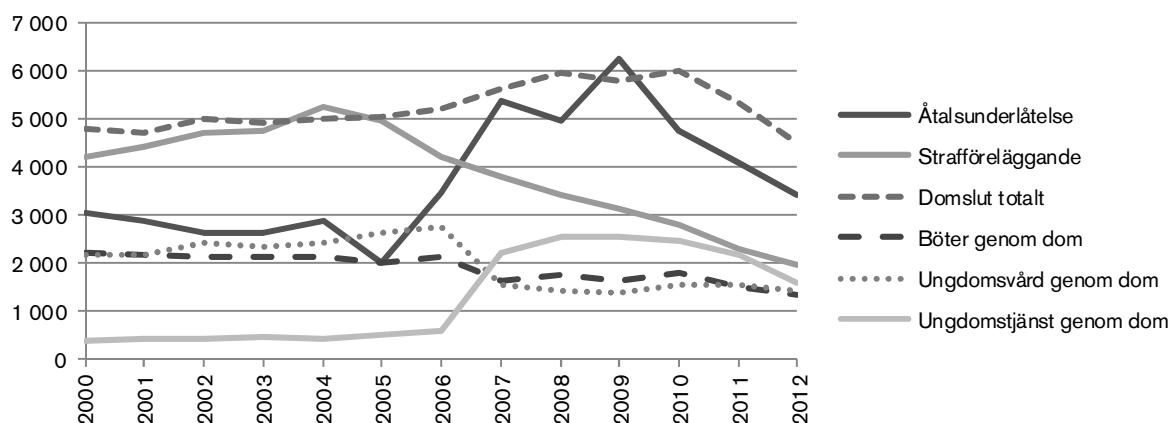
får åtalsunderlåtelse. Resultatet har också ett förklaringsvärde för vilka typer av brott som anmäls. Vissa av de brottstyper som i anmälningsstatistiken tydligast samvarierar med antalet utfärdade åtalsunderlåtelser är också sådana som betraktas som typiska ungdomsbrott, till exempel snatteri. Andra brottstyper däremot som leder till åtalsunderlåtelse, men där ungdomar relativt sällan är gärningspersoner (till exempel hot-, kränkings- och frihetsbrott) samvarierar inte med utvecklingen av åtalsunderlåtelserna på samma sätt.

Förändrade påföljdsval för ungdomar

Ytterligare en aspekt som berör ungdomar i relation till åtalsunderlåtelser handlar om den påföljdsreform för unga lagöverträdare som genomfördes år 2007. I och med denna reform infördes nya regler för att förbättra påföljdssystemet för unga i åldrarna 15–20 år. Ett av syftena med reformen var att användningen av bötesstraff skulle minska för unga lagöverträdare, särskilt för gruppen i åldern 15–17 år.¹⁵ Man ville också begränsa användningen av påföljden ungdomsvård (tidigare överlämnande till vård inom socialtjänst) till att endast gälla fall där det finns ett särskilt vårdbehov. För att uppnå detta infördes bland annat ungdomstjänst som egen påföljd – i stället för som tidigare i kombination med påföljden ungdomsvård (SOU 2004:122 s. 339, Prop. 2005/06:165 s. 42, 47f., SOU 2012:34 s. 350f., Brå 2011).

Reformen fick genomslag, och mellan 2006 och 2009 skedde en omfördelning mellan de olika påföljderna (Brå 2011). Ungdomstjänst ersatte ungdomsvård¹⁶ och färre bötesstraff utdömdes (både i domstol och genom strafföreläggande, se figur 9). Förändringarna sammanföll också med att andelen bland samtliga lagförda 15–17-åringar som meddelades åtalsunderlåtelse ökade från 27 procent år 2006 till 41 procent år 2009. Motsvarande andelar för ungdomar i åldrarna 18–20 år var från 11 procent till cirka 16 procent.

Figur 9. Antal åtalsunderlåtelser, strafförelägganden och domslut samt böter, ungdomsvård och ungdomstjänst genom dom för ungdomar 15–17 år åren 2000–2012.



¹⁵ Böter genom antingen strafföreläggande eller dom hade tidigare varit den vanligaste reaktionen vid ungdomsbrottslighet. Man ifrågasatte dock lämpligheten av böter som straff för ungdomar då påföljden saknar rehabiliterande inslag, inte motiverar ungdomar att leva laglydigt, innebär en skuldsättning som kan försvåra etableringen i vuxenlivet och ofta betalas av någon annan än den unge själv, exempelvis föräldrar.

¹⁶ Det bör påpekas att det inte finns någon motsättning mellan att antalet fall av ungdomsvård minskar samtidigt som det vanligaste skälet att utfärda åtalsunderlåtelse för ungdomar är att de redan är föremål för någon typ av vård enligt lag. Sådan vård, exempelvis som sker med stöd av lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, kan ske oberoende av om ungdomen döms till ungdomsvård eller inte. Därför har antalet ungdomar som döms till ungdomsvård inte någon bäring på antalet åtalsunderlåtelser som sker med hänvisning till att någon form av vårdinsats redan pågår.

Även om det inte uttryckligen varit ett syfte med reformen att användningen av åtalsunderlåtelse skulle öka, visar siffrorna ovan att målet om en minskning i användningen av böter indirekt kan ha bidragit till att lindrigare brott i högre grad lett till åtalsunderlåtelse. Ökningen i antalet åtalsunderlåtelse och minskningen i antalet strafförelägganden inleddes redan 2005, men även om inte själva reformen trädde i kraft förrän 2007, kan förarbetena till reformen (SOU 2004:122 och prop. 2005/06:165) antas ha fått genomslag redan tidigare. Det bör också påpekas att i den utsträckning som reformen har ett förklaringsvärde för utvecklingen av antalet åtalsunderlåtelse gäller detta i högre grad de yngre ungdomarna (15–17-åringar), då användningen av böter både genom dom och strafföreläggande bland 18–20-åringar ökat under perioden. Det finns dock inget som talar emot att andelen som fått böter i denna grupp hade kunnat vara ännu högre om inte åtalsunderlåtelse också använts i större utsträckning.

En ytterligare förändring som kan ha betydelse i sammanhanget är den lagändring som skedde i lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare för att stärka medlingens roll i rättsprocessen (prop. 2005/06:165). Ändringen medförde att åklagaren i bedömningen om åtalsunderlåtelse kunde utfärdas skulle ta med i beräkningen huruvida den unge medverkat till att medling skulle komma till stånd. Utgångspunkten var att åtalsunderlåtelse oftare skulle kunna utfärdas i de fall medling var möjligt.¹⁷

Förändringarna i påföljdsvalen för unga bedöms främst ha bidragit till ökningen i antalet åtalsunderlåtelse fram till 2009. Fram till dess sker en omfördelning bland påföljderna som därefter avstannar när reformen slagit igenom. Minskningen i antalet åtalsunderlåtelse efter 2009 kan alltså inte förklaras av denna förändring.

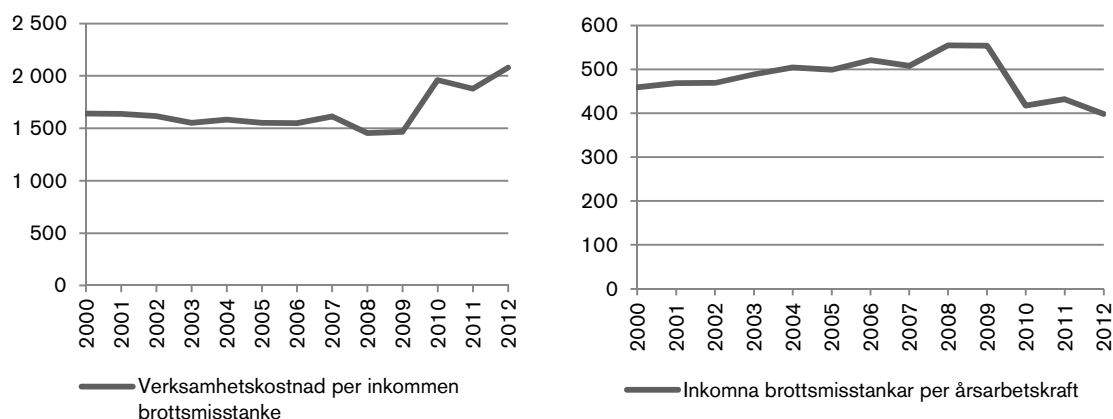
Åklagarnas och polisens ärendebelastning

Under det senaste decenniet har effektivitetsproblem i rättsväsendet uppmärksammats allt mer. En rad offentliga utredningar och rapporter har lyft fram problem och presenterat förslag för att effektivisera handläggningen av brottsärenden, och man har på många områden genomfört ett omfattande förändringsarbete i de olika myndigheterna för att effektivisera och modernisera verksamheten (se t.ex. Brå 2013). Genomförandet av en modernare rättegång (EMR-reformen) har exempelvis motiverats av processekonomiska skäl. Den övergripande bilden är att hela rättsväsendet strävar efter att bli effektivare, och att prioriteringar måste göras när ett ökat antal ärenden strömmar genom rättskedjan. Rimligen påverkas arbetet i alla steg inom rättsväsendet även av ärendebelastningen inom respektive myndighet. En hypotes är att antalet utfärdade åtalsunderlåtelse påverkas av vilken ärendebelastning som finns hos åklagarna och polisen.

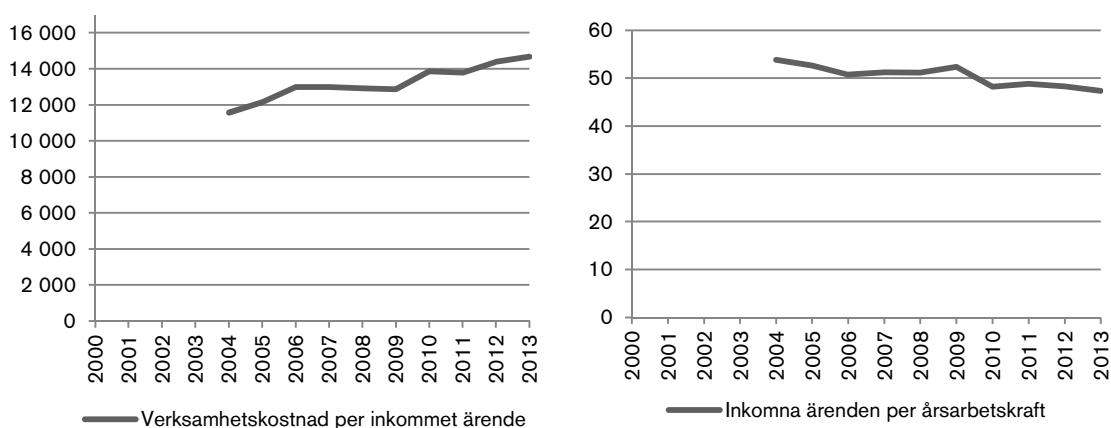
Ett sätt att uttrycka ärendebelastningen är för åklagarnas del i termer av antalet inkomna brottsmisstankar och för polisens del antalet inkomna ärenden. Detta utgör dock i sig inget självständigt mått på belastningen eftersom de resurser (ekonomiska och personella) som stått till förfogande kan ha varierat. I figur 10 presenteras därför verksamhetskostnaden per inkommen brottsmisstanke samt antalet inkomna brottsmisstankar per årsarbetskraft för åklagarväsendet. I figur 11 presenteras motsvarande mått för polisens del, nämligen verksamhetskostnaden per inkommet ärende samt antalet inkomna ärenden per årsarbetskraft.

¹⁷ Enligt Socialstyrelsens rapport *Medling vid brott avseende unga lagöverträdare* (2012) inkom 3 600 ärenden om medling till 173 av Sveriges kommuner år 2011. Samma år genomfördes över 1 200 fall av medling i de 153 kommuner som bidragit med uppgifter i undersökningen. I hur många av fallen det också varit aktuellt med åtalsunderlåtelse är okänt.

Figur 10. Åklagarväsendets verksamhetskostnad i kronor (justerat för KPI)¹⁸ per inkomsten brottsmisstanke och antalet inkomna brottsmisstankar per årsarbetskraft. Bearbetning av uppgifter från Åklagarmyndighetens årsredovisningar åren 2000–2012.



Figur 11. Polisens verksamhetskostnad i kronor (justerat för KPI)¹⁹ per inkommet ärende och antalet inkomna ärenden per årsarbetskraft. Bearbetning av uppgifter från Polisens årsredovisningar åren 2004–2012.²⁰



Av figurerna framgår för åklagarnas del att verksamhetskostnaderna per inkomsten brottsmisstanke minskade svagt fram till 2009 och att ärendebelastningen ökade med en tiondel (från nästan 500 brottsmisstankar per årsarbetskraft till över 550) mellan åren 2005 och 2009. Från år 2010 steg verksamhetskostnaden per inkomsten brottsmisstanke och antalet inkomna brottsmisstankar per årsarbetskraft minskade. Därmed minskade ärendebelastningen efter år 2009.

För polisens del kan man se att verksamhetskostnaderna per inkommet ärende låg stilla under perioden 2006-2009 för att därefter öka. Antalet inkomna ärenden per årsarbetskraft i sin tur låg också relativt stilla åren 2006-2009 för att minska mellan åren 2009-2010 och därefter ligga på en lägre nivå. Ärendebelastningen tycks därmed minska även hos polisen efter år 2009.

En hög ärendebelastning medför ökade balanser i verksamheten, vilket i sin tur kan leda till att fler ärenden blir liggande i avvaktan på vidare utredning eller beslut från åklagaren. Då

¹⁸ Startvärde vid fastprisberäkning sattes till år 2000.

¹⁹ Startvärde vid fastprisberäkning sattes till år 1996.

²⁰ Uppgift om totalt antal inkomna ärenden finns från 2004. Dessförinnan finns endast uppgifter exklusive trafikbrott och specialrättsliga författningar.

arbetstrycket är stort prioriteras i första hand ärenden som omgärdas av särskilda krav och där det löper tidsfrister, exempelvis ärenden med frihetsberövade personer, unga gärningspersoner eller unga målsäganden. Bland de ärenden som då inte prioriteras förekommer det att de misstänkta hinner dömas för annan brottslighet eller misstänkas för nya brott vilket kan motivera att åtalsunderlåtelse utfärdas. På så sätt kan den förändrade ärendebelastningen hos åklagarna och polisen ha påverkat antalet åtalsunderlåtelse.

Övergången till Cåbra kan ha haft en marginell effekt på utvecklingen

År 2007 införde Åklagarmyndigheten det nya ärendehanteringssystemet Cåbra. Detta ersatte de tidigare ärendehanteringssystemen Brådis och Envis. Införandet av ett nytt ärendehanteringssystem hos Åklagarmyndigheten kan tänkas ha påverkat utvecklingen i antalet åtalsunderlåtelse genom att förändra förutsättningarna för hur lagföringsstatistiken förs.

Brås analyser av statistiken som genomförts under införandet visar att systemomläggningen endast kan ha haft en marginell påverkan på statistiken år 2007 (med en eventuell påverkan på året innan och efter). För vissa enskilda brottstyper, till exempel narkotikabrott syns dock ett ökat antal åtalsunderlåtelse mellan 2006 och 2007. Det beror troligtvis på att det inför bytet av system togs fler lagföringsbeslut än vanligt för att slippa flytta ärenden mellan de olika systemen.

Förundersökningsledarskap och förundersökningsbegränsning

En stor del av de förändringar som skett i lagstiftning och riktlinjer för polisens, åklagarnas och domstolarnas arbete under 2000-talet, har skett mot bakgrund av ett resonemang om att prioriteringar måste ske för att kunna fokusera resurser där de behövs som bäst (företrädesvis vid allvarligare brottslighet) (Landström 2011). Två exempel på sådana förändringar som skulle kunna ha bäring på antalet utfärdade åtalsunderlåtelse under perioden 2005-2012 är dels utökade möjligheter för polisen att leda förundersökningar vid vissa typer av brott, dels ett ökat fokus på möjligheterna att begränsa förundersökningar. Dessa två förändringar behandlas nedan.

Utökning av polisledda förundersökningar kan ha lett till fler åtalsunderlåtelse

Både polis och åklagare kan leda förundersökningar i brottmål. År 2005 infördes nya riktlinjer (RÅFS 1997:12 ersattes av ÅFS 2005:9: *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål* samt motsvarigheten inom polisen FAP 403-5) som innebar en rad förändringar i fördelningen av i vilka ärenden som polisen respektive åklagaren ska leda förundersökningen. Det medförde att polisen fick leda förundersökning i fler brottskategorier som nu ansågs vara av "enkel beskaffenhet" än tidigare (SOU 2005:84).²¹ En möjlig effekt av polisens utökade möjligheter att leda förundersökningar från år 2006 är att ärenden som tidigare skrevs av eller förundersökningsbegränsades av åklagaren i stället slutredovisas och då leder till åtalsunderlåtelse (RåR 2008:2).

Eftersom praxis kan ha varierat över landet före år 2005 har det varit svårt att utröna i hur hög grad de nya riktlinjerna i olika delar av landet snarare befäste befintlig praxis eller verklig bidrog till att utöka antalet förundersökningar som leds av polisen. Det i sin tur gör det svårt att bedöma om en sådan förändring haft betydelse för antalet åtalsunderlåtelse. I den

²¹ Vad som ska anses som ärenden av "enkel beskaffenhet" har inte angetts av lagstiftaren utan preciseras i riktlinjer och föreskrifter från Riksåklagaren och Åklagarmyndigheten. I praktiken leddes en hel del av dessa ärenden redan av polisen före 2005 i och med att fördelningen av förundersökningsledningen kunde göras genom lokala överenskommelser innan dess, och de ansågs utgöra "vardagsbrottslighet" (där polisen redan innan 2005 skulle leda förundersökningar).

mån fler utredningar faktiskt leds av polisen bedöms det ha betydelse för hur många åtalsunderlåtelse som utfärdas. Ett skäl till detta är att polisen har som mål för den brottsutredande verksamheten att ha ett så högt antal ärenden redovisade till åklagare och därmed ett så högt antal ärenden som leder till lagföring som möjligt. I Brå 2012 spekulerade man om ökningen i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse till viss del berodde på att fler ringa brott redovisades från polisen till åklagarna och att de fallen sedan "lagts ner" med hjälp av åtalsunderlåtelse (Brå 2012, Åklagarmyndigheten 2008).

Även om ingen slutsats kan dras om hur stor effekt förändringen kan ha haft, är det möjligt att den varit en bidragande orsak till ökningen i antalet åtalsunderlåtelse mellan åren 2005 och 2009. Minskningen efter 2009 kan dock inte förklaras av denna förändring eftersom utrymmet för polisen att vara förundersökningsledare inte åter begränsats.

Användningen av förundersökningsbegränsning bedöms inte ha påverkat utvecklingen

Åklagaren (och polisen sedan år 2013, se 23 kap. 4a § rättegångsbalken, prop. 2011/12:10) har under en brottsutrednings gång möjlighet att använda sig av så kallad förundersökningsbegränsning. Förundersökningsbegränsning innebär att man begränsar en brottsutredning till att enbart omfatta de mest väsentliga delarna, eller att vissa brott inte alls utreds. Användningen av förundersökningsbegränsning skulle kunna påverka antalet åtalsunderlåtelse genom att när antalet beslut om förundersökningsbegränsning ökar, så borde åtalsunderlåtelse minska, och vice versa. Anledningen till detta är att förundersökningsbegränsning får användas om åtal inte skulle komma att ske på grund av reglerna om åtalsunderlåtelse. Förändringen i antalet åtalsunderlåtelse skulle då kunna förklaras av en motsatt förändring i användning av förundersökningsbegränsning.

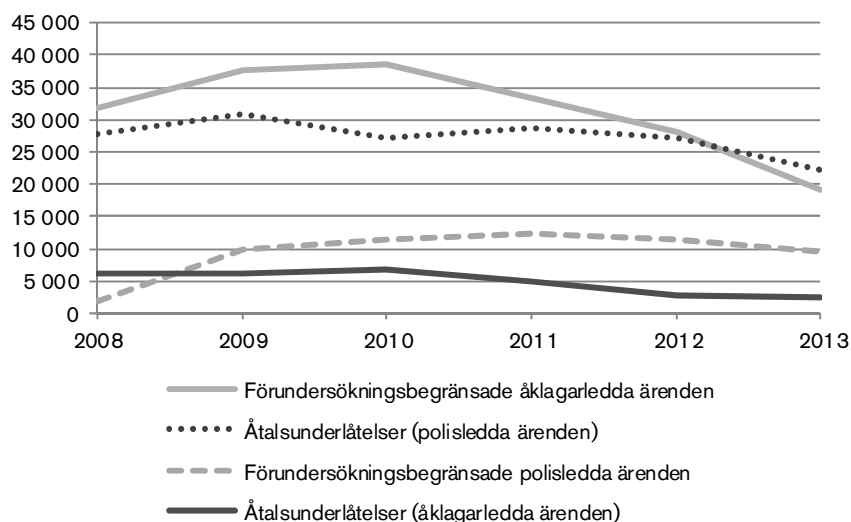
Riksåklagaren har under 00-talet utfärdat riktlinjer vid flera tillfällen som har bäring på hur och när förundersökningsbegränsning får användas. I stora drag handlar det om att möjligheterna att förundersökningsbegränsa successivt utökats. Av stort intresse är de riktlinjer som beslutades i slutet av december år 2008 och som konstaterar att "förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse ska användas på ett aktivt sätt och på ett så tidigt stadium som möjligt" (RÅR 2008:2 s. 1). Syftet uppges vara att "ge underlag för en mer effektiv brottsbekämpning genom att koncentrera utredningsresurserna till de uppgifter som är mest angelägna" (ibid.).

Figur 12, som presenterar utvecklingen i antalet utfärdade åtalsunderlåtelse och beslut om förundersökningsbegränsning åren 2008–2013²², uppvisar dock ett helt annat mönster, nämligen att användningen av båda dessa avstannat eller minskat sedan 2009. Slutsatsen är att ett ökat fokus på möjligheterna att förundersökningsbegränsa inte bidragit till att förklara utvecklingen av antalet åtalsunderlåtelse, åtminstone inte under perioden 2008–2013 då det finns data tillgängligt. Detta är dock något som skulle kunna förändras från 2013 och framåt då även polisen sedan början av detta år fått möjligheter att förundersökningsbegränsa (SOU 2010:43, SFS 2012:46). Innan dess har endast åklagare fått fatta sådana beslut. Det är dock för tidigt för att säga vilka effekter lagändringen kommer att få.

I *Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden* framgår att möjligheten att förundersökningsbegränsa är mer begränsad när det gäller ungdomar än när det gäller vuxna eftersom "det finns ett särskilt intresse av att samhället reagerar på brott som unga personer gör sig skyldiga till" (RÅR 2006:3). Detta talar för att det inte bör finnas någon samvariation för ungdomar på samma sätt som hade kunnat vara fallet för vuxna.

²² På grund av att Åklagarmyndigheten bytte datalager år 2008 finns ingen statistik för åren 2000–2007.

Figur 12. Antalet av åklagare förundersökningsbegränsade ärenden och utfärdade åtalsunderlåtelse uppdelat på åklagar- eller polisleda förundersökningar åren 2008–2013.



Resultaten som visas i figur 12 ger snarare en indikation om att det är det bakomliggande inflödet av ärenden som påverkar utvecklingen av både åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Det skulle innebära att när inflödet av antalet ringa ärenden ökade fram till 2009 borde användningen av både förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse ha ökat. När inflödet av ringa brott sedan minskat eller avstannat, minskade i stället användningen av båda delarna.

Rapporteftergift och erkännande – två faktorer som inte har kunnat studeras

I tillägg till de faktorer som behandlats i tidigare avsnitt uppmärksammas nedan två ytterligare aspekter som skulle kunna bidra till utvecklingen, men som inte kunnat studeras mer ingående inom ramen för denna kortanalys. Dessa aspekter bedöms dock av olika skäl inte spela någon avgörande roll för utvecklingen.

Förändringar i antal rapporteftergifter tros inte påverka utvecklingen

Polisen kan i ett tidigt stadium meddela det som kallas rapporteftergift. Det innebär att man vid obetydliga eller bagatellartade brott, i stället för att ta upp en anmälan, endast ger gärningspersonen ett påpekande. Om användningen av rapporteftergift har förändrats över tid skulle det kunna innebära förändringar i antalet åtalsunderlåtelse, eftersom fler eller färre (förmodligen ringa) fall då förs vidare i rättskedjan beroende på om polisen tar upp anmälan eller meddelar rapporteftergift.

I normalfallet ska rapporteftergift ges innan ett ärende registreras. Brå har dock endast statistik över de fall där rapporteftergift meddelats av polisen *efter* att en anmälan upptagits. Majoriteten av alla rapporteftergifter finns därmed inte med statistiken²³. Bristen på statistik gör att det inte går att säga något om majoriteten av de eftergifter som ges. Bedömningen är dock

²³ Utvecklingen av antalet rapporteftergifter som Brå har statistik över och som alltså utfärdats efter anmälan, har varierat under 00-talet och verkar inte ha något samband med antalet utfärdade åtalsunderlåtelse. Antalet fall, som varierat mellan cirka 150 och 300 under åren, är dessutom för litet för att ha någon annan än ringa betydelse för till exempel ökningen i antalet åtalsunderlåtelse, som ju ligger omkring 10 000.

att antalet åtalsunderlåtelse och rapporteftergifter inte står i relation till varandra eftersom det i andra sammanhang konstaterats att de båda regelsystemen ”inte har något omedelbart samband med varandra” (RåR 2008:2 s. 25).

Okända förändringar i benägenheten att erkänna brott

Ytterligare en potentiell förklaringsfaktor som inte har kunnat studeras inom ramen för denna kortanalys är om antalet misstänkta personer som erkänner brott förändrats över tid. Ett erkännande är en förutsättning för att kunna lagföras genom åtalsunderlåtelse, varför det skulle kunna finnas ett samband. Även om det är mindre troligt att antalet erkännanden skulle variera i den grad som skulle krävas för att motsvara utvecklingen i antalet åtalsunderlåtelse, skulle det vara av värde att göra en mer djupgående studie för att kartlägga om graden av erkännande förändrats över tid.

Referenser

Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Snabbspåret. En utvärdering av försöksverksamheten med snabbare handläggning av brottmål i Stockholm City*. Slutrapport. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Ungdomsvård och ungdomstjänst. En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare*. Rapport 2011:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011*. Rapport 2012:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Handläggningstider i rättskedjan: Utvecklingen sedan 2008*. Rapport 2013:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

FAP 403–5. *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*. Beslutade den 18 april 2011.

Landström, L (2011). *Åklagaren som grindvakt – en rättsvetenskaplig studie av åklagarens befogenheter vid utredning och åtal av brott*. Juridiska institutionen vid Umeå universitet. Uppsala: Iustus förlag.

Polisen (2009). *Polisens årsredovisning 2008*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Prop. 2005/06:165. *Ingripanden mot unga lagöverträdare*. Justitiedepartementet. 16 mars 2006.

Prop. 2011/12:10. *Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning*. Justitiedepartementet. 8 november 2011.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2009). *Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2010–2012*. Beslut 2009–06–16. Dnr: CO–903–1120/09.

Rytterbro, L-L., Rönneling, A och Tham, H. (2009). *Brottsskadeersättning ur brottsofferperspektiv. En komparativ studie av Danmark och Sverige*. Rapport 2009:4. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

RÅFS 1997:12 – *Riksåklagarens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål*.

RåR 2006:3 *Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden*.

RåR 2008:2. *Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*.

Socialstyrelsen (2012). *Medling vid brott avseende unga lagöverträdare. Uppföljning av hur kommunerna arbetar med medling samt analys av behov av åtgärder för att stödja medlingsverksamheten*. Artikelnummer 2012-3-39. Publicerad i mars 2012 på www.socialstyrelsen.se.

SOU 2012:34. *Nya påföljder*. Betänkande av Påföljdsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2005:84. *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare*. Delbetänkande av Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU). Stockholm: Fritzes.

SOU 2004:122. *Ingripanden mot unga lagöverträdare*. Betänkande av Ungdomsbrottsutredningen. Stockholm: Fritzes.

Wendel, J. (2009). *Linköpingsmodellen. Ett effektivt arbetssätt för unga missbrukare*. Uppsats vårterminen 2009 i Kvalificerad förundersökningsledning.

ÅFS 2005:9. *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*.

Åklagarmyndigheten (2008). *Åklagarkamrarnas arbete med mängdbrotten. En utvärdering*. Utvecklingscentrum Umeå. Mars 2008.

Bilaga

Datakällor

Statistiken över anmälda brott

Uppgifter om anmälda brott har hämtats från den officiella statistiken över anmälda brott. Här redovisas samtliga brott som anmälts och registrerats hos polis, tull och åklagare, och som kan ge dagsböter eller fängelse. Även anmälningar som senare visar sig inte vara brott ingår i statistiken, däremot inte brott som endast kan ge penningböter.

Lagföringsstatistiken

Uppgifter om antal åtalsunderlåtelse och lagföringar totalt sett har hämtats från lagföringsstatistiken. Där redovisas samtliga personer som lagförts för brott, antingen genom en dom i tingsrätten, som meddelat en åtalsunderlåtelse, eller som godkänt ett strafföreläggande från en åklagare. Domar i tingsrätten kan ha överklagats till högre instans och personen frias i exempelvis Hovrätten. Den fällande domen från tingsrätten finns dock med i lagföringsstatistiken. Lagföringsstatistiken baseras på antalet lagföringar, inte antal personer eller antal brott. En lagföring kan omfatta flera brott, och en person kan förekomma flera gånger i statistiken om han eller hon lagförts flera gånger för brott. Det brott som redovisas i lagföringsstatistiken är det så kallade huvudbrottet, vanligen det brott med strängast påföljd. Det gör att lindrigare brott är underskattade i lagföringsstatistiken.