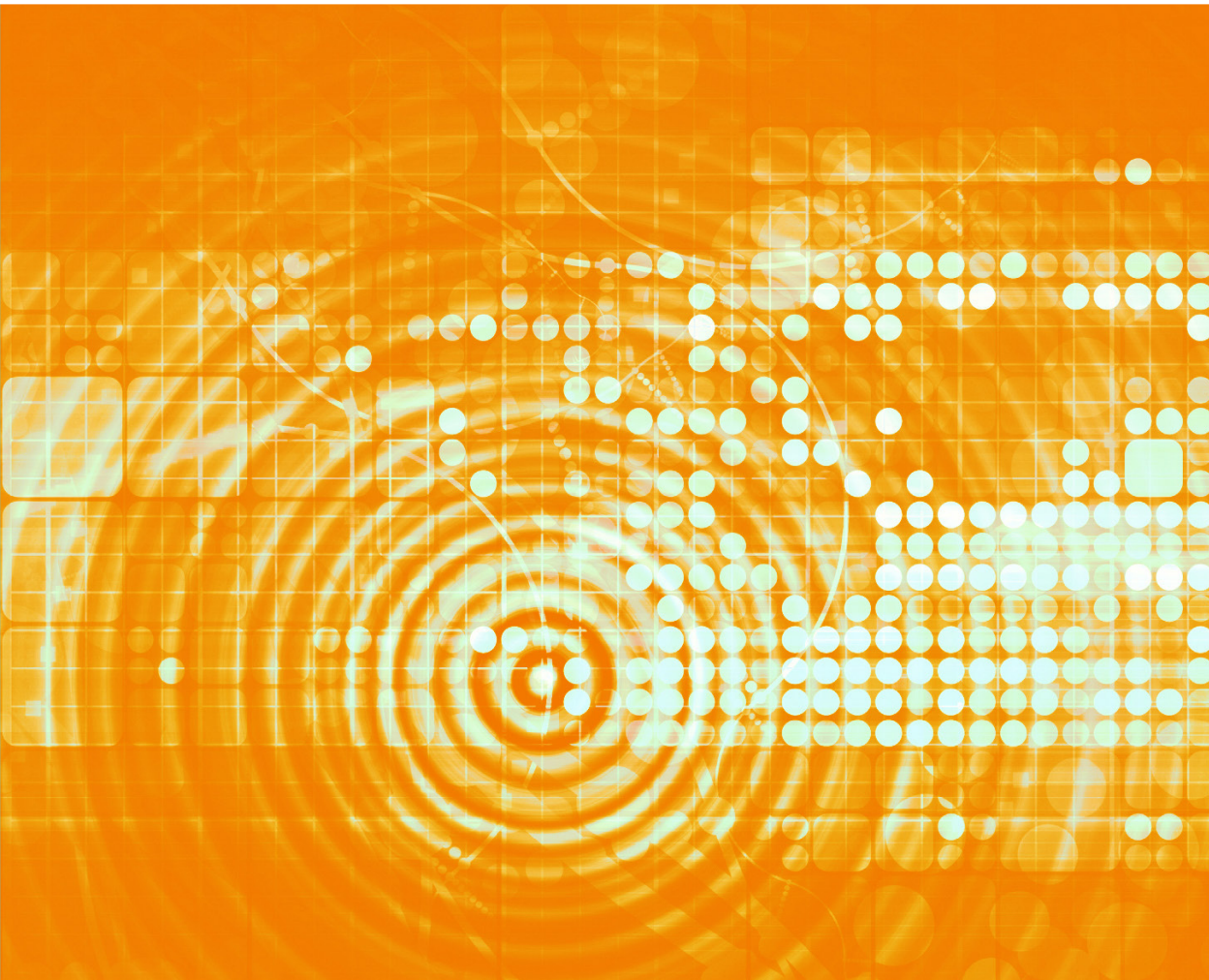


Rapport 2016:23



# Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott

*Förändringar sedan 2006*

**brå**



# Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott

Förändringar sedan 2006

Rapport 2016:23

## **Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet**

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på [www.bra.se](http://www.bra.se). På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till [tillgangligt@bra.se](mailto:tillgangligt@bra.se)

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-87335-78-5  
URN:NBN:SE:BRA-678

© Brottsförebyggande rådet 2016  
Författare: Stina Holmberg  
Produktion: Ordförandet AB  
Omslag: Maria Westberg  
Tryck: Lenanders Grafiska AB

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Wolters Kluwer, 106 47 Stockholm  
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)

# Förord

I regleringsbrevet för budgetåret 2015 fick Brå i uppdrag av regeringen att undersöka rättsväsendets resultatutveckling avseende utredning och lagföring. Bakgrunden var att andelen personuppluarade brott minskat efter år 2011. Minskningen följde på den satsning på polisen som genomfördes mellan åren 2006 och 2010. Satsningen resulterade i 2 500 nya poliser, och förväntningarna var bland annat att personuppluaringen skulle öka.

I uppdraget har ingått att genomföra tre delstudier och en sammanfattande rapport. Den första studien har fokus på om den ökade användningen av förundersökningsbegränsningar har påverkat utvecklingen av personuppluarade brott (Brå 2015:17). I den andra studeras om bedrägeri- och misshandelsbrott har ändrat karaktär över tid så att de blivit svårare att personuppluarade. Den tredje delstudien undersöker om kraven på bevisning i brottmål har ökat på ett sätt som påverkat polisens och åklagarernas arbete med att klara upp brott (Brå 2016:19).

I denna fjärde rapport redovisas den sista delen av regeringens uppdrag. Här görs en samlad bedömning av hur resultatutvecklingen inom rättsväsendet avseende utredning och lagföring kan tolkas. Den bygger främst på vad som framkommit i de tre delstudierna och i tidigare rapporter från Brå, men även på statistik och kunskap från andra studier.

Rapporten har skrivits av Stina Holmberg, forsknings- och utredningsråd på Brå.

Stockholm i oktober 2016

*Erik Wennerström*  
Generaldirektör

*Stina Holmberg*  
Forsknings- och utredningsråd

# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	7
Utvecklingen i siffror.....	8
<b>Kunskap från tidigare Bråstudier</b> .....	14
Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning? (Brå 2014:17) .....	14
Bedrägeribrottsligheten i Sverige (Brå 2016:9) .....	19
Ökning av antalet personupplärade brott – men minskning av andelen .....	20
It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem (Brå 2016:17).....	22
Polisanmälningar via internet (Kortanalys 6/2015).....	24
<b>Kunskap från de tre delrapporterna</b> .....	26
FU-begränsningarnas betydelse för resultaten 2006–2014 (Brå 2015:17) .....	26
Brottens ändrade karaktär (Brå 2016:18).....	32
Har ökade beviskrav påverkat personupplärningen? (Brå 2016:19).....	34
<b>Kunskap från andra källor</b> .....	41
<b>Brås samlade bedömning</b> .....	42
Personupplärning – ett mått med brister .....	42
Inte <i>en</i> förklaring – men många små .....	43
Externa faktorerers betydelse .....	44
Interna faktorerers betydelse .....	48
Resultatutvecklingen i ett europeiskt perspektiv .....	50

<b>Bilaga 1. FU-begränsningarnas betydelse för resultaten 2006–2014 (Brå 2015:17).....</b>	<b>52</b>
<b>Bilaga 2. Brottens ändrade karaktär (Brå 2016:18).....</b>	<b>59</b>
<b>Bilaga 3. Har ökade beviskrav påverkat personuppleringen? (Brå 2016:19) .....</b>	<b>65</b>

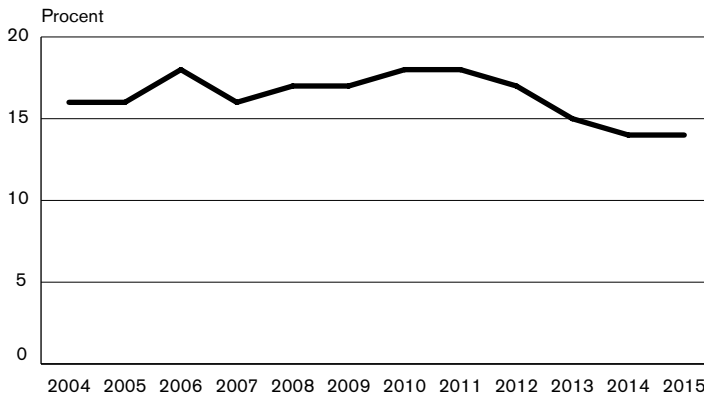




# Inledning

Av alla anmälda brott har den andel som leder till en lagföring, det vill säga som personuppklaras,<sup>1</sup> minskat de senaste fem åren, trots de förstärkningar av polisens resurser som skedde under åren 2006–2010. År 2006 klarades 18 procent av brotten upp, medan motsvarande andel 2015 var 14 procent. Främst ägde minskningen rum mellan 2011 och 2014.

Figur 1. Andelen anmälda brott som personuppklarades 2004 till 2015.



Mot bakgrund av den sjunkande personuppklaringen fick Brå i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag av regeringen (Ju2014/7900/PO) att *analysera hur olika faktorer kan ha påverkat rättsväsendets resultatutveckling avseende utredning och lagföring*. Uppdraget är uppdelat i tre deluppdrag som Brå redovisar i tre separata delrapporter:

1. Har användningen av förundersökningsbegränsningar påverkat utvecklingen av personuppklarade brott? Denna del av uppdraget redovisade Brå hösten 2015 i delrapport 2015:17.

<sup>1</sup> Personuppklarings är i stort sett synonymt med lagföring. Dock skiljer det sig när det gäller straffreläggande. För personuppklarings räcker det med att ett straffreläggande utfärdats, för lagföring krävs att straffreläggandet godkänts.

2. Har karaktären på de brott som rättsväsendet har att hantera förändrats på ett sådant sätt att andelen svårupplösta brott har ökat? Denna del av uppdraget redovisas i delrapport 2016:18, som publiceras samtidigt som föreliggande rapport.
3. Har domstolarnas krav på bevisning i brottmål förändrats, och hur har detta i så fall påverkat utvecklingen av personupplösta brott? Denna del av uppdraget redovisas i delrapport 2016:19, som också publiceras samtidigt som föreliggande rapport.

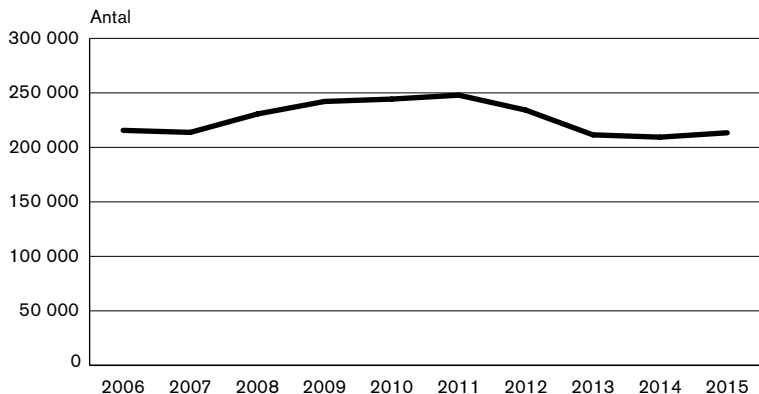
I enlighet med uppdraget ges i denna rapport en samlad bedömning av hur resultatutvecklingen inom rättsväsendet avseende utredning och lagföring kan tolkas. Den samlade bedömningen ska enligt uppdraget utgå från de tre uppdragen samt från övrig kunskap som finns på området.

I rapporten redovisas dels huvudresultaten i de tre delstudierna, dels vad som framkommit i andra studier från Brå samt andra källor.

## Utvecklingen i siffror

Som framgår av figur 1 minskade andelen anmälda brott som personupplöstes med två procentenheter under perioden 2006–2015. *Antalet* personupplösta brott var emellertid ungefär detsamma 2015 (213 000 brott) som 2006 (216 000 brott). Som framgår av figur 2 ökade antalet i början av perioden, fram till 2011, då 248 000 brott klarades upp. Antalet började sedan minska igen. Mellan åren 2011 och 2015 minskade antalet personupplösta brott med 35 000 brott, eller 16 procent.

**Figur 2. Antal personupplösta brott mellan 2006 och 2015.**



Den topp som kan noteras för 2011 förklaras delvis av ett enskilt stort ärende med många brott.

Att andelen uppklarade brott var lägre 2015 än 2006, trots att antalet uppklarade brott var i stort sett oförändrat, hänger samman med att antalet anmälda brott var högre 2015 än 2006.

## Personuppklaringen uppdelat på brottskategorier

För att närmare kunna analysera utvecklingen behöver man bryta ner resultaten och analysera olika brottstyper separat, eftersom möjligheten att klara upp dem varierar stort. Nedan redovisas utvecklingen av antalet uppklarade brott för de brottskategorier som Brå använde vid utvärderingen av satsningen på fler poliser (rapport 2014:17), nämligen ingripandebrott, offerbrott och offerbrott med interaktion.

### Ingripandebrott

Ingripandebrott är sådana brott som polisen själv ofta upptäcker och anmäler. Personuppklaringen för dessa brott är hög, eftersom man nästan alltid har en misstänkt person och därigenom goda utredningsförutsättningar. De brottstyper som ingår i denna kategori är snatteri i butik, eget bruk av narkotika, olovlig körning, innehav av narkotika, rattfylleri och drograttfylleri.

### Offerbrott med interaktion

Offerbrott med interaktion är brott där offret och gärningspersonen har haft en kontakt med varandra. Ur polisiär synpunkt betyder denna kontakt att man ofta vet vem den misstänkte är, eller åtminstone har något att arbeta vidare med för att kunna personupplara brottet. Denna kategori brott har en medelhög personupplaringsprocent. De brott som i studien placeras i denna kategori är bedrägeri, misshandel, olaga hot och ofredande.

### Offerbrott utan interaktion

Offerbrott utan interaktion är sådana brott som ofta utförs när inga andra människor, inklusive brottsoffret, finns i närheten. Därav följer också att det är ovanligt att polisen har någon misstänkt, vilket försvårar uppklaringen. Brott som skadegörelse, inbrottsstöld, bilstöld och cykelstöld ingår i denna kategori.

## Utvecklingen av antalet uppklarade brott styrs mycket av ingripandebrotten

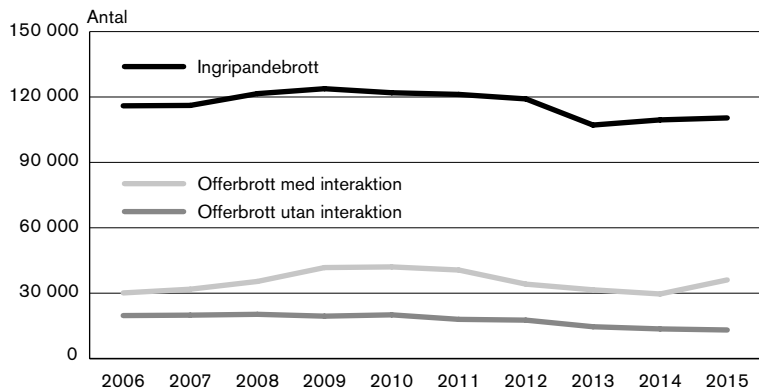
I figur 3 redovisas utvecklingen av antalet uppklarade brott uppdelat på ovanstående tre brottskategorier. För att kunna redovisa detta har de 16 vanligaste anmälda brotten, som år 2013 svarade för 84 procent av alla anmälda brott, delats in i någon av de tre kategorierna.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Avsnittet bygger på Brå rapport 2014:17.

Av tabellen framgår att minskningen av antalet uppklarade brott sedan 2011 i stor utsträckning förklaras av att antalet uppklarade ingripandebrott minskade kraftigt från 2012 till 2013. Det rör sig om brott som butiksnatteri och narkotikabrott. Antalet uppklarade ingripandebrott, avrundat till hela tusental, minskade då med 12 000 brott, från 119 000 brott 2012 till 107 000 brott 2013. Sedan dess har antalet legat på en lägre nivå än under perioden 2008–2012. Antalet uppklarade brott 2015 var 110 000.

Antalet uppklarade brott inom de två övriga brottskategorierna ligger hela tiden på en mycket lägre nivå, och förändringarna i uppklaringen av dessa brott förklarar därför mindre av utvecklingen. Antalet uppklarade offerbrott med interaktion, som bedrägerier och misshandel, minskade efter 2011. Antalet uppklarade brott 2011 var 41 000, och 2014 hade det minskat till 30 000. Men 2015 ökade det igen, till 36 000, och var därmed nästan tillbaka på samma antal uppklarade brott som före minskningen. Antalet uppklarade offerbrott utan interaktion har gradvis minskat under hela perioden, och 2015 var det nästan 7 000 färre sådana brott som klarades upp än 2006 (13 000 brott 2015 jämfört med 20 000 brott 2006).

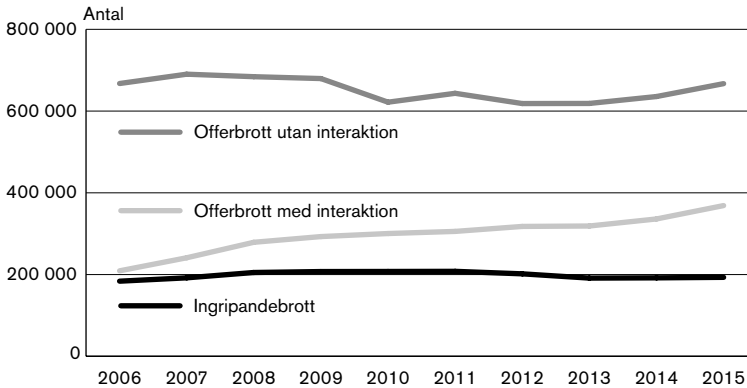
**Figur 3. Antalet personuppklarade brott av de tre brottskategorierna ingripandebrott, offerbrott med interaktion och offerbrott utan interaktion. Utvecklingen 2006–2015.**



## Personuppklaringsprocenten påverkas också av hur antalet anmälningar utvecklas

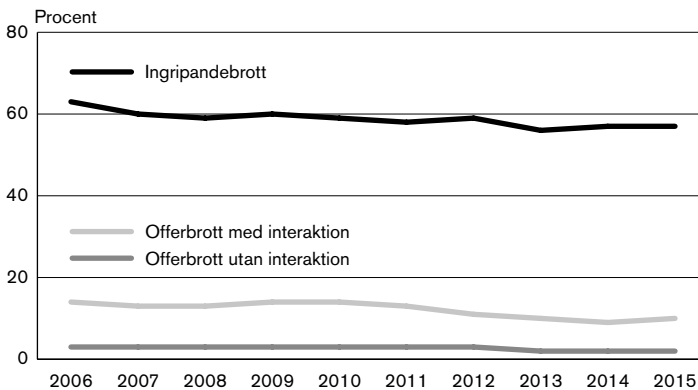
För att få fram personuppklaringsprocenten måste även antalet anmälda brott föras in i bilden. Om dessa ökar för någon brottskategori, minskar andelen uppklarade sådana brott, även om antalet brott som klarats upp inte minskat. I figur 4 redovisas hur anmälningarna utvecklats.

**Figur 4. Antalet anmälda brott av de tre brottskategorierna ingripandebrott, offerbrott med interaktion och offerbrott utan interaktion. Utvecklingen 2006–2015.**



Figuren visar att antalet anmälda ingripandebrott, där polisen själv tar initiativ till anmälningen, legat i stor sett oförändrat. Antalet offerbrott utan interaktion följer en u-kurva med ungefär lika många anmälningar 2015 som 2006, men med en lägre nivå i mitten av perioden. Det som däremot ökat markant, och nästan fördubblats, är anmälningarna om offerbrott med interaktion, som bedrägeribrott och misshandel. Av detta följer att personuppläringsprocenten för denna brottskategori sjunkit. Det framgår av figur 5.

**Figur 5. Andelen personupplärade brott av de tre brottskategorierna ingripandebrott, offerbrott med interaktion och offerbrott utan interaktion. Utvecklingen mellan 2006 och 2013.**



## Antalet inledda förundersökningar har minskat

I uppdraget ingår att bedöma inte bara utvecklingen av antalet och andelen lagförda brott, utan även utvecklingen när det gäller utredda brott. Nedanstående tabell, som bygger på uppgifter

som polisen tagit fram, ger en bild av detta. Figuren rör dels antalet inkomna ärenden, dels antalet inledda förundersökningar, rörande mängdbrott, exklusive ingripandebrotten trafikbrott, narkotikabrott och brott mot knivlag och heller inte snatteri. Sammantaget visar den, i linje med de tidigare figurerna, att inflödet av ärenden ökat, medan antalet inledda förundersökningar minskat något. Totalt har det medfört att andelen ärenden där en förundersökning inleds har minskat med fem procentenheter.

**Tabell 1. Antal inkomna ärenden och inledda förundersökningar rörande mängdbrott (exklusive trafikbrott, narkotikabrott, brott mot knivlag och snatteri), tusental, samt andelen ärenden där en förundersökning inleds. Utvecklingen från 2010 till 2015.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Minskning/ökning i antal/andel från 2010 till 2015, tusental
Antal inkomna ärenden	856	899	880	899	912	944	+ 88
Antal inledda förundersökningar	324	324	325	321	333	312	- 12
Andel ärenden där det inleds en förundersökning	38%	36%	37%	36%	37%	33%	- 5

## Lagföringskvoten har ökat

Ett mått i sammanhanget som polisen själv lyfter fram är den så kallade lagföringskvoten. Med lagföringskvoten avses andelen förundersökningsprotokoll<sup>3</sup> som lett till lagföring. Polisen har infört detta mått de senaste åren som en indikator på kvaliteten i förundersökningarna; en hög lagföringskvot ses som ett tecken på att de utredningar som överlämnas till åklagare håller en tillräckligt hög kvalitet för att åklagarna ska kunna fatta beslut om lagföring.

Liksom när det gäller antalet personuppklarade fall, har antalet förundersökningsprotokoll minskat de senaste åren. Lagföringskvoten har emellertid ökat något, från 89,3 procent till 93,0 procent. Andelen överlämnade ärenden som inte lett till lagföring har alltså minskat med närmare fyra procentenheter. I vad mån detta avspeglar att polisen generellt sett förbättrat kvaliteten i sina utredningar, eller om det främst rör att man är strängare i sorteringen av vilka ärenden som bedöms uppfylla kraven för en lagföring (och därmed överlämnas till åklagare), går inte att uttala sig om. Vilken effekt den ökade lagföringskvoten kan tänkas ha haft på personuppklaringen är svårt att bedöma. Om minskningen av redovisade ärenden främst utgörs av sådana som inte ”höll” för en lagföring, då borde inte personuppklaringen ha

<sup>3</sup> Ett förundersökningsprotokoll upprättas för varje ärende där polisen bedömer att bevisen räcker för en lagföring (dvs. personuppklaring).

påverkats. Om den ökade lagföringskvoten avspeglar att polisens *generellt sett* lägger ner mer tid på varje utredning, för att förbättra kvaliteten, då kan det ha lett till att färre ”lagföringsbara” ärenden överlämnas till åklagare. Frågan om polisen förbättrat kvaliteten i sina utredningar belyses i någon mån i Brås delrapport om förändrade beviskrav, som redovisas nedan.

# Kunskap från tidigare Bråstudier

Brå har i flera rapporter belyst frågor som länkar till personupplaringens utveckling de senaste åren. Tydligast tas frågan upp i Brås utvärdering av regeringens satsning på fler poliser. Även i ett par rapporter om enskilda brottstyper diskuteras personupplaringen och hur den kan förbättras. Nedan redovisas vad som framkommer om personupplaringen i dessa studier, närmare bestämt följande:

- Varför gav fler poliser inte ökad personupplaring? (Rapport 2014:17)
- Bedrägeribrottsligheten i Sverige (Brå 2016:9)
- It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem (Brå 2016:17)
- Polisanmälningar via internet (Kortanalys 6/2015).

## Varför gav fler poliser inte ökad personupplaring? (Brå 2014:17)

Mellan åren 2006 och 2010 genomförde regeringen en satsning på polisen. Denna satsning innebar att antalet poliser i Sverige ökade med närmare 2 500, till cirka 20 000. Syftet var att polisen skulle bli mer synlig. Men det fanns även förväntningar på förbättrade verksamhetsresultat. Satsningen följdes också av en positiv utveckling i flera delar av polisens verksamhet. När det gäller personupplaringen, som är ett centralt uppföljningsmått för polisens verksamhet, uteblev dock de positiva effekterna. Tvärtemot förväntningarna så minskade andelen personupplara- de brott efter år 2011. Brå utvärderade satsningen på regeringens uppdrag i fyra delrapporter. I den avslutande rapporten *Varför gav fler poliser inte ökad personupplaring?* (Brå 2014:17) analyserade Brå hur personupplaringen utvecklats sedan 2006, då satsningen inleddes.



## Måttet personupplärning har brister

I rapporten lyfter Brå inledningsvis fram att måttet personupplärning inte är idealiskt när man vill förstå och bedöma hur polisens resultat utvecklats. Särskilt problematiskt är det att analysera den totala personupplärningen, eftersom man då slår ihop en stor mängd olika brottstyper, som dels varierar när det gäller förekomst, dels har mycket olika förutsättningar att klaras upp. Ett narkotikabrott, som till sin natur är lättupplärat och kräver lite resurser, slås ihop med ett bedrägeribrott som kan vara mycket svårupplärat och kräva stora resurser.

Måttet personupplärning tar inte heller hänsyn till hur många personer som misstänks för brottet. Oftast kräver det mer resurser att utreda brott med flera misstänkta. När polisens resultat analyseras med endast övergripande siffror om personupplärningens utveckling, beaktas inte den aspekten.

Ett ytterligare problem är att allt som anmäls som brott inte är det i realiteten. Detta kan ha särskilt stora effekter på vissa typer av brott, såsom eget bruk av narkotika, där det oftast är polisens agerande som leder fram till ett anmält brott. Inte sällan visar emellertid Rättsmedicinalverkets drogtester inget utslag. Anmälan står dock kvar i statistiken som ett upplärat brott – trots att inget brott ägt rum. Samma problem gäller i de fall det anmälda brottet begåtts utanför landet eller av ett barn under 15 år. De brotten finns redovisade i anmälningsstatistiken, men kan av legala skäl inte klaras upp. Förändringar i dessa avseenden kan påverka hur stor andel av de anmälda brotten som personuppläras.

Generellt sett räknas både antalet anmälda brott mer extensivt och antalet upplärate brott mer restriktivt i Sverige jämfört med många andra länder. Med andra statistiska mått skulle andelen upplärate brott i Sverige kunna vara avsevärt högre.

## En analys utifrån tre kategorier av brott

För att minska problemet med att analysera den totala personupplärningen för samtliga brott, gjordes analysen i rapporten (Brå 2014:17) uppdelad på de olika brottskategorier, som nämndes i föregående kapitel: ingripandebrott samt offerbrott med respektive utan interaktion.

Analysen grundade sig på data som finns tillgängliga i kriminalstatistiken och avsåg perioden 2006–2013. Särskilt fokus lades dock på minskningen från 2012 till 2013, eftersom den utmärkte sig som särskilt stor.

## **Andelen brott med låg personuppläring hade inte ökat**

Den första hypotes som prövades var om det skett en ökning av andelen anmälda brott med särskilt låg personuppläring, det vill säga främst offerbrott utan interaktion. Som framgår av figur 4 ovan var detta inte fallet. Anmälningar om den typen av brott minskade i stället under perioden, medan offerbrott med interaktion, som har en något högre genomsnittlig personuppläring, i stället ökade. Antalet anmälda ingripandebrott låg i princip konstant.

Brås slutsats blev att om man ser till förändringar i fördelningen mellan olika brottstyper, borde personuppläringen snarare ha ökat än minskat under perioden fram till och med 2013.

## **Andelen unga misstänkta har minskat – men påverkar utvecklingen av personuppläringen marginellt totalt sett**

Nästa faktor som belystes i analysen var om förändringar i åldersfördelningen bland de misstänkta kunde ha påverkat personuppläringen negativt. Utgångspunkten var då att brott begångna av unga (i åldersgruppen 15–17 år) personuppläras i något högre utsträckning än brott av äldre, och att andelen unga misstänkta ökat enligt en tidigare studie (Brå 2014:7 s. 55). Analysen av åldersfördelningen visade att andelen unga misstänkta hade minskat kraftigt för brott utan interaktion, främst bilstölder och skadegörelse. Andelen hade minskat något vid offerbrott med interaktion, där minskningen av andelen unga som misstänktes för misshandel var särskilt kraftig. För ingripandebrott var andelen unga oförändrad men utvecklingen varierade – för snatterier hade andelen unga minskat kraftigt, medan andelen ökade bland dem som misstänktes för narkotikabrott. Totalt sett bedömde Brå att den förändrade åldersfördelningen inte haft någon större betydelse för hur personuppläringen utvecklats.

För vissa typer av brott var dock effekten i form av minskad personuppläring tydlig. Det gällde personuppläringen vid misshandel, ofredanden och olaga hot. Dessa brotts andel av samtliga brott är dock inte så stor att den får någon större inverkan på personuppläringen totalt sett.

I kriminalstatistiken över misstänkta personer 2015 påtalas dock brister i kvaliteten på statistiken när det gäller åldersfördelningen de senaste åren. Det beror på den förändring 2012 som gav polisen en ökad behörighet att leda förundersökning gällande personer mellan 15 och 17 år. Förändringen har lett till att fler ärenden gällande personer mellan 15 och 17 år handläggs av polis i stället för av åklagare. Möjligheten att redovisa statistik avseende

misstänkta personer handlagda av polisen är dock begränsad. Detta har påverkat statistiken och medfört en något lägre nivå i redovisningen av misstänkta i åldersgruppen 15–17 år från och med 2012. Brå bedömer att antalet misstänkta personer mellan 15 och 17 år borde vara cirka 20 procent fler än det redovisade antalet. Detta skulle betyda att andelen misstänkta mellan 15 och 17 år gått ner med 3 procentenheter i stället för 4 procentenheter, från 2006 till 2015. I rapporten görs dock ingen bedömning av hur stor effekt detta kan ha haft för hur personuppkläringen utvecklats.

### **För vissa brottstyper kan en ökning av andel brott med flera misstänkta ha haft betydelse**

Om det finns fler än en misstänkt för ett brott försvårar det polisens utredningsarbete, vilket skulle kunna påverka hur många brott man hinner klara upp. För att belysa det tog Brå fram uppgifter om det genomsnittliga antalet misstänkta, vid brott med någon misstänkt, för 2006 respektive 2013. Det framgick då att det totalt sett, för samtliga brott, inte var någon större skillnad mellan de två åren. År 2006 var medelvärdet 1,14 misstänkta per brott, medan det 2013 var 1,17.

För vissa brottstyper var dock skillnaden något större. När det gäller till exempel inbrott hade medelvärdet ökat från 1,67 till 1,86. För bedrägeri hade det ökat från 1,23 till 1,40. Det var dock inte möjligt att beräkna vilken betydelse för personuppkläringen förändringen kan ha haft när det gäller inbrott och bedrägeri. Med hänsyn till att personuppkläringen för både inbrott och bedrägerier minskat under perioden, bedömde Brå dock att det inte var osannolikt att det haft en viss betydelse. Som exempel nämndes att om inbrotten i större utsträckning begås av professionella ligor blir brotten svårare att klara upp. Detsamma gäller för bedrägerier.

### **Oftare negativa drogtester bör ha påverkat uppkläringen för ringa narkotikabrott.**

En särskild analys gjordes av brottet eget bruk av narkotika. Det hade ökat kraftigt under perioden, från cirka 40 000 brott 2006 till drygt 50 000 brott 2013, samtidigt som personuppkläringen minskat. Av analysen framgick att minskningen hängde samman med att andelen positiva drogtester minskat stegvis under perioden, från 82 till 75 procent. Liksom när det gällde övriga brottstyper, där orsaker till den minskade personuppkläringen identifierats, svarar dock ringa narkotikabrott för en alltför liten del av de totala brotten för att det ska ge utslag på den totala personuppkläringen.

## Fler FU-begränsningar påverkade utvecklingen 2012–2013

En förundersökning får under vissa förutsättningar läggas ner av processekonomiska skäl, även om det finns goda förutsättningar att personupplära brottet. Sådana beslut om så kallad förundersökningsbegränsning (FU-begränsning) kunde tidigare enbart fattas av åklagare, men sedan år 2013 har även polisen rätt att, i vissa fall, fatta besluten. Frågan om hur utvecklingen av FU-begränsning påverkat personuppleringen ingår som en del i föreliggande uppdrag och redovisas närmare nedan. Aspekten belystes även kort i Brås rapport från 2014. Där fokuserades främst på FU-begränsningarnas betydelse för den minskade personuppleringen från 2006 till 2013. Slutsatsen blev att de förklarade en tredjedel av minskningen, det vill säga en halv procentenhet av minskningen på 1,5 procent.

## Fyra ytterligare hypoteser om orsaker till minskningen diskuterades

Utöver de hypoteser som kunde prövas med hjälp av tillgängligt statistiskt material, diskuterades i rapporten ytterligare fyra möjliga förklaringar till att personuppleringen sjunkit mellan 2006 och 2013, nämligen

- förändringar i ärendenas karaktär
- inverkan av ökade krav på teknisk bevisning
- förändrade registreringsystem
- förändring i kvaliteten på polisens utredningsarbete.

### Har ärendenas karaktär förändrats?

I rapporten anges att denna hypotes kan gå i två riktningar. Det kan dels vara så att anmälningsbenägenheten har ökat och att tillskottet av brott i stor utsträckning rör mindre allvarliga brott, som är svårare att klara upp. Det brott som det främst skulle röra sig om är misshandel, som inte ökat enligt NTU men där anmälningarna ökat. Om tillskottet främst består av lindrigare brott utan synliga skador, som är svårare att klara upp, bör detta ha påverkat personuppleringen.

Det kan dels vara så att ärendena blivit mer komplicerade och därför svårare att utreda. Som exempel nämns bedrägeri, där ärendena ökat i antal och ändrat karaktär så att de blivit svårare att klara upp.

Frågan om ärendenas ändrade karaktär och dess påverkan på personuppleringen ingår i föreliggande uppdrag och huvudresultaten i den delrapporten redovisas närmare nedan.

### **Har krav på ökad bevisning påverkat andelen uppklarade brott?**

I delrapporten om utredningar av mängdbrott i utvärderingen av satsningen på fler poliser (Brå 2013:20) betonade flera poliser att åklagarnas krav på teknisk bevisning hade höjts. Intervjuer gjordes med åklagare som menade att domstolarnas krav har höjts och att de därmed också måste ställa högre krav. Om polisen tvingas samla in mer bevisning i varje ärende för att leva upp till åklagarnas krav hinner de med färre utredningar. Det skulle då kunna vara en förklaring till att personuppklaringen har minskat.

Frågan om krav på ökad bevisning påverkat personuppklaringen ingår i föreliggande uppdrag och huvudresultaten i den delrapporten redovisas närmare nedan.

### **Har det skett förändringar i registreringsystemen som kan ha påverkat personuppklaringen?**

Under den studerade perioden förändrades polisens system för att registrera ärenden. En förändring var att polisen för vissa mängdbrott under 2013 införde datasystemet PUST-Siebel, som sedan avvecklades under 2014. Det fanns flera problem med systemet, bland annat merarbete för dem som skulle göra registreringarna. Enligt intervjuer som Brå gjort i tidigare studier, inom ramen för utvärderingen av satsningen på fler poliser, kunde detta ha gått ut över tiden för andra ärenden och på så vis påverkat personuppklaringen. Brå hade dock inte möjlighet att närmare undersöka om så varit fallet.

### **Har kvaliteten på polisens utredningsarbete försämrats?**

Den sista frågan som tas upp i rapporten är om minskningen även kan bero på att kvaliteten i polisens arbete med att utreda mängdbrott sjunkit. Det som skulle tala för det var den kritik som poliser riktade mot förutsättningarna för arbetet med mängdbrott i Brås tidigare rapport (2013:20). Det som då bland annat togs upp var att arbetsbördan ökat genom fler anmälningar, en ökning som inte uppvägts av motsvarande ökning av resurser till arbetet med mängdbrott. Anmälningarna hade ökat med 13 procent, medan största delen av de ökade resurserna fördelades till annat än utredning av mängdbrott (2013:12). Det poliserna också lyfte fram var otydliga mål och prioriteringar och avsaknaden av en lärande organisation (2013:20).

### **Bedrägeribrottsligheten i Sverige (Brå 2016:9)**

Efter den övergripande analys av personutvecklingen som Brå gjorde 2014 har myndigheten i ett par rapporter, på uppdrag av regeringen, gjort fördjupade studier av enskilda brottstyper där personuppklaringen sjunkit. En sådan studie, som kom 2016, rör bedrägeribrotten. Nedan sammanfattas huvudresultaten.

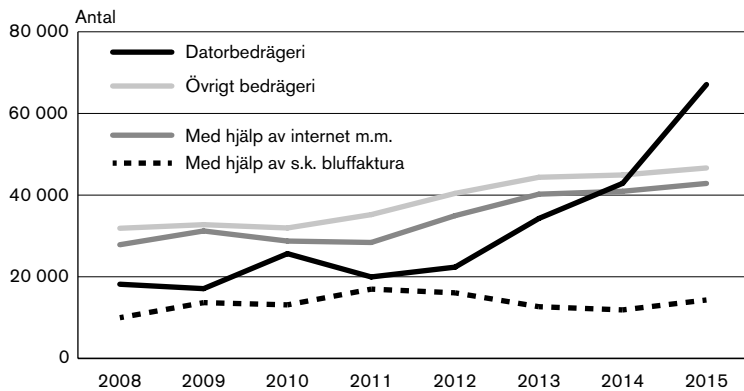
## Anmälningar om bedrägeri har ökat kraftigt

I rapporten särskiljs mellan ”brottsbalksbedrägerier”, dvs. brott mot BrB 9 kap. 1–3 § (bedrägerier inklusive grova brott samt bedrägligt beteende) och brott mot bidragsbrottslagen. De polisanmälda brottsbalksbedrägerierna ökade kraftigt under den studerade perioden 2008–2015. Antalet polisanmälda brottsbalksbedrägerier ökade med 90 procent, från drygt 91 000 anmälda brott år 2008 till över 173 000 anmälda brott 2015, medan antalet anmälningar om bidragsbrott låg ganska stabilt på knappt 10 000 per år.

Som en följd av den antalsmässiga ökningen ökade också brottsbalksbedrägeriernas andel av samtliga anmälda brott mot brottsbalken – från 8 procent 2008 till 14 procent 2015. År 2008 var de till antalet sex största kategorierna av bedrägeribrott enligt anmälningsstatistiken: övrigt bedrägeri, datorbedrägeri, bedrägeri med kontokort, bedrägeri med hjälp av internet,

De största andelsmässiga ökningarna under perioden avser *datorbedrägerier* (ökning med 270 procent) respektive *bedrägerier med hjälp av internet* (ökning med 134 procent). Den typ av bedrägeri som ökat ojämförligt mest i antal är datorbedrägerierna.

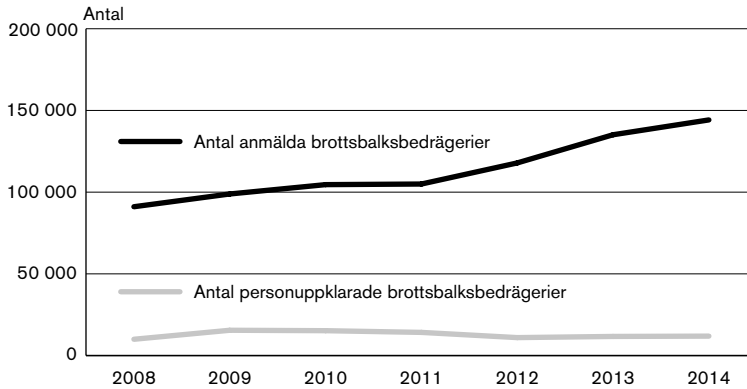
**Figur 6. Utvecklingen av de till antalet största kategorierna av anmälda brottsbalksbedrägerier under åren 2008–2015. Absoluta tal.**



## Ökning av antalet personupplärade brott – men minskning av andelen

Antalet personupplärade brottsbalksbedrägerier ökade med 2000 brott under perioden 2008–2014, från 10 000 till 12 000. Men eftersom anmälningarna ökade så kraftigt, sjönk ändå andelen personupplärade brott. Från toppåret 2009, då andelen låg på 16 procent, halverades den till 8 procent 2014.

**Figur 7. Antal anmälda och antal personuppljade brottsbalksbedrägerier 2008–2014. Absoluta tal.**



Andelen brott som personklaras varierar kraftigt mellan olika typer av bedrägerier, och detsamma gäller hur personuppljeringen utvecklats. Allmänt kan sägas att utvecklingen är mest negativ för de vanligaste typerna av bedrägerier, som datorbedrägerier och ”övriga bedrägerier”.<sup>4</sup> År 2014 klarades endast 2 procent av de anmälda datorbedrägerierna upp.

## Brås förslag till åtgärder

Rapporten illustrerar tydligt hur anmälningarna om svåruppljade bedrägerier, som datorbedrägerier, ökat kraftigt i antal och lett till att en mindre andel av bedrägerierna klaras upp. Studiens syfte var dock inte att belysa det som står i fokus i föreliggande uppdrag – att analysera hur detta påverkat utvecklingen av personuppljningsprocenten totalt sett. Den frågan har i stället studerats i en av delrapporterna i detta uppdrag, det om brottens förändrade karaktär. I rapportens slutdiskussion diskuteras dock frågor som rör personuppljeringen. Brå lyfter då fram att polisen under perioden sedan 2008 har ägnat ökade resurser åt utredning av bedrägeribrottsligheten, och antalet bedrägerier som klaras upp har också ökat. Intervjupersoner från både näringslivet och rättsväsendet betonar också att det har skett stora förbättringar i polisens samordning av bedrägeriärenden, och att rättsväsendet visar på en ökad förmåga att ta sig an och driva stora, resurskrävande bedrägeriutredningar med flera gärningspersoner och många målsägare.

Samtidigt konstaterar Brå att antalet anmälningar om bedrägeri är så stort att det inte är möjligt att klara upp mer än en bråkdel av dem. Trots de särskilda satsningarna inom rättsväsendet

<sup>4</sup> Dessa utgörs av en stor mängd olika typer av brott som inte passar in i någon övrig, mer specifik, kategori av bedrägeri.

behöver alltså flera aktörer ta sitt ansvar så att brotten i större utsträckning kan *förebyggas*. De potentiellt utsatta måste bli mer vaksamma och medvetna om hur bedrägerier kan gå till. Även näringslivet och myndigheter utanför rättsväsendet har en central roll när det gäller att motverka bedrägeribrott.

## It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem (Brå 2016:17)

En ytterligare rapport från Brå, som länkar till bedrägerirapporten, har nyligen publicerats. Den har fokus på it-relaterad brottslighet och handlar till stor del om bedrägeribrott, men även om brott som datorintrång, barnpornografibrott m.m. Sådana brott är ofta svåra att klara upp och har blivit allt vanligare. Brå har på uppdrag av regeringen gjort en närmare belysning av sådan brottslighet, och rapporten presenteras samtidigt med denna. Nedan sammanfattas de resultat som är särskilt relevanta för frågan om minskad personuppläsning.

I rapporten betonas inledningsvis att det inte går att få någon heltäckande bild av anmälda brott med it-inslag med hjälp av kriminalstatistiken. Begränsningarna handlar i huvudsak om att det i dagens klassifikationssystem för brott inte finns någon generell it-dimension som visar om brottet har it-inslag eller inte. För ett visst antal brott går det dock att utifrån brottskoden utläsa att brottet har skett via elektroniska kommunikationsmedel.<sup>5</sup>

## Över 1 000 procents ökning av anmälda brott som enligt brottskod har it-inslag

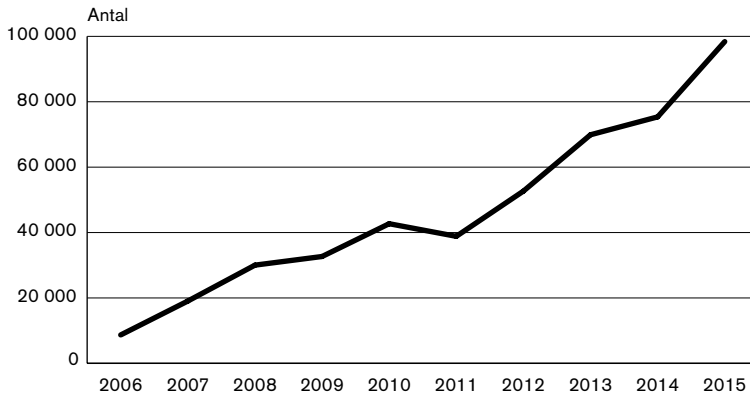
I figur 8 har de brott där brottskoden indikerar att brottet skett med hjälp av it slagits samman. Då framgår att sådana brott ökat mycket kraftigt sedan 2006 – från närmare 9 000 brott 2006 till 98 000 brott 2015, vilket motsvarar en ökning på 1 030 procent.<sup>6</sup> Det går att jämföra med ökningen för det totala antalet anmälda brott under samma tidsperiod, som uppgår till 23 procent. Av samtliga anmälda brott har andelen it-relaterade brott, enligt brottskod, ökat från cirka 1 till 7 procent.

<sup>5</sup> Dessa brottstyper är datorbedrägeri, bedrägeri med hjälp av internet, dataintrång, datasabotage, internetrelaterade barnpornografibrott, brott mot upphovsrätten genom fildelning samt brott mot industriella rättsskyddet med hjälp av internet

<sup>6</sup> Riksrevisionen har i en tidigare rapport (2015) konstaterat att ökningen av it-relaterade brott fram till år 2014 överstiger 700 procent. Brås analyser visar att den snabba ökningstakten har fortsatt sedan 2014.



**Figur 8. Utvecklingen av det totala antalet anmälda it-relaterade brott enligt brottskod (datorbedrägeri, bedrägeri med hjälp av internet, dataintrång, internetrelaterade barnpornografibrott, datasabotage), 2006–2015.**



Den observerade ökningen är störst när det gäller brottstypen datorbedrägeri, och därefter bedrägeri med hjälp av internet. Mellan 2006 och 2015 ökade antalet anmälda datorbedrägerier från cirka 6 200 till 67 100, och bedrägeri med hjälp av internet från 1 500 till 24 100 (figur 2). Återstående internetrelaterade brott enligt brottskod, till exempel barnpornografibrott och datasabotage, svarar alltså för knappt 10 000 av de 100 000 som anmäldes 2015. Hur personutvecklingen ser ut för de internetrelaterade brott som inte är bedrägerier har inte kunnat studeras i undersökningen.

## Brås bedömning av hur polisens och åklagarnas arbete behöver utvecklas

Den slutsats som kan dras från rapporten är att de ökade svårigheter att personupplära brott som it-aspekten medfört, i stor utsträckning fångas upp genom analyser av uppleringen för bedrägeribrott. Vilken betydelse övriga typer av it-relaterade brott haft går inte att uttala sig om. Mycket talar dock för att de är alltför få för att kunna spela någon större roll för utvecklingen av personuppleringen totalt sett.

Rapportens fokus ligger på de brister som finns i it-kompetens inom polisen och åklagarväsendet. Det som då framkommer tyder på att det finns en potential att klara upp en större andel av de it-relaterade brotten än i dag, med hänsyn till hur stora dessa brister anges vara. Som exempel redovisas att nio av tio förundersökningsledare saknar utbildning på it-området och att hälften av de operativa åklagarna saknar vidareutbildning på detta område. Åttio procent av förundersökningsledarna tycker inte att de har bra kunskaper på it-området. Särskilt låg är kunskapen

om bevisning på internet. Flera av Brås intervjupersoner berättar till exempel att brott som sker via internet i dagsläget ofta läggs ner, eftersom de ses som omöjliga att klara upp. Det kan dels bero på en bristande kompetens kring vad som går att göra, dels på dåliga erfarenheter, till exempel att det tidigare har varit svårt att få ut bevisning från utländska företag. Flera intervjupersoner betonar dock att rättsväsendets möjligheter att utreda brott som sker via internet ständigt förändras, men att denna information sällan når fram till de förundersökningsledare som fattar beslutet. Det riskerar att leda till att ärenden läggs ner i onödan.<sup>7</sup> Förutom att få ärenden klaras upp riskerar de identifierade bristerna att leda till långa handläggningstider för ärenden med it-inslag och en skiftande kvalitet i de it-forensiska undersökningarna.

Brås samlade bedömning är att det finns ett stort behov av såväl kompetens- som kapacitetshöjande åtgärder för att bygga upp en tillräcklig förmåga för att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering.

## Polisanmälningar via internet (Kortanalys 6/2015)

Inom ramen för utvärderingen av satsningen på 20 000 poliser studerade Brå i vad mån sättet att göra en polisanmälan kunde tänkas påverka chansen att brottet personupplärdades (Brå rapport 2013:20, s. 43–56). Det framkom då att anmälningar som gjordes via internet klarades upp<sup>8</sup> i något mindre utsträckning än andra anmälningssätt, som anmälan till personal på polisstation eller per telefon till polisens kontaktcenter (PKC). Till exempel slutredovisades sju procent av de biltillgrepp som anmäldes per telefon, jämfört med tre procent av dem som anmäldes via internet. Som förklaring angavs främst att anmälningarna via internet ofta håller låg kvalitet. Intervjuade FU-ledare uppfattade att det underlag de fick via sådana anmälningar generellt sett är så pass bristfälligt att de inte kan leda till någon förundersökning. Detta, i kombination med att det rör sig om en stor del ringa brott som anmäls av försäkringsskäl, bidrar enligt de intervjuade till att ärendena ofta avskrivs direkt.

Möjligheten att anmäla brott via internet kan också påverka andelen personupplärdade brott genom att öka anmälningssän-

<sup>7</sup> Att en bristande it-kompetens hos förundersökningsledare kan leda till att ärenden som har en utredningspotential ändå läggs ner, eftersom förundersökningsledaren inte har tillräckligt god kunskap om vilka utredningsåtgärder som är möjliga, har Brå tidigare fastslagit i rapporten Polisanmälda hot och kränkningar mot enskilda personer via internet (Brå 2015).

<sup>8</sup> Det mått som användes i studien var om brottet utretts och slutredovisats till åklagare. De allra flesta brott som slutredovisas blir lagförda.

genheten. Eftersom det är ett enkelt anmälningssätt kan det bidra till att fler anmälningar, som inte går att klara upp, kommer in.

Mot denna bakgrund är utvecklingen av internetanmälningar intressant när man analyserar vad som kan ha påverkat rättsväsendets resultatutveckling. Under hösten 2015 publicerade Brå en så kallad kortanalys om denna fråga.

## **Antalet anmälningar via internet har ökat kraftigt**

Av rapporten framgår att antalet anmälningar via internet har ökat kraftigt. År 2007 anmäldes ungefär 68 000 brott via internet, och 2014 hade antalet stigit till 165 000. År 2014 anmäldes 12 procent av samtliga brott via internet. När det gäller stöldbrott ökade andelen internetanmälningar från 10 procent 2007 till 26 procent 2014.

Störst genomslag har möjligheten till internetanmälan fått för anmälningar av cykelstöld; ungefär hälften av dessa anmäldes via internet 2014. Bland bedrägerierna är det vanligast att datorbedrägerier anmäls via internet. Det kan till exempel röra sig om nätfiske av kontokortsuppgifter. Det skadegörelsebrott som är vanligast att anmäla via internet är klotter.

## **Internetanmälan har ökat anmälningsbenägenheten vid datorbedrägerier**

Möjligheten att anmäla vissa brott via polisens webbplats verkar inte ha lett till någon tydlig ökning av det totala antalet anmälda stöld eller bedrägerier. Polisanmälan är en förutsättning för att kunna få ersättning för dessa brott från sitt försäkringsbolag. Att anmälningsbenägenheten inte verkar ha ökat kan därför bero på att detta är ett tillräckligt incitament för de flesta som anmäler stöld eller bedrägeri. Ett undantag tycks dock vara datorbedrägeri, som är det bedrägeri som internetanmälan fått störst genomslag för. I rapporten diskuteras om det är så att möjligheten att anmäla via internet i första hand har betydelse för anmälningsbenägenheten i fall där själva brottet också skett på internet. Det skulle kunna förklara varför anmälningsbenägenheten verkar ha ökat för datorbedrägeri, men inte för brott som utförs på fysiska platser.

Sammanfattningsvis talar studien för att det nya sättet att anmäla medfört att en större andel av anmälningarna håller en så låg kvalitet att det är svårt att inleda en förundersökning på grundval av dem. Om en utredning inleds är det svårt att få fram tillräckligt underlag för en lagföring. Någon närmare analys av hur stor effekt det kan tänkas ha haft för personuppleringen görs dock inte i rapporten.

# Kunskap från de tre delrapporterna

Som framgått ovan har Brå haft i uppdrag att studera tre faktorerers påverkan på rättsväsendets resultatutveckling avseende utredning och lagföring. Nedan ges en kort beskrivning av huvudresultaten i de tre delrapporterna, med fokus på de resultat som bidrar till *”tolkningen av resultatutvecklingen inom rättsväsendet avseende utredning och lagföring”*. Den sammanfattning som finns i rapporten redovisas i bilaga 1.

## FU-begränsningarnas betydelse för resultatet 2006–2014 (Brå 2015:17)

I uppdraget angavs att Brå skulle kartlägga i vilken utsträckning förundersökningsbegränsning har använts över tid och analysera hur användningen har påverkat utvecklingen av personupplärade brott. Bakgrunden till deluppdraget är att en FU-begränsning innebär att brottet inte kan personuppläras, och att en ökad användning av FU-begränsningar därmed kan leda till en lägre personuppläringsprocent.

Uppdraget skulle också belysa vilken betydelse det har haft att polisen sedan den 1 januari 2013 har möjlighet att i vissa fall FU-begränsa brott. Rapporten, som bygger på analyser från Brås statistikdatabas, publicerades i oktober 2015.

## Polisens fick år 2013 rätt att förundersökningsbegränsa

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

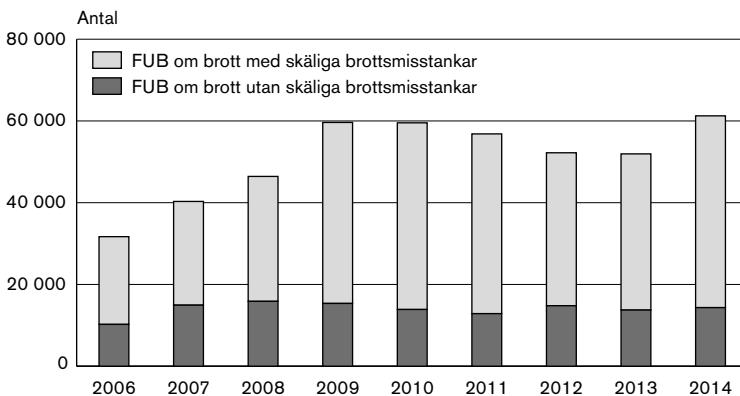
1. när straffvärdet för brottet inte överstiger fängelse i tre månader och en fortsatt utredning skulle innebära orimliga kostnader (disproportionsfallen) eller
2. när man kan anta att brottet inte kommer att leda till något åtal till följd av reglerna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning.

Möjligheten att fatta beslut om FU-begränsning infördes 1982 och kunde länge bara fattas av åklagarna. Sedan 2013 har dock även polisen rätt att besluta om FU-begränsning i vissa fall.

## FU-begränsningarna ökade från 30 000 till 60 000

Under den aktuella perioden nästan fördubblades antalet beslut om FU-begränsning, från 31 700 till 61 200. Ökningen skedde främst under åren 2006 till 2009. Därefter minskade antalet något fram till 2012, låg stilla ett år och ökade sedan 2014, då antalet åter nådde upp till 2009 års nivå.

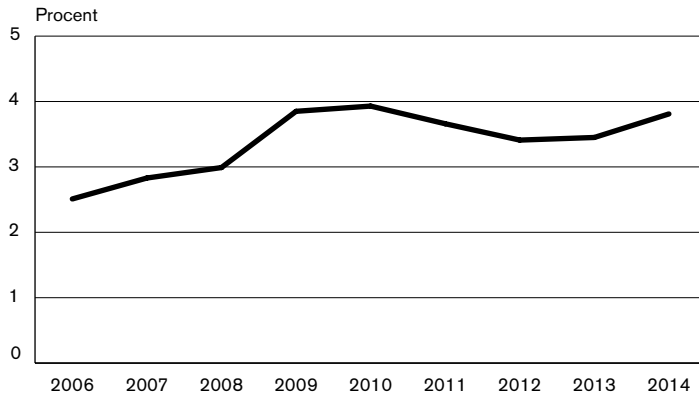
**Figur 9. Antalet FU-begränsningsbeslut 2006–2014, totalt samt efter om besluten har fattats om brott utan skälig brottsmisstanke (mörkgrå staplar) eller med skälig brottsmisstanke (ljusgrå staplar).**



## Andelen anmälda brott som FU-begränsades ökade från 2,5 till 4 procent

Utvecklingen av FU-begränsningarna följer delvis utvecklingen av antalet anmälda brott, som också ökade i början av perioden, för att sedan minska under åren 2010–2012. Men FU-begränsningarna ökade något mer än de anmälda brotten, vilket innebär att *andelen* anmälda brott som FU-begränsades ökade under perioden, från 2,5 procent 2006 till knappt 4 procent 2014 (se figur 10).

**Figur 10. Andelen (%) FU-begränsningsbeslut av samtliga beslut om brott och brottsmisstankar 2006–2014.**



En möjlig förklaring till den andelsmässiga ökningen i början av perioden, som tas upp i rapporten, är att Riksåklagaren (RÅ) då utfärdade nya riktlinjer. I december 2005 utfärdade RÅ nya nationella riktlinjer för ledning av förundersökning i brottmål som, även om dessa inte direkt rör FU-begränsningar, kan ha haft viss betydelse för användningen (Riksåklagaren 2005). I december 2008 utfärdade RÅ nya nationella riktlinjer om tillämpningen av reglerna för FU-begränsning och åtalsunderlåtelse. Där tydliggjordes bland annat att åklagaren har möjlighet att FU-begränsa brott inte bara under pågående utredning, utan även efter det att polisen slutredovisat en utredning (Riksåklagaren 2008).

Den andelsmässiga ökningen i slutet av perioden sammanföll med att polisen fick befogenheter att fatta beslut om FU-begränsning i början av 2013.

### **Bedrägeri och narkotika står för en stor del av besluten**

Av tabell 2 framgår att bedrägeri är det enskilda brott som oftast FU-begränsas. Narkotikabrott och stöldbrott står också, sett till samtliga brott, för en stor andel av besluten om FU-begränsning. Även ärekränkingsbrotten FU-begränsas ofta. De skiljer sig dock från de tre ovan nämnda brottstyperna genom att grunden för beslutet inte är densamma. Bedrägeri, narkotikabrott och stöldbrott FU-begränsas oftast när man kan anta att brottet inte kommer att leda till något åtal till följd av reglerna om åtalsunderlåtelse. Ett vanligt scenario är när gärningspersonen har begått ett annat brott, och det utöver påföljden för det brottet inte krävs ytterligare påföljd. I de fallen är det större sannolikhet att brottet hade lagförts, om inte möjligheten att FU-begränsa funnits, än vid ärekränkingsbrotten. De senare FU-begränsas med stöd av reglerna om särskild åtalsprövning, vilket betyder att målsägaren

behöver väcka enskilt åtal för att få saken prövad. För att en utredning ska inledas i ett sådant fall krävs dessutom att åtalet ska bedömas vara påkallat från allmän synpunkt. För dessa brott är det således mer osäkert om de skulle ha lett till lagföring om de inte hade FU-begränsats.

**Tabell 2. Antal och andel (%) beslut om FU-begränsningar av det totala antalet FU-begränsningsbeslut 2014, efter brottskategori. Andelen (%) beslut om FU-begränsning av samtliga beslut inom respektive brottskategori 2014.**

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

Om man ser till utvecklingen av FU-begränsningar under perioden är det främst snatterier och narkotikabrott som påverkades av att polisen fick möjlighet att FU-begränsa. Under perioden 2013–2014, då polisen haft möjlighet att fatta beslut om FU-begränsning, har användningen ökat med 4 procentenheter för snatterier och 3 procentenheter för narkotikabrott. För de övriga brottskategorierna var andelarna däremot oförändrade. Snatterier och ringa narkotikabrott är mängdbrott där polisen ofta är förundersökningsledare, och resultaten pekar alltså på att polisens nya befogenheter har lett till en utökad användning av FU-begränsning för dessa brott.

## FU-begränsningarna påverkar antalet personupplärade brott

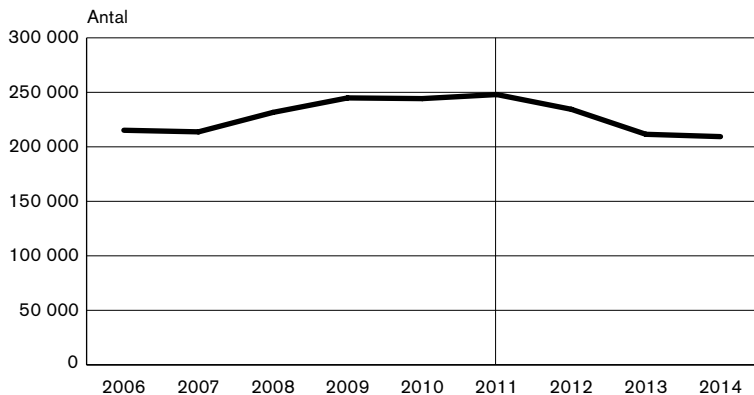
I rapportens analys av FU-begränsningarnas betydelse för utvecklingen av personupplärningen, ingår enbart FU-begränsningar som har fattats om brott där det finns en skäligen misstänkt person. I sådana fall av FU-begränsningar är sannolikheten som störst att brottet hade blivit lagfört om man inte fattat beslut

om FU-begränsning. De FU-begränsningarna ökade från knappt 21 500 år 2006 till nästan 47 000 år 2014 (se figur 9).

Det bör framhållas, som understryks i rapporten, att vi inte vet hur stor andel som verkligen skulle ha personupplärd, om inte möjligheten att FU-begränsa hade funnits. De kalkyler som görs nedan bygger på en *maxhypotes*, det vill säga hur stor effekten skulle bli om alla FU-begränsade brott i stället personupplärd. I realiteten torde en del av de FU-begränsade brotten ändå ha lagts ned – men det går inte att säga hur många.<sup>9</sup>

Utgångspunkten för analysen är figuren över hur antalet personupplärd brott utvecklats under perioden 2006–2014. De personupplärd brotten minskade då med 5 830 brott, eller 3 procent. Som framgår av figur 10 ökade antalet i början av perioden, låg sedan stabilt ett par år för att sedan börja minska igen. Mellan åren 2011 och 2014 minskade antalet personupplärd brott med 38 600 brott, eller 16 procent, samtidigt som FU-begränsningarna ökade med 4 050 beslut.

**Figur 11. Antalet personupplärd brott, åren 2006–2014**



Det är odiskutabelt att om samtliga de förundersökningsbegränsade brotten i stället lett till en lagföring, då hade antalet personupplärd brott varit högre – år 2006 hade det varit nästan 21 500 högre och år 2014 nästan 47 000 högre – vilket framgår tydligt i tabellen nedan. Men återigen bör understrykas att det rör sig om en *maxhypotes* – i realiteten torde FU-begränsningarnas effekt på personupplärdingen inte vara fullt så hög.

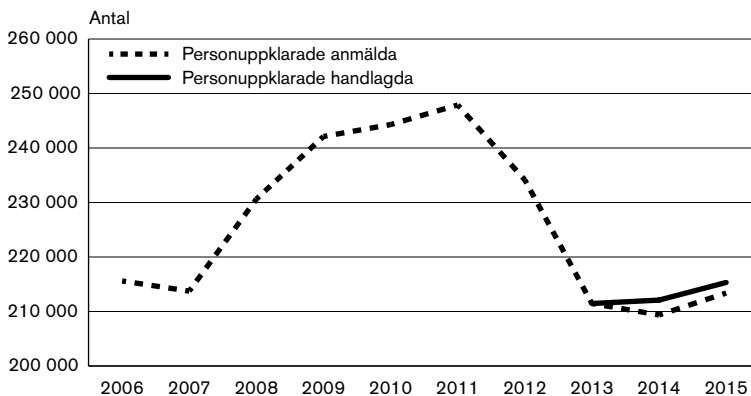
<sup>9</sup> Skälen för detta utvecklas närmare i den bilagda sammanfattningen av rapporten om FU-begränsningar och i rapporten som helhet.



**Tabell 3. Summering av antalet FU-begränsade brott och personuppljade brott 2006-2014**

Årtal	FUB om brott med skäligen brottsmisstankar	Personuppljade brott	Personuppljade brott inkl. samtliga FU-begränsningar
2006	21 463	215 200	234 321
2007	25 373	213 743	235 649
2008	30 562	231 602	256 959
2009	44 282	244 879	280 601
2010	45 666	244 240	280 218
2011	43 973	247 959	283 138
2012	37 419	234 431	265 520
2013	38 209	211 493	244 664
2014	46 914	209 367	248 594

Det som också framgår är att när antalet personuppljade brott börjar sjunka år 2012, sjunker också antalet FU-begränsningar. När personuppljningen fortsätter att minska ännu kraftigare 2013, är antalet FU-begränsningar ganska oförändrat. FU-begränsningarna ökar däremot ordentligt mellan 2013 och 2014, då personuppljningen också minskar, men i mer begränsad omfattning. Sammantaget är Brås bedömning att FU-begränsningarna inte haft en mekanisk effekt på antalet personuppljade brott, men att de ändå har inverkat på antalet. Det går dock inte att säga exakt hur stor effekten är, eftersom vi inte vet hur stor andel av de FU-begränsade brotten som annars hade personuppljats. Det som med säkerhet kan anges är den hypotetiska maxeffekten.

**Figur 12. Antalet personuppljade anmälda brott 2006-2015 samt personuppljade handlagda brott 2013-2015.**

## FU-begränsningarna kan ha minskat personupplklaringsprocenten med upp till 2–3 procentenheter

Ovanstående analys avser antalet FU-begränsningar och personupplklarade brott. Om man vill vidga analysen till att avse FU-begränsningarnas betydelse för personupplklaringsprocenten, måste även utvecklingen av antalet anmälda brott föras in i beräkningen. I tabell 4 redovisas utvecklingen av antalet anmälda brott, andelen personupplklarade brott samt vad personupplklaringsprocenten hade blivit om man skulle anta enligt maxhypotesen antar att alla beslut om FU-begränsning med en skäligen misstänkt hade lett till lagföring om inte beslutet fattats.<sup>10</sup>

**Tabell 4. FU-begränsningarnas effekt på personupplklaringsprocenten 2006-2014 utifrån maxhypotes.**

Årtal	Antalet anmälda brott	Andel personupplklarade brott	PU-procent inkl. FU-begränsningsbeslut	Skillnaden i PU när FU-begränsning ingår, procentandel
2006	1 226 587	17,5	19,1	1,6
2007	1 316 026	16,2	17,9	1,7
2008	1 382 138	16,8	18,6	1,8
2009	1 408 776	17,4	19,9	2,5
2010	1 370 364	17,8	20,4	2,6
2011	1 416 176	17,5	20,0	2,5
2012	1 402 304	16,7	18,9	2,2
2013	1 401 577	15,1	17,5	2,4
2014	1 443 745	14,5	17,2	2,7

Av tabellen framgår att personupplklaringsprocenten skulle varit 1,6 procentenheter högre 2006 om samtliga FU-begränsade brott i stället hade personupplklarats. År 2014 skulle effekten blivit nästan dubbelt så hög. Personupplklaringsprocenten skulle då ha varit 2,7 procentenheter högre om de FU-begränsade brotten i stället hade personupplklarats, vilket är en ökning av effekten med 1,1 procentenheter.

Rapportens slutsats är att ökningen av antalet FU-begränsningar med en skäligen misstänkt har haft viss betydelse för den minskade personupplklaringsprocenten under perioden. Exakt hur stor betydelsen varit varierar lite beroende på vilken del av perioden som ställs i fokus i analysen.

## Brottens ändrade karaktär (Brå 2016:18)

I uppdraget från regeringen anges att *”Brå ska analysera om och hur de anmälda brotten, dvs. de ärenden om brott som rätts-*

<sup>10</sup> Detta är ett något annat sätt att beskriva utvecklingen än i den tidigare rapporten, som bedömts som något mer lättillgängligt för läsaren.

*väsentet har att hantera, har ändrat karaktär över tid. Syftet är att undersöka om ärendena har blivit mer svåruppljade.*” För att belysa detta har Brå studerat totalt 1 700 förundersökningar från åren 2003, 2010 och 2013 rörande de tre brottstyperna bedrägeri, misshandel mellan obekanta och misshandel mellan bekanta.

När det gäller bedrägerier visar studien att andelen mycket svårutredda ärenden ökat. Detta i kombination med att inflödet av polisanmälningar rörande bedrägeri ökat kraftigt, har haft betydelse för den minskade personuppljringen. När siffrorna från ärendegenomgången räknas upp för samtliga bedrägeriärenden under de tre studerade åren blir resultatet att antalet mycket svåruppljade bedrägerier ökat från 6 320 ärenden 2006 till 23 352 ärenden 2013. I rapporten görs också ett försök att uppskatta hur detta kan ha påverkat personuppljningsprocenten (tabell 5). Resultatet blir då att andelen uppljade brott skulle ha minskat även om antalet svåruppljade fall inte hade ökat, men att minskningen inte hade blivit lika stor.

**Tabell 5. Uträkning av den hypotetiska personuppljringen för bedrägerier om antalet anmälningar om ”svåra bedrägerier” inte hade ökat.**

	2006 <sup>1</sup>	2010	2013
Antal (n) svåra bedrägerier om dessa inte hade ökat	6 320	6 320	6 320
Ökningen av antalet anmälningar om svåra bedrägerier enligt andelarna i ärendematerialet	0	17 772	23 352
Totalt antal (n) anmälda bedrägerier när ökningen av antalet svåra fall har dragits bort	57 460	96 952	125 010
Andel (%) personuppljade bedrägerier om antalet anmälningar om svåra bedrägerier inte ökat (off. stat.)	17 (17)	19 (16)	12 (10)

Med svåra bedrägerier avses här ärenden där minst två av tre försvårande omständigheter förekommer samtidigt. De försvårande omständigheterna är att det saknas uppgifter om gärningspersonen, att brottet har begåtts över internet eller att det finns internationella kopplingar i ärendet.

<sup>1</sup> 2006 fungerar här som utgångspunkt.

Den minskade personuppljringen av misshandelsbrott kan däremot inte lika tydligt härledas till en ökat inflöde av mer svåruppljade anmälningar på motsvarande sätt som för bedrägerierna. När det gäller misshandel mellan obekanta kan förändringarna i ärendenas karaktär ha haft betydelse, om än begränsad, för utvecklingen av personuppljringen. För misshandel mellan bekanta är kopplingen mellan förändringar i ärendenas karaktär och den minskade personuppljringen däremot inte uppenbar.

Det nämns slutligen i rapporten att det är möjligt att ärendenas karaktär *har* förändrats mer än vad analyserna visar, men att

Brå inte har lyckats fånga dessa förändringar med det aktuella ärendematerialet. Det kan dock också vara så att det är andra faktorer som har spelat större roll för personuppkläringen av misshandel än ärendenas karaktär, exempelvis hur arbetet är organiserat eller hur tillgängliga resurser fördelats. Detta är dock faktorer som det ligger utanför detta uppdrag att analysera.

## Har ökade beviskrav påverkat personuppkläringen? (Brå 2016:19)

Utgångspunkten för Brås studie och regeringens uppdrag om beviskrav är den samstämmiga bild som polisen gav i utvärderingen av satsningen på 20 000 poliser, att åklagarnas krav på teknisk bevisning ökat (Brå 2013:20 och Brå 2014:17). Intervjuade åklagare uppfattade också att de ställde högre krav på teknisk bevisning än tidigare, och menade att det var en konsekvens av att domstolarna skärpt sina krav på sådan bevisning. En hypotes som lades fram i rapporten var att detta kunde vara en delförklaring till att personuppkläringen inte ökat trots resurstillskottet till polisen. Detta eftersom ökade krav på teknisk bevisning dels kan göra att varje förundersökning kräver mer resurser och tar längre tid än förut, och därmed leda till att polisen hinner överlämna färre ärenden till åklagare (i form av förundersökningsprotokoll), dels kan göra åklagarna strängare i sina bedömningar av vilka förundersökningar som håller för ett åtal.

### 1 500 studerade utredningar

I undersökningen studerades totalt närmare 1 500 förundersökningar med vidhängande åklagarbeslut från åren 2006, 2010 och 2013. Endast utredningar där det funnits en skäligen misstänkt valdes ut, för att undvika att en stor del av de insamlade utredningarna lagts ner direkt utan att några direkta utredningsåtgärder vidtagits. Brotten valdes ut i samråd med Åklagarmyndigheten och valet föll på misshandel mellan obekanta, olaga hot och våldtäkt.

### Inget generellt stöd för att polis och åklagare förändrat sitt arbete på grund av ökade beviskrav

Oavsett om åklagarnas bild att domstolarnas krav skärpts är korrekt eller inte, kan den ha påverkat både polisens och åklagarnas sätt att arbeta – och därmed också kunnat påverka personuppkläringen. Med den utgångspunkten har Brå studerat tre frågor:

- Har polisen samlat in mer bevisning i utredningarna med en skäligen misstänkt i slutet av perioden jämfört med i början?

- Har bevisläget i sådana utredningar förbättrats i under den studerade perioden?
- Har bevisningen rörande de brott som personuppklaras förbättrats?

Den övergripande slutsatsen från ärendegenomgången är att den inte ger något stöd för ett jakande svar på någon av de tre frågorna.

När det gäller den *första frågan* går det inte att se att polisen under åren 2006–2013 skulle ha börjat samla in mer teknisk eller annan bevisning. Det finns dock ett undantag. Undantaget är förekomsten av teknisk bevisning vid olaga hot. Det är nästan tio procentenheter vanligare att det finns teknisk bevisning i utredningarna om olaga hot 2013 än 2006 (en statistiskt säkerställd ökning från 15 till 24 procent av utredningarna). De poliser som intervjuats förklarar detta med att de olaga hoten idag allt oftare sker digitalt och att det då ofta är möjligt att säkra teknisk bevisning. I vilken utsträckning förändringen främst ska ses som ett uttryck för ökade krav från åklagarna på att samla in teknisk bevisning eller på att ärendena ändrat karaktär – så att sådan bevisning oftare finns tillgänglig att samla in –, är svårt att säkert uttala sig om. Troligen är det en kombination. I det sammanhanget finns dock skäl att betona att det även i slutet av perioden oftast saknas teknisk bevisning i de fall av olaga hot som personuppklarats.<sup>11</sup> Att det finns teknisk bevisning har alltså långt ifrån blivit ett oundgängligt krav för att åklagarna ska fatta beslut om att lagföra någon ett ärende som rör olaga hot.

Svaret på den *andra frågan* ligger i linje med den första. Genomgången ger inget stöd för att bevisläget förbättrats i utredningarna 2013 jämfört med 2006.

Även den *tredje frågan* får överlag ett nekande svar. Dock kan man se en ökning i andelen personuppklarade fall där det finns vittnen som gjort direkta observationer under perioden – med 15 procentenheter. Skillnaden är dock inte signifikant.<sup>12</sup>

Bevisläget är inte starkare sett till förekomsten av de typer av bevis som studerats i genomgången. Det gäller oavsett om man studerar de olika typerna av bevisning var för sig eller kombinationer av bevis.

## Ökade svårigheter att få fram bevis i våldtäktsärenden

När det gäller olaga hot ges alltså stöd för att hoten ändrat karaktär så att det oftare finns möjlighet att samla in teknisk be-

<sup>11</sup> Tre fjärdedelar av de personuppklarade fallen saknar sådan bevisning

<sup>12</sup> Som tidigare nämnts krävs det stora förändringar för att skillnaden ska bli signifikant, eftersom materialet när det gäller personuppklarade fall är så litet.

visning och att polisen anpassat sitt arbete till detta. Mer teknisk bevisning samlas in. Men materialet ger även exempel på att en del våldtäktsärenden ändrat karaktär på ett sätt som försvårar möjligheten att få fram bevisning.

En tydlig förändring i det avseendet är att det blev mindre vanligt under perioden att målsägaren i våldtäktsärenden på ett tydligt sätt kan återge vad som hänt. Det torde delvis vara en konsekvens av att lagen ändrades vid halvårsskiftet 2013. Förändringen innebar att våldtäktsbrottet utvidgades så att det blev tydligt att övergrepp där offret befunnit sig i ett hjälplöst tillstånd på grund av sömn eller berusning skulle räknas som våldtäkt.

Att målsägaren mer sällan kan ge en tydlig utsaga uppvägs till viss del av att det oftare i slutet av perioden finns förhör med vittnen i våldtäktsärenden som kan berätta om vad som hänt. Man kan också se en mindre, inte statistiskt säkerställd ökning av andel våldtäktsärenden där polisen samlat in teknisk bevisning. Däremot har inte andelen ärenden med teknisk bevisning, som styrker att ett brott begåtts och/eller att den misstänkte är skyldig, direkt ökat. Det kan tyda på att polisen blivit mer ambitiösa när det gäller att samla in teknisk bevisning i våldtäktsärenden, men att den ökade tekniska bevisningen inte ger så mycket mer betydelsefull information.

En annan påtaglig förändring är att en mindre andel av anmälningarna om våldtäkt sker i direkt anslutning till att händelsen ägt rum. Detta får tydliga konsekvenser för möjligheten att samla in teknisk bevisning; det går mindre ofta att göra DNA-tester och de skador som offret kan ha fått kan ha hunnit försvinna.

### **Prioriteringar vid insamlandet av bevis**

En förändring är att det blivit vanligare att det inte hålls något förhör med en misstänkt i förundersökningar om misshandel mellan obekanta respektive om olaga hot.<sup>13</sup> Det är tänkbart när det gäller olaga hot att det delvis beror på att hotet oftare sker digitalt. I de fallen kan det vara svårare att få tag på och förhöra en misstänkt.

En av de intervjuade poliserna ger en annan förklaring, och tolkar den minskade andelen förhör som att polisen blivit bättre på att avgöra vilka utredningar man ska lägga resurser på. Förr förhörde man den som utpekats som misstänkt mer rutinmässigt. Idag avstår man, enligt den intervjuade, från sådana förhör om det efter förhör med målsägaren tydligt framgår att brottet inte kommer att gå att styrka. Det faktum att den totala andelen

---

<sup>13</sup> När det gäller olaga hot är minskningen dock inte signifikant.

misstänkta som erkänner inte minskat trots att färre blir förhörda, talar för att det är en effektiv prioritering.

Bilden är emellertid lite den motsatta när det gäller insamlandet av teknisk bevisning vid olaga hot. Som redovisats ovan har det blivit vanligare att polisen samlar in teknisk bevisning vid utredningar om sådana brott.<sup>14</sup> Av genomgången framgår dock att en stor del av denna bevisning inte har någon tydlig betydelse för att styrka att brottet begåtts eller att en misstänkt är skyldig. Brå har inte haft möjlighet att fördjupa sig i frågan inom ramen för denna studie, men kanske finns det skäl för polisen att analysera mervärdet av en del av den tekniska bevisning som samlas in i relation till arbetsinsatsen. Det gäller även insamlandet av teknisk bevisning i utredningar om våldtäkt. Brås genomgång tyder på att en stor del av den tekniska bevisning som samlas in i utredningar om våldtäkt under hela perioden inte har någon direkt betydelse för att styrka att brottet begåtts eller att en misstänkt är skyldig.

### **Fångar genomgångens resultat verkligheten?**

I rapporten ställs frågan vad det kan bero på att genomgången inte visar någon förändring i arbetssätt och bedömningar rörande bevisning, trots att många poliser och åklagare tidigare förmedlat att domstolarnas krav ökat och att det påverkat deras arbetssätt och resultat. En möjlig förklaring skulle kunna vara att Brås ganska begränsade och ”grova” genomgång inte lyckats fånga de eventuella förändringar som kan ha skett.

En del av de intervjuer som gjordes inom ramen för studien, för att diskutera resultaten, skulle kunna antyda det. Det som flera av de intervjuade poliserna gav som exempel, när de uppgav att kraven på bevis ökat och att deras arbetssätt förändrats, var sådant som inte fångas upp i Brås genomgång. Det handlade om att vittnen nu hörs inte bara en utan flera gånger, att man besöker brottsplatsen fler gånger än tidigare och att man har en tätare kontakt med målsägaren, med nya frågor utifrån ny information. Flera uppfattade i det sammanhanget att förstahandsinsatserna när det gäller att säkra bevisning vid våldtäkt har blivit bättre. Däremot gick uppfattningarna isär när det gäller andrahandsinsatser, som fortsatta förhör med målsägaren och förhör med vittnen. En polis från en del av landet uppfattade att även det arbetet blivit klart bättre, medan en polis från en annan del av landet uppfattade att det var den svaga punkten i arbetet. Brås analys av det insamlade materialet belyser emellertid enbart om de olika typerna av bevisning samlats in eller inte. Den är inte nedbruten på hur många gånger vittnen eller målsägare förhördes eller hur

<sup>14</sup> Ökningen är dock inte signifikant när det gäller våldtäkt.

insamlandet av teknisk bevisning gått till. Därmed synliggörs inte den typen av intensifierat arbete med bevisning som en del av de intervjuade tog upp. Mot den bakgrunden kan det inte uteslutas att det skett förändringar både i polisens arbete med att samla in bevisning och i åklagarnas värdering av bevisningen, som inte fångas upp i Brås genomgång.

## Kan förändringarna ha skett redan före 2006?

En utgångspunkt för Brås studie var den bild av ökade beviskrav som framkom i samband med myndighetens utvärdering av satsningen på 20 000 poliser (Brå 2013:20). Nästan 90 procent av de drygt 120 utredare och polisiära FU-ledare som hösten 2012 och våren 2013 besvarade Brås enkät upplevde att åklagarnas krav på teknisk bevisning hade blivit högre.<sup>15</sup> Frågan inrymde dock inget preciserat tidsperspektiv ifråga om när förändringen skulle ha skett. Inom ramen för studien intervjuades även sex åklagare med lång erfarenhet inom yrket. De uppfattade att det var domstolarna som höjt kraven på teknisk bevisning, och som en följd av detta måste åklagarna fråga efter mer sådan bevisning.

Att kraven på teknisk bevisning gradvis skärpts från domstolarnas och även åklagarnas sida bedöms därför i studien som rimligt, med hänsyn till den samstämmiga bild som de tillfrågade gav i slutet av 2012. Men den fråga som Brå ställer utifrån resultaten i studien är när denna skärpning av kraven kan ha ägt rum. En möjlig förklaring till att studien inte ger något stöd för att poliser och åklagare förändrat sitt sätt att samla in och bedöma bevis skulle kunna vara att förändringarna när det gäller beviskrav och arbetssätt kan ha inträtt redan före 2006. Det som skulle kunna tala för detta när det gäller våldtäkter är bland annat att HD:s krav på bevis i våldtäktsärenden anses ha skärpts under 1990-talet, men att senare HD-domar främst innebär ett stadfästande av tidigare praxis. Ett ytterligare argument för att det inte de senaste åren skett förändringar i synen på vilken bevisning som krävs i brottmål, är utvecklingen av det årliga antalet DNA-tester på Nationellt forensiskt center (tidigare SKL). Antalet sådana tester ökade under de första fem åren av 2000-talet, men har därefter legat ganska stabilt (NFC:s årsredovisning 2015).

I de intervjuer som Brå gjorde med poliser och åklagare efter att genomgången färdigställts, ställdes frågan mer specifikt om man uppfattade att kraven på teknisk bevisning ökat från domstolarnas sida sedan 2006. Som framgått ovan gavs varierande svar;

<sup>15</sup> Frågan var formulerad: *Upplever du att kraven från åklagarens sida på teknisk bevisning har förändrats över tid?* Svartalternativen var: har blivit mycket högre, har blivit något högre, är oförändrade, har blivit något lägre, har blivit mycket lägre och vet ej.



en del uppfattade att så var fallet, medan andra ansåg att det inte var några större skillnader.

## **Svårt att öka utredningsinsatserna med att samla bevis utan ökade resurser**

Ett argument för att *polisen* trots allt inte samlar in så mycket mer bevis i dag än för tio år sedan, vilket Brå diskuterar i studien, skulle vara att det saknas resurser för det. Flera intervjuade tar upp att hur mycket tid som kan läggas ner på att samla in bevisning i ett ärende i stor utsträckning är en resursfråga, och de flesta intervjuade säger att deras resurser inte ökat de senaste tio åren. Att polisens utredningsresurser för mängdbrott inte ökade under åren 2006–2013 är också något som framkommer i Brås utvärdering av satsningen på fler poliser (Brå 2014:17). När det gäller våldtäkt måste de oförändrade resurserna också ställas mot en kraftig ökning av antalet anmälningar.

## **Hur ska resultaten tolkas i relation till den sjunkande personuppleringen?**

Genomgången ger, totalt sett, inte något stöd för att det skett några större förändringar i vare sig polisens arbete med att samla in bevis eller åklagarnas krav på bevis för lagföring. Därmed talar studien inte för att förändringar i beviskraven haft någon direkt betydelse för den sjunkande personuppleringen. Brå lyfter dock fram att det ändå kan ha skett förändringar i polisens sätt att samla in bevis som inte fångas upp i studien. Det är möjligt att en mer förfinad datainsamling skulle visa att polisen förhör målsägaren fler gånger än tidigare, förhör fler vittnen eller besöker brottsplatsen oftare. Det skulle i så fall kunna leda till att bevisläget förbättrats både i utredningarna och i de ärenden åklagarna väljer att lagföra. Om så skulle vara fallet skulle det kunna ha påverkat personuppleringen negativt, eftersom varje utredning tar längre tid om mer utredningsinsatser görs. Om utredningsresurserna ändå förblir oförändrade hinner man då ”producera” färre ärenden som kan överlämnas till åklagare. Brås samlade bedömning är dock att om polisens arbetssätt påtagligt förändrats, borde det ha fått ett genomslag även när det gäller det som belyses i genomgången. Slutsatsen är alltså att det inte är troligt att förändrade beviskrav haft någon direkt betydelse för utvecklingen av personuppleringen.

## **Förändringar i våldtäkternas karaktär kan ha påverkat personuppleringen**

Det var frågan om eventuellt ökade beviskrav som stod i fokus i denna rapport, och inte om ärendena ändrat karaktär. Den frågan belyses i en ytterligare rapport som presenteras samtidigt

med denna. Eftersom våldtäkt inte ingår bland de brott som tas upp i den studien<sup>16</sup> kan det dock finnas skäl att här lyfta fram att dessa ärenden ändrat karaktär under perioden, på ett sätt som gör dem svårare att klara upp. Det gäller, som framgått ovan, att lagstiftningen skärpts för fall där offret befinner sig i en särskilt utsatt situation, vilket rimligen bidragit till att målsägaren mer sällan kan redogöra för vad som hänt. Det gäller också att andelen ”sena” anmälningar, där det inte går att få fram teknisk bevisning, har ökat. Detta kan ha bidragit till att personuppkläringen sjunkit något. Hur stor den effekten kan ha varit går dock inte att uttala sig om.

---

<sup>16</sup> Där studeras bedrägeri och misshandel.

# Kunskap från andra källor

Brå har inte hittat någon tidigare forskningsstudie som direkt belyser uppdragets fråga, det vill säga ”resultatutvecklingen inom rättsväsendet avseende utredning och lagföring utvecklingen av personuppleringen sedan 2006”. Inte heller har Åklagarmyndigheten eller polisen gjort någon studie som analyserar orsakerna till att personuppleringen minskat de senaste åren. Däremot inrättade polisen i juni 2015 en nationell beredningsgrupp för att följa och analysera dessa frågor. Gruppen som arbetar på uppdrag åt polisens nationella operativa ledningsgrupp (NOLG) består av representanter från samtliga polisregioner, och Brå har bidragit med expertis. Gruppen träffas i genomsnitt fyra gånger per år.

Gruppen sammanfattade i en rapport till NOLG i oktober 2015 den bild som ditintills hade i dess analyser av utvecklingen.<sup>17</sup> Där sammanfattas i punktform ett antal olika möjliga orsaker, som följs av förslag till åtgärder. De möjliga orsaker som tas upp är

- att brottsstrukturen förändrats, mot en ökad andel grova brott (som kräver stora utredningsresurser) och minskad ungdomsbrottlighet (som generellt sett har en högre upplklaringsprocent)
- att kraven på bevisning i domstol uppfattas ha ökat, vilket leder till att åklagarna ställer högre krav på polisen när det gäller att samla in bevis.
- att omorganisationen medfört svårigheter i arbetet. Som exempel nämns svårigheter att implementera beslut innan gruppchefer är på plats
- att polisen under 2015 fått en ökad arbetsbelastning med anknytning till flyktingar och migration samt terrorbrott.
- att nationellt fattade beslut inom polisen inte blir genomförda ute i organisationen.

Några av dessa tänkbara orsaker har belysts tidigare i denna rapport. Andra tas upp i Brås samlade bedömning.

<sup>17</sup> Rapport från Nationella beredningsgruppen 2015-10-23.

## Brås samlade bedömning

Den fråga som Brå fått i uppdrag att besvara är, som tidigare nämnts, hur resultatutvecklingen inom rättsväsendet avseende utredning och lagföring kan tolkas på grundval av de tre delstudierna och annan befintlig kunskap. Bakgrunden till uppdraget är att antalet personuppljade brott inte ökat under perioden, trots den satsning på fler poliser som gjordes under åren 2006–2010.

År 2015 klarades närmare 215 000 brott upp, vilket var ungefär lika många som 2006. Antalet har dock varierat under perioden, och jämfört med de år under perioden då flest brott klarades upp, åren 2009–2011, har de personuppljade brotten minskat med ungefär 35 000. *Andelen* personuppljade brott i relation till antalet anmälda brott, det vill säga personuppljningsprocenten, har minskat med två procentenheter sedan 2006, från 16 till 14 procent. Den minskningen hänger samman med att antalet anmälda brott har ökat under perioden. I jämförelse med det år under perioden då uppljningsprocenten var som högst, år 2011, har den minskat med fyra procentenheter.

### Personuppljning – ett mått med brister

Personuppljningsprocenten är det dominerande måttet när polisens resultatutveckling analyseras. Det är också det mått som främst belyses i denna rapport. Här bör dock framhållas att det är ett mått med brister, i synnerhet när det används för övergripande analyser av polisens utredningsverksamhet som helhet. Bristerna hänger samman med att måttet inte speglar polisens produktivitet, eftersom det är beroende av hur de anmälda brotten utvecklas, något som polisen i stor utsträckning inte kan påverka. Registreringen av antalet anmälda brott är också behäftad med en rad osäkerhetsfaktorer, till exempel i vad mån det som anmäls verkligen är ett brott. Från den utgångspunkten är det rimligare att mäta hur antalet personuppljade brott utvecklas, snarare än den andel av de anmälda brotten som klaras upp. Om man vill följa utveckling av antalet uppljade brott i relation till något så kan det, enligt Brås mening, vara bättre att relatera

antalet lagförda brott till antalet utredda brott. Detta mått redovisar Brå i kriminalstatistiken sedan 2014 under benämningen lagföringsprocenten. Det är dock inte möjligt att följa *lagföringsprocenten* längre bakåt i tiden.

Särskilt fruktlöst torde det vara att använda personupplklaringsprocenten som ett sätt att värdera polisens totala utredningsverksamhet. Detta eftersom polisens förutsättningar att påverka upplklaringsprocenten varierar markant för olika brottstyper. För vissa brottskategorier, som ingripandebrotten, styr polisen antalet anmälningar, och upplklaringsprocenten är hög. För andra typer av brott kan polisen inte påverka inflödet, och förutsättningarna för att klara upp dem är mycket små.

I nedanstående slutdiskussion används trots allt personupplklaringsprocenten som huvudmått, i brist på bättre mått. Brå vill dock understryka att det finns skäl att använda måttet med försiktighet och att kompletterande mått behöver utvecklas för en bättre förståelse av polisens verksamhet och resultat.

## Inte *en* förklaring – men många små

De studier som Brå gjort, inom ramen för utvärderingarna av såväl satsningen på 20 000 poliser som detta uppdrag, har inte identifierat någon enskild faktor som helt kan förklara resultatutvecklingen när det gäller utredning och lagföring. Däremot framkommer att det finns faktorer som haft en viss påvisbar påverkan och ytterligare faktorer som torde ha försvårat arbetet med att klara upp brott, men vars effekt inte direkt kunnat mätas. Det rör sig i stor utsträckning om faktorer som är specifika för enskilda brottstyper, men även om mer övergripande faktorer. Sammanfattningsvis råder fortfarande osäkerhet kring vad som ligger bakom variationerna i personupplklaring under perioden, men sammantaget finns ett antal faktorer som tillsammans bör ge en bättre bild av varför resultatutvecklingen inte utvecklats på ett mer positivt sätt sedan 2006.

Nedan summerar vi detta kunskapsläge utifrån samtliga de studier som refererats tidigare i rapporten. Först diskuteras olika externa faktorer som kan ha påverkat upplklaringen. I det sammanhanget har Brå, mer eller mindre exakt, beräknat vad den maximala påverkan av varje faktor skulle kunna vara, för att sedan summera vad den samlade maximala effekten av externa faktorer skulle kunna vara. Därefter diskuteras interna faktorer, det vill säga förändringar inom rättsväsendet som kan ha haft betydelse.

## Externa faktorerers betydelse

### Fler FU-begränsningar förklarar max 1,1 procentenhet av den minskade personupplklaringsprocenten

När det gäller de tre faktorer som Brå belyst i delrapporterna, bekräftas att ökningen av antalet *FU-begränsningar* haft betydelse för hur personupplklaringsprocenten utvecklats.<sup>18</sup> Antalet personupplklarade brott hade varit drygt 21 000 högre 2006 och nästan 47 000 högre 2014, om alla FU-begränsade brott, där det fanns en skäligen misstänkt, i stället hade personupplklarats. Minskningen av personupplklaringsprocenten hade, under samma förutsättning, varit en procentenhet lägre för perioden 2006–2014, om inga brott FU-begränsats utan i stället hade personupplklarats. En sådan maxhypotes skulle således kunna förklara en inte obetydlig del av den minskade personupplklaringsprocenten, sett till perioden som helhet. Hur stor del av de FU-begränsade brotten som i verkligheten personupplklarats går inte att uttala sig om.

Det bör också sägas att även om FU-begränsningarna inte är betydelselösa för personupplklaringsprocenten, kan de inte förklara de årsvisa variationerna under perioden. Personupplklaringsprocenten ökar till exempel vissa år, trots att FU-begränsningarna ökar samma år.

### Att bedrägerierna ökat och ändrat karaktär förklarar max 0,2 procentenheter

Även delrapporten om *brottens förändrade karaktär* bidrar med kunskap för att förstå utvecklingen av personupplklaringsprocenten under perioden. Fokus för den studien ligger på bedrägerier och misshandel. När det gäller bedrägerier har *antalet* brott som klaras upp ökat, medan andelen minskat rejält. Det förklaras dels av att antalet anmälningar om bedrägerier har ökat kraftigt, dels av att även den andelen av dessa brott som är mycket svårupplklarade har ökat, från 10 till 20 procentenheter. Om ökningen av anmälda bedrägerier inte hade omfattat svårupplklarade brott, skulle personupplklaringsprocenten inte ha minskat i samma omfattning. Andelen personupplklarade brott hade då minskat från 16 till 15 procent, i stället för från 16 till 14, det vill säga med en (1) i stället för två procentenheter. Det skulle ha påverkat personupplklaringsprocenten för samtliga brott så att minskningen mellan 2006 och 2013 hade varit 0,2 procentenheter lägre än vad den nu är.

Även när det gäller misshandelsbrotten framkommer vissa förändringar i de anmälda brotten karaktär, vad gäller misshandel mellan bekanta. För sådan misshandel minskade andelen all-

<sup>18</sup> FU-begränsningar karaktäriseras här som en extern faktor, eftersom ökningen av beslut under perioden i stor utsträckning har sin grund i en lagändring – en omständighet som rättsväsendet inte kan påverka.

varliga eller mycket allvarliga fall i materialet, medan det var en ökande andel mindre allvarliga ärenden, det vill säga där våldet varit mindre allvarligt<sup>19</sup> och där målsägaren fått som mest lindriga skador.<sup>20</sup> Det beräknas ha minskat personupplklaringsprocenten för misshandel mellan bekanta med en procentenhet, men inte ha haft någon mätbar effekt på personupplklaringsprocenten för samtliga brott.

### **Kraven på bevis torde inte ha påverkat personupplklaringsprocenten ...**

Den tre delrapporten, den om *konsekvenser av eventuellt ökade beviskrav*, skiljer sig från de övriga, eftersom den inte ger någon direkt bekräftelse på att den faktorn har haft någon betydelse för hur personupplklaringsprocenten utvecklats. Det genomgångna materialet ger inget stöd för att polisen börjat samla in mer bevis totalt sett när det gäller misshandel mellan obekanta, olaga hot eller våldtäkt. Undantaget är teknisk bevisning vid olaga hot. Inte heller tycks åklagarna ha skärpt sin syn på vilka förundersökningar som styrkt en misstanke tillräckligt väl för en lagföring.

### **... men andra förändringar rörande våldtäkterna bör ha haft betydelse**

Däremot framkommer i rapporten ett par förändringar i brottens karaktär, som kan ha lett till att de blivit svårare att personupplklara. Båda förändringarna avser våldtäkt. Den ena är att lagstiftaren 2013 vidgade definitionen av våldtäkt, så att även fall som saknade tvång, men där offret befann sig i ett hjälplöst tillstånd, nu räknas som våldtäkt.<sup>21</sup> Dessa brott inrymmer handlingar där bevisläget typmässigt är sämre än vid övriga våldtäkter, eftersom målsägaren inte själv kommer ihåg vad som hänt. Det avspeglas i det studerade materialet från 2013 jämfört med det från 2006, genom att målsägaren mer sällan kan beskriva vad som hänt.

Den andra förändringen är att en större andel av våldtäkterna under slutet av perioden inte anmäls direkt i anslutning till händelsen, utan senare. I de fallen är det svårare att samla in teknisk bevisning, vilket också framkommer i materialet. Sammantaget innebär de två förändringarna att förutsättningarna att klara upp de anmälda våldtäkterna har försämrats.

<sup>19</sup> Upprepade slag med öppen hand, enstaka slag med knuten hand, enstaka hård spark, skallning.

<sup>20</sup> Blåmärke, rodnad, rispa lätt svullnad/bula.

<sup>21</sup> Dessa handlingar betraktades tidigare som sexuellt ofredande.

## Ett par faktorer har Brå identifierat redan tidigare

Brå identifierade i utvärderingen av satsningen på fler poliser (Brå rapport 2014:17) ytterligare ett par faktorer som också bör ha påverkat hur personuppleringen utvecklats, även om det inte kan förklara mer än en bråkdel av utvecklingen totalt sett. Det gäller dels att andelen negativa narkotikatester ökat, dels att andelen unga misstänkta har minskat med tre procentenheter under perioden 2006–2013.

Därutöver har Brå tidigare studerat ökningen av andelen polis-anmälningar via internet. Då dessa ofta är av dålig kvalitet, personupplaras de mer sällan än anmälningar per telefon. Några närmare beräkningar av hur mycket detta kan tänkas påverka personuppleringen har dock inte gjorts.

### Effekten av fler negativa drogtestar skattas till 0,2 procentenheter

Den andra faktorn som Brå lyfte fram i rapporten var att andelen negativa drogtestar ökat från 18 till 25 procent mellan åren 2006 och 2013. Om andelen positiva analyser hade varit lika hög 2013 som 2006, hade omkring 2 500 fler droganalyser kommit tillbaka med positivt resultat. Om samtliga dessa hade lett till en lagföring hade personuppleringen ökat med närmare två tiondels procentenheter.

### Ändrad åldersfördelning bland misstänkta kan ha påverkat med upp till 0,1 procentenhet

Hur stor effekt den förändrade åldersfördelningen har på personuppleringen varierar från brottstyp till brottstyp. För vissa brott är den marginell, medan den är tydlig för andra typer av brott, som *misshandel*, *ofredanden och olaga hot*. I rapporten görs inga närmare beräkningar av vad det skulle kunna betyda för personuppleringen totalt, men effekten bedöms inte vara särskilt stor. Svårigheten att mer exakt beräkna vilken effekt den förändrade åldersfördelningen bland de misstänkta har haft, ökar ytterligare med hänsyn till den osäkerhet i statistiken sedan 2012 som framkommit. Det kan dock inte uteslutas att detta handlar om att uppläringsprocenten påverkas med någon tiondels procentenhet.

## Samlad effekt av förändringar i externa brottfaktorer

Med ovanstående beräkningar har Brå alltså försökt bedöma vilken maximal inverkan ett antal faktorer kan ha haft för utvecklingen av personuppleringen sedan 2006. Den maximala effekten har kunnat beräknas i siffror för tre ökande faktorer: FU-begränsningar, mycket svårupplärade bedrägerier och negativa drogtest. För ytterligare en faktor, nämligen en minskad andel unga misstänkta, handlar om en mer hypotetisk skattning, eftersom det inte finns dataunderlag för en närmare beräkning.



Den hypotetiska maximala effekten skattar vi till max 0,1 procentenhet. Slutligen har vissa externa faktorer förändrats på ett sätt som skulle kunna påverka uppklaringen, men där effekterna var för sig är för små för att ge någon utslag. Det gäller att andelen svårutredda fall av misshandel mellan bekanta ökat, liksom andelen svårutredda fall av våldtäkt. Det gäller också att andelen polisanmälningar via internet – som sällan klaras upp – har ökat. Kanske hade personuppklaringsprocenten kunnat vara 0,1 procentenheter högre totalt sett om dessa försvårande omständigheter inte hade blivit vanligare sedan 2006.

Nedan summeras vad den samlade maximala effekten på personuppklaringsprocenten under perioden hypotetiskt skulle kunna vara.

Faktor	Hypotetisk maximal påverkan på den minskade personuppklaringsprocenten (procentenheter)
Fler FU-begränsningar	1,0
Fler mycket svårupplara de bedrägerier	0,2
Fler negativa drogtest	0,2
Ändrad åldersfördelning	0,1
En större andel mindre grova misshandelsfall, en större andel svårupplara de våldtäktsbrott och en större andel anmälningar via internet	0,1
Total hypotetisk maximal påverkan	1,6

Sammantaget visar skattningarna att om man antar att de studerade försvårande omständigheterna haft maximal effekt i form av färre upplara de brott, skulle de förklara en ganska stor del av den minskade personuppklaringen under perioden, i storleksordningen 1,6 procentenheter. Personuppklaringsprocenten minskade med närmare 4 procentenheter från 2006 till 2015, vilket innebär att med denna hypotetiska beräkning skulle en dryg tredjedel av minskningen *maximalt sett* kunna förklaras av de genomgånga externa faktorerna. Troligen är den reella betydelsen av de studerade faktorerna något lägre, dels för att effekten av FU-begränsningarna troligen överskattats i kalkylen, dels för att det kan finnas en samvariation mellan en del av faktorerna. Det skulle i så fall kunna medföra att vissa effekter ”dubbelräknas”.

Däremot är det svårt att mer exakt relatera effekten av förändringarna avseende dessa faktorer till de årsvisa variationerna i antalet och andelen personupplara de brott. Den årsvisa relationen mellan utvecklingen av de försvårande faktorerna och personuppklaringen är i flera avseenden svårtolkad och skulle av allt att döma vara mycket svår att belägga och förklara med trovärdiga analyser.

## Interna faktorerers betydelse

Den typ av faktorer som återstår att diskutera är sådana som har att göra med rättsväsendets, och då främst polisens, sätt att arbeta. Det torde vara allmänt erkänt att det finns utvecklingspotential vad gäller polisens arbete med att utreda brott, särskilt mängdbrott, och att det går att öka uppklaringen något genom ett mer effektivt arbetssätt. Det visades till exempel i projektet Brå-Lean, som drevs inom ramen för Brås utvärdering av satsningen på fler poliser (Brårapport 2014:17 och 2015:9). Grundtanken i projektet var att öka personuppklaringen genom ett bättre teamarbete och ett mer lärande arbetssätt. Det resultatet uppnåddes också. Under försöksperioden ökade personuppklaringsprocenten för de brottstyper som togs upp av patrull på Normalm i Stockholm från runt 39 procent till 46 procent. Särskilt kraftig var ökningen för brott mot person och förmögenhetsbrott, det vill säga stöld, skadegörelse, olaga hot och misshandel. Där ökade personuppklaringsprocenten från 10 till 20 procentenheter.

I den rapport som den nationella beredningsgruppen lämnade till polisens nationella operativa ledningsgrupp framhävs också behovet av bättre styrning, ledning och återkoppling i arbetet som en central faktor för att öka personuppklaringen av mängdbrott (Rapport från Nationella beredningsgruppen 2015-10-23).

Dessa problem förklarar dock inte varför personuppklaringen minskat sedan 2006. Om bristerna i polisens sätt att utreda mängdbrott varit oförändrade under perioden kan det vara en del av förklaringen till att personuppklaringen *inte ökat*, men det kan inte förklara att uppklaringen *minskat*. För att interna faktorer ska kunna vara en delförklaring till att färre brott klaras upp, måste dessa faktorer ha förändrats på något sätt.

Det finns ingen studie från vare sig polisen, Brå eller någon annan som belyst detta. Däremot kan man ha hypoteser om förändringar inom polisen under perioden som kan ha haft betydelse för personuppklaringen. De flesta av dessa tog Brå upp redan i utvärderingen av satsningen på 20 000 poliser, men någon fördjupad analys fanns det då inte utrymme för, och någon sådan har heller inte ingått i detta uppdrag.

Det finns dock två faktorer som man kan resonera kring, nämligen

- den stora personalomsättningen i början av perioden
- omorganisationen.

Nedan diskuteras dessa lite närmare. Utöver dessa faktorer finns dock skäl att även nämna de allra senaste årens ökade flyktingströmmar till Sverige, som har inneburit ett stor ökad arbetsbörda för polisen. Det har handlat både om uppgifter som har direkt

med mottagandet att göra, men även om brottslighet riktad mot flyktingförläggningar. En del av den personal som fått arbeta med dessa frågor bör rimligtvis vara poliser i yttre tjänst, som annars hade kunnat arbeta med förstahandsinsatser vid mängdbrott.

## **År 2011 var en tredjedel av alla poliser nyanställda**

Antalet poliser ökade med närmare 3 000 från slutet av 2006 till och med 2011, för att därefter ligga ganska oförändrat. Under perioden fram till och med 2011 ökade också antalet personuppklarade brott påtagligt, från runt 220 000 till 250 000, för att därefter sjunka tillbaka till samma nivå som 2006. Under den inledande perioden var det också stora pensionsavgångar, vilket fick till konsekvens att totalt sett en tredjedel av alla poliser inom polisen var nyanställda. Personalomsättningen ökade också rörligheten i organisationen totalt sett. Det man kan fundera över är hur den stora mängden erfarna poliser och den därmed sammanhängande rörligheten hanterades ute i organisationen, och hur kompetensen när det gäller både förstahandsinsatser och fortsatta utredningsinsatser säkrades. Hur påverkades arbetet med att utreda mängdbrott av personalförändringarna, dels under utvidgningsfasen, dels när utvidgningen var avslutad? Kan det vara så att liksom utvidgningen skedde gradvis, så ökade också problemen med ett stort antal nyanställda och stor rörlighet gradvis, och visade sig fullt ut först efter 2011?

I Brås utvärdering av satsningen på fler poliser framhöll flera polismyndigheter att det stora antalet nya poliser innebar stora utmaningar inför framtiden (Brå rapport 2013:12). Det gällde både att motivera och stimulera de nyanställda och att se till att de fick den vidareutbildning som de behövde. Brås studie i denna del gjordes dock redan 2012, och någon senare uppföljning av hur kompetensen och motivationen utvecklats bland dem som nyanställdes har inte gjorts.

## **Omorganisationen bör ha påverkat arbetet**

Något som rimligtvis bör ha haft stor inverkan på resultatutvecklingen är omorganisationen, där polisen gått från att bestå av 21 olika länsmyndigheter till en myndighet med sju regioner. Även om ett mål med omorganisationen är att göra verksamheten mer effektiv, är det ofrånkomligt att produktiviteten sjunker under den tid då omorganisationen pågår. Från när kan då omorganisationen sägas pågå? Att arbetet påverkats när själva omorganisationen sjösatts, det vill säga under 2014 och 2015, är ofrånkomligt. Det är dock inte orimligt att tänka sig att ”arbetsron” ute i organisationen börjat minska redan när beslutet att omorganisera togs och genomförandekommittén påbörjade sitt arbete, det vill säga 2012.

Sammantaget kan konstateras att när arbetet med att planera och genomföra omorganisationen till en myndighet inleddes, hade polisen just avslutat en annan större ombildning, i form av ett omfattande generationsskifte i organisationen. Enligt Brås mening bör här ligga en del av förklaringen till att den positiva resultatutveckling som pågick under åren 2006–2011 inte kunde stabiliseras, utan att resultaten återgick till 2006 års nivå.

### **Hur mycket färre brott klarar varje utredare upp?**

Slutligen finns skäl att lyfta fram att vad som kan framstå som en stor minskning i effektivitet från 2011 till 2015, med en minskning från 250 000 brott till 220 000 brott, får ett lite annat perspektiv om man bryter ner siffrorna på antalet utredare inom polisen. Det antalet har varit relativt konstant sedan 2011, och legat mellan drygt 5 400 och 5 800 (år 2011 var antalet utredare och förundersökningsledare 5 454, och 2015 var de 5 829). Fördelar man antalet uppklarade brott på dessa personer klarade de i genomsnitt upp 46 utredningar per person 2011 och 39 brott per person 2015 – en minskning med sju brott per person och år. Om man, utifrån resultaten av de tidigare redovisade maxskattningarna, skattar att tre av dessa brott förklaras av att de anmälda brotten blivit svårare att klara upp, återstår en minskning på fyra brott per år och utredare. Det är inte orimligt att tänka sig att det kan räcka med ganska små förändringar i organisationens effektivitet för att uppnå en minskning på den nivån. En större andel oerfarna utredare, och en kanske något svagare styrning och oro i organisationen till följd av en först kommande och sedan pågående omorganisation, torde vara tillräckligt för att få sådana effekter på personuppklaringen. Enligt Brås mening torde det emellertid också belysa att det inte bör vara omöjligt att förbättra personuppklaringen något. Det räcker med ett par fler uppklarade brott per utredare och år.

### **Resultatutvecklingen i ett europeiskt perspektiv**

Det kan slutligen finnas skäl att också ge ett lite bredare perspektiv på minskningen. Den fråga som då kan ställas är om minskningen innebär att svensk polis inte längre står sig väl när det gäller uppklarings av brott i jämförelse med andra europeiska länder. I slutrapporten till utvärderingen av satsningen på fler poliser (2014:17) presenterade Brå en studie som jämförde hur många brott som lagfördes per 1 000 invånare i Sverige 2012, i jämförelse med Norge, England, Danmark, Tyskland och Holland. Att jämförelsen gjordes med de måtten berodde på att länderna inte har en jämförbar anmälningsstatistik, men att de enligt nationella offerundersökningar tycks ha en ganska likartad brottsnivå. Där-

med borde också antalet lagföringar i relation till befolkningen vara ungefär detsamma. Det framkom då att länderna inte skilde sig särskilt mycket i antal lagföringar per 1 000 invånare. Norge låg högst med 16 lagföringar. I England, Sverige och Danmark var antalet 14, i Tyskland 12 och i Holland 10. Det hade också varit intressant att relatera ländernas lagföringsnivå till antalet utredande poliser och åklagare, för att se om det fanns skillnader i det avseendet. Att få tillförlitliga och jämförbara uppgifter om det är dock svårt.

Det antal brott som svensk polis klarar upp i dag är lägre än i den förra mätningen, men utvecklingen har inte heller varit positiv för de andra länder som ingick i jämförelsen, om man följer dem ytterligare två år.<sup>22</sup> Även där har antalet lagföringar per 1 000 invånare minskat. Det kan vara ett tecken på att den ökning av andelen svårupplösta brottsanmälningar, som vi kunnat konstatera för Sverige, också förekommer och ger utslag i övriga europeiska länder.

**Tabell 6. Lagföringar per 1 000 invånare år 2012 och 2014**

	2012	2014
Sverige	14	11
Norge	16	15
Danmark	14	12
Tyskland	12	11

Sammantaget visar jämförelsen att antalet upplösta brott i termer av lagföringar i relation till befolkningen fortfarande är ungefär detsamma i Sverige som i flera jämförbara europeiska länder.

<sup>22</sup> England ingår inte i den uppföljande jämförelsen. England ändrade sin statistik 2013 och har därför inga jämförbara uppgifter från 2015, och för Holland saknas aktuella uppgifter.

# Bilaga 1.

## FU-begränsningarnas betydelse för resultaten 2006–2014 (Brå 2015:17)

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

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

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

### Syften med studien

Brå har fått i uppdrag av regeringen att analysera hur olika faktorer kan ha påverkat rättsväsendets resultatutveckling när det gäller utredning och lagföring. Uppdraget omfattar tre del-

områden, varav ett avser användningen av FU-begränsning och behandlas i denna delrapport. I uppdraget anges att

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

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

## FU-begränsning vanligast vid flerfaldig brottslighet

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

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

## Främst mängdbrott bakom FU-begränsningarna

Beslut om FU-begränsning kan i princip tas för alla typer av brott. Förutsättningarna för att FU-begränsa förundersökningar skiljer sig dock åt för olika brottstyper, bland annat för att hänsyn behöver tas till allmänna eller enskilda intressen. När

ett beslut om FU-begränsning övervägs behöver hänsyn exempelvis tas till graden av personlig kränkning och förekomsten av ersättningsanspråk. Det vanligaste är att besluten om FU-begränsning fattas för mängdbrott som bedrägeribrott, stöldbrott, narkotikabrott och trafikbrott, samt för brott mot person. Dessa brottskategorier stod tillsammans för hela 70 procent av alla beslut om FU-begränsning under 2014.

## Användningen av FU-begränsningar har ökat

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

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

## Nya riktlinjer från Riksåklagaren kan förklara ökningen 2006–2009

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



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

### **Polisens nya befogenheter fick ett tydligt genomslag**

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

### **FU-begränsningar vid snatteri, narkotikabrott och trafikbrott har ökat sedan 2013**

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

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

Besluten om FU-begränsningar fattas inte snabbare sedan lagändringen

En ambition när polisen fick möjlighet att fatta beslut om FU-begränsning var att beslutet skulle kunna fattas i ett tidigare skede i utredningsprocessen. Vid en analys av tiden mellan anmälan och tiden för FU-begränsningsbeslutet har Brå dock inte kunnat se någon tydlig förändring i den genomsnittliga tiden från registrering av anmälan till beslut av FU-begränsning före och efter 2013. Jämför man perioderna framgår det att den sammanlagda mediantiden fram till beslut om FU-begränsning uppgick till 70 dagar före 2013 och 69 dagar därefter.

### **Minskad administration och arbetsbörda?**

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

### **Hur har personuppkläringen påverkats?**

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

### **Begränsat utrymme för påverkan på antalet personuppklarade brott**

Det som först bör betonas är att besluten om FU-begränsning utgör en mycket liten del av samtliga beslut som rör anmälda brott. De utgjorde 4 procent av besluten 2014, medan 80 procent lades ned av andra skäl och 15 procent personuppklarades. Det innebär att besluten om FU-begränsning inte kan ha haft någon

större betydelse för antalet och andelen personupplärade brott. Annorlunda uttryckt har de personupplärade brotten sedan 2011 minskat med ungefär 38 600 beslut (varav 26 000 avsåg åtalsbeslut), medan FU-begränsningarna ökat med 4 050 beslut under samma period. Utrymmet för påverkan är med andra ord begränsat.

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

### **Personuppläringensprocenten hade hypotetiskt sett kunnat vara knappt 2 procentenheter högre**

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

Inverkan på antalet personupplärade brott kan däremot ha varit betydligt större. Av Brås analyser framgår att nivån för antalet personupplärade brott hade varit upp till 20 procent högre under perioden om möjligheten att FU-begränsa inte hade funnits. Eftersom antalet beslut om FU-begränsning är så litet i förhållande till antalet personupplärade brott, ger de dock ingen större inverkan på själva utvecklingen av personupplärade brott under perioden. En liten skillnad kan dock ses för utvecklingen 2013–2014, då beräkningarna visar att antalet personupplärade brott, i stället för att minska, hade ökat något (2 procent) om möjligheten att FU-begränsa inte hade funnits. Den sammantagna

slutsatsen är dock att användningen av FU-begränsningar inte kan förklara minskningen av antalet personuppklarade brott sedan 2011, annat än i relativt liten utsträckning.

## Bilaga 2.

# Brottens ändrade karaktär (Brå 2016:18)

Personuppleringen är ett centralt uppföljningsmått för polisens verksamhet. Efter 2010 har andelen och antalet personupplara-  
de brott minskat totalt sett. Denna minskning följer på den  
satsning på fler poliser som regeringen genomförde mellan åren  
2006 och 2010. En av förväntningarna med denna satsning var  
att verksamhetsresultaten skulle förbättras.

I samband med utvärderingen av satsningen undersökte Brå ett  
antal möjliga förklaringar till att personuppleringen minskat.  
I slutrapporten (Brå 2014) lyfte Brå fram ett par frågor som Brå  
då inte hade haft möjlighet att undersöka empiriskt. En av dessa  
rörde huruvida polisanmälda ärendens karaktär har förändrats på  
ett sådant sätt att det påverkar personuppleringen negativt. Mot  
bakgrund av detta har Brå nu haft i uppdrag av regeringen att  
undersöka om de brottsärenden som rättsväsendet har att hantera  
har blivit mer svårupplara-  
de. I uppdraget ingår det också att  
uppskatta hur detta i så fall har påverkat personuppleringen. En-  
ligt uppdraget ska analyserna omfatta utvecklingen sedan 2006,  
men med särskilt fokus på utvecklingen under senare år.

### Tre brottstyper, tre år och 1 700 ärenden

Sedan 2006 har det anmälts mellan 1,2 och 1,5 miljoner brott  
per år. Det går, med sådana volymer, inte att undersöka karak-  
tären på samtliga dessa brott. Brå har valt att fokusera på tre  
brottstyper, nämligen *bedrägeri*, *misshandel mellan obekanta*  
och *misshandel mellan bekanta*. För samtliga dessa brottstyper  
har personuppleringen minskat under den aktuella perioden.  
Dessa tre brottstyper utgör tillsammans en så pass stor del av  
den anmälda brottsligheten att de skulle kunna ha en inverkan  
på den totala utvecklingen av personuppleringen. I uppdraget

till Brå har regeringen pekat på ett antal faktorer som Brå ska undersöka, och dessa faktorer är väl tillämpliga att studera med avseende på de utvalda brottstyperna. Brå har också i tidigare studier undersökt vilka faktorer som påverkar sannolikheten för att ärenden som rör dessa brottstyper ska personuppläras, vilket underlättar analysen i föreliggande studie.

För att kunna undersöka *utvecklingen* av ärendenas karaktär har Brå valt att göra tre nedslag i tiden 2006, 2010 och 2013.

Brå har samlat in och analyserat totalt 1 700 ärenden. Uppdelat på tre brottstyper och tre analysår blir det cirka 200 ärenden per brottstyp och år.

## Ökande andel svårupplärade bedrägerier

Huvudfrågan i uppdraget är alltså om ärendena har blivit mer svårupplärade. För att svara på detta har Brå undersökt om ett antal försvårande omständigheter har blivit vanligare över tid. De omständigheter som har undersökts i bedrägeriärendena är

- om det i anmälan saknas uppgifter som skulle kunna leda till att en gärningsperson kan identifieras
- om gärningspersonen har begått brottet med hjälp av internet
- om det i ärendena finns kopplingar till utlandet.

Det generella mönstret i materialet är en ökande andel ärenden där någon av dessa försvårande omständigheter förekommer. Dessutom ökar andelen ärenden där minst två av dessa tre omständigheter förekommer samtidigt, något som torde göra dem särskilt svåra att personupplära.

Ökningarna sker dock inte mellan samtliga tre studerade år. Mellan 2006 och 2010 ökade andelen ärenden där det saknas uppgifter om gärningspersonen (från 25 till 36 procent), andelen ärenden med kopplingar till utlandet (från 11 till 23 procent) och andelen ärenden där minst två av dessa förhållanden förekom samtidigt (från 11 till 21 procent). Skillnaderna var statistiskt signifikanta. Mellan 2010 och 2013 ökade dock inte någon av dessa omständigheter i ärendematerialet.

När det gäller andelen ärenden där gärningspersonen har begått brottet med hjälp av internet ökade detta bara mellan 2010 och 2013 (från 30 till 38 procent). Ökningen var inte statistiskt signifikant. Men enligt den officiella statistiken har antalet anmälningar om datorbedrägerier och bedrägerier med hjälp av internet ökat kraftigt efter 2010, vilket talar för att ökningen i materialet ändå kan anses vara reell.

## Bedrägeriärendenas förändrade karaktär kan ha haft viss effekt på personuppleringen

Kan då den ökade andelen ärenden med försvårande omständigheter tänkas ligga bakom den minskade andelen personupplara- de bedrägerier? För att pröva den frågan delades materialet upp i personupplara- de respektive icke personupplara- de ärenden. Det som undersöktes var om andelen ärenden med försvårande omständigheter ökade mer bland de icke personupplara- de ären- dena än bland de personupplara- de. Detta skulle i så fall antyda att en ökning av sådana svårupplara- de ärenden kan ha haft betydelse för den minskade personuppleringen.

Analyserna visar att ärenden med försvårande omständigheter bara ökade bland de icke personupplara- de ären- dena i mate- rialet, inte bland de personupplara- de. Det ökade inflödet av sådana ärenden skulle alltså delvis kunna förklara av den ökade andelen ärenden som inte personupplara- ts.

I rapporten görs en grov beräkning av hur personuppleringen skulle ha sett ut om inte anmälningarna om svårupplara- de be- drägerier hade ökat efter 2006. Beräkningen baseras på de ären- den där två eller fler försvårande omständigheter förekommer samtidigt. Det visar sig att andelen personupplara- de bedrägerier ändå skulle ha minskat, men minskningen skulle ha gått från 17 till 12 procent mellan 2006 och 2013 istället för, som nu, från 17 till 10 procent.

## Olika utveckling för de två typerna av misshandel

Brå har undersökt om det är en ökning i andelen misshandelsä- renden där det förekommer försvårande omständigheter. Ären- dena analyserades uppdelade på misshandel mellan obekanta respektive misshandel mellan bekanta. För båda typerna av misshandel undersöktes dock samma omständigheter, nämligen

- våldets och skadornas karaktär
- målsägarens vilja att delta i utredningen
- hur känd gärningspersonen var vid anmälningstillfället
- om den misstänkte erkänner
- om den misstänkte gjort en motanmälan
- vittnenas medverkan i utredningen.

Genomgången visar att hälften av omständigheterna har för- ändras över tid. Det som *inte* förändrats är målsägarens vilja att medverka, huruvida den misstänkta gärningspersonen erkänner och om den misstänkta gärningspersonen gjort en motanmälan.

Övriga omständigheter har förändrats för antingen båda eller bara den ena av misshandelstyperna.

## Ökad andel lindriga fall av misshandel mellan obekanta

De omständigheter som har förändrats i materialet gällande misshandel mellan *obekanta* är graden av våld och skador och hur känd gärningspersonen är vid anmälningstillfället.

Andelen lindriga fall, det vill säga fall där både våldet och skadorna varit av lindrig art, ökade från 15 till 24 procent mellan 2006 och 2013, en ökning som är statistiskt signifikant. Det som gör dessa lindriga fall svårupplärade är att det inte finns några synliga skador från misshandeln som kan dokumenteras och tjäna som bevisning i ärendet. Det blev samtidigt mindre vanligt att någon vid anmälningstillfället kunde peka ut eller tala om vem gärningspersonen var. Andelen sådana ärenden minskade från 45 till 36 procent, en skillnad som dock inte var statistiskt signifikant.

Ett ärende där dessa två försvårande omständigheter sammanfaller torde bli särskilt svårt att personupplära. I totalt 13 procent av ärendena föreligger båda dessa omständigheter. Andelen sådana ärenden i materialet ökade från 9 till 16 procent, en skillnad som inte är statistiskt signifikant.

## Ökad andel svårupplärade ärenden har haft begränsad påverkan på personupplärningen av misshandel mellan obekanta

Nästa steg i analysen var att undersöka om den ökade andelen svårupplärade ärenden kan tänkas ligga bakom den minskade personupplärningen, eller annorlunda uttryckt, den ökade andelen icke personupplärade brott. Liksom för bedrägerierna undersöktes om de försvårande omständigheterna ökade mer bland de icke personupplärade ärendena än de personupplärade.

Analysen visar att andelen lindriga misshandelsärenden ökar *både* bland de icke personupplärade och de personupplärade. Andelen ärenden där gärningspersonen inte är identifierad, samt där detta sammanfaller med att misshandeln varit lindrig, ökar däremot *bara* bland de icke personupplärade och inte bland de personupplärade ärendena i materialet (se översikt i figur 1). Ökningen av andelen lindriga ärenden torde alltså inte i sig kunna förklara den minskade personupplärningen. Däremot framstår det som att en ökning av andelen ärenden där de två omständigheterna sammanfaller skulle kunna ha haft betydelse.



Figur 1. Riktningen på utvecklingen mellan åren 2006 och 2013 av andelen lindriga misshandelsärenden mellan obekanta, andelen ärenden där det inte finns uppgifter om gärningspersonen (gp) eller där båda dessa omständigheter sammanfaller, bland icke personuppljade respektive personuppljade ärenden i materialet.

	Icke personuppljade ärenden	Personuppljade ärenden
Lindrig misshandel	↗	↗
Inga uppgifter om gärningspersonen	↗	↘
Lindrig misshandel och inga uppgifter om gp	↗	↘

Brå har beräknat i vilken omfattning ökningen av svåruppljade misshandelsärenden mellan obekanta kan ha påverkat personuppljningen. Beräkningarna omfattar bara de ärenden där misshandeln varit lindrig *och* där det saknas uppgifter om gärningspersonen. Enligt beräkningarna skulle personuppljningen av misshandel mellan obekanta minska även om anmälningar om svåruppljade misshandelsfall inte hade ökat efter 2006. Andelen personuppljade ärenden skulle i så fall ha minskat från 16 till 15 procent istället för, som nu, från 16 till 14 procent mellan 2006 och 2013, det vill säga med en (1) procentenhet istället för två.

### Ingen tydlig koppling mellan ärendenas karaktär och personuppljningen av misshandel mellan bekanta

När det gäller misshandel mellan *bekanta* har det också skett förändringar i graden av våld och skador. Det mest framträdande är att de allra allvarligaste fallen minskar i andel och de mindre allvarliga fallen ökar något. Ser man till de allra lindrigaste fallen sker inte motsvarande ökning som för misshandel mellan obekanta. Den minskade personuppljningen för misshandel mellan bekanta verkar alltså inte kunna förklaras av ett ökat inflöde av lindriga och därför svårutredda ärenden.

I materialet blir det något vanligare att förhörda vittnens vittnesmål *inte* styrker den misstänka gärningspersonens skuld. Detta förekommer dock i lika hög grad bland de icke-personuppljade ärendena som bland de personuppljade. Enligt analyserna torde alltså inte heller ett ökat inflöde av sådana ärenden ha påverkat personuppljningen i någon avgörande omfattning.

Den sammantagna bedömningen blir alltså att de förändringar i ärendenas karaktär som undersökts här inte torde ha haft någon direkt påtaglig betydelse för den minskade personuppljningen vid misshandel mellan bekanta under perioden 2006–2013.

## Slutsatser

Syftet med detta uppdrag har varit att undersöka om ärendenas karaktär har ändrats och om dessa förändringar i så fall kan ha haft betydelse för utvecklingen av personuppleringen.

När det gäller bedrägerier visar studien att andelen mycket svårutredda ärenden ökat. Detta, i kombination med ett kraftigt ökat inflöde av polisanmälningar rörande bedrägeri, har haft betydelse för den minskade personuppleringen. Det har inte ingått i uppdraget att analysera möjliga åtgärder från polisens sida för att möta dessa ökade svårigheter. I Brås tidigare kartläggning av bedrägeribrottsligheten i Sverige tas dock frågan upp, och då diskuteras både behovet av mer utredningsresurser och förbättrad utredningskompetens hos polis och åklagare. I det sammanhanget framhålls emellertid också att även om ett tillskott av resurser och en höjning av kompetensen skulle kunna öka effektiviteten i rättsväsendets hantering av bedrägerier, är brottsvolymen för stor för att mer än en bråkdel av anmälningarna ska kunna klaras upp. Det understryker betydelsen av att samhällets brottsförebyggande arbete utvecklas så att inflödet av anmälningar minskar (Brå 2016b).

Den minskade personuppleringen av misshandelsbrott kan däremot inte lika tydligt härledas till en ökat inflöde av mer svårupplarade anmälningar på motsvarande sätt som för bedrägerierna. När det gäller misshandel mellan obekanta kan förändringarna i ärendenas karaktär ha haft betydelse, om än begränsad, för utvecklingen av personuppleringen. För misshandel mellan bekanta är kopplingen mellan förändringar i ärendenas karaktär och den minskade personuppleringen däremot inte uppenbar.

Det bör slutligen nämnas att det är möjligt att ärendenas karaktär *har* förändrats mer än vad analyserna visar, men att Brå inte har lyckats fånga dessa förändringar med det aktuella ärendematerialet. Det kan dock också vara så att det är andra faktorer som har spelat större roll för personuppleringen av misshandel än ärendenas karaktär, exempelvis hur arbetet är organiserat eller hur tillgängliga resurser fördelats. Detta är dock faktorer som ligger utanför detta uppdrag.

## Bilaga 3.

# Har ökade beviskrav påverkat personuppleringen? (Brå 2016:19)

Mellan 2006 och 2010 ökade poliskåren med 2 500 nya anställda. En av förhoppningarna bakom denna regeringsavsatsning var att polisens utredningsarbete skulle förbättras. Man hoppades till exempel att personuppleringen av anmälda brott skulle öka. Denna effekt uteblev dock och i stället har personuppleringen minskat under de senaste åren. Brå har tidigare sökt förklaringar till varför fler poliser inte gav ökad personupplering (Brå 2014:17). Under denna utredning framkom flera möjliga orsaker till personuppleringens nedåtgående trend som inte utreddes inom ramen för det projektet. Tre av dessa eventuella orsaker bakom personuppleringens nedåtgående trend har Brå sedan fått i uppdrag av regeringen att utreda. Dessa tre faktorer är användningen av förundersökningsbegränsning (resultatet presenteras i Brå 2015:7), förändringar i brottens karaktär (resultatet presenteras i Brå 2016:18) och förändrade krav på bevisning (som behandlas i denna rapport).

### Ökade beviskrav hos domare?

En utgångspunkt för denna studie är den samstämmiga bild som polisen gav i utvärderingen av satsningen på 20 000 poliser, att åklagarnas krav på teknisk bevisning ökat. Åklagare som Brå intervjuade ansåg å sin sida att domstolarnas krav på bevisning ökat. De menade att dessa ökade beviskrav från domstolar även hade påverkat dem på så sätt att de nu ställer högre krav på den bevisningen som framkommer i förundersökningarna för att personupplara ärendet.

Brå har därför fått i uppdrag att dels studera om domstolarnas krav på bevisning i brottmål har förändrats och vad det i så fall beror på, dels vilken betydelse de eventuella förändringarna i domstolarnas krav har haft för utvecklingen av personuppklarade brott. Brå har i samråd med justitiedepartementet valt att främst inrikta sig på den andra delfrågan i uppdraget – den om de eventuella förändringarnas betydelse för personuppklaringen.

Eftersom det är åklagare och inte domstolar som fattar de personuppklarande besluten, på grundval av polisens utredning, så ligger fokus i denna rapport på dessa delar av rättsprocessen. Brå har därmed valt att fokusera på poliser och åklagares *bild* av vilka krav som ställs på bevisning i förundersökningar. Huvudfrågan i rapporten är: Har polisens och åklagarnas arbetsätt förändrats så att mer bevis samlas in eller strängare beviskrav ställs i de fall där ett personuppklarande beslut fattas?

### **Prejudicerande domar?**

När domare ökar sina krav på bevisning är detta ofta som en konsekvens av prejudicerande domar. Brå har sökt prejudicerande domar från åren 2006–2013 som behandlar kraven på bevisning när det gäller de tre utvalda brotten. Det har dock inte gått att hitta några sådana domar rörande misshandel mellan obekanta eller olaga hot. Däremot finns det ett antal domar från Högsta domstolen som rör bevisningen i våldtäktsmål. Den slutsats som både juridiska forskare och Åklagarcentrum drar av dessa är att det skett en skärpning av kraven, men att den ägde rum före 2006. Detta motsäger dock inte möjligheten att domsutslag på lägre nivåer kan ha gett åklagarna bilden att kraven på teknisk bevisning – eller annan bevisning – skärpts.

### **Tre brottstyper, tre år, 1 500 kodade förundersökningar**

För att undersöka eventuella förändringar poliser och åklagares arbetsätt har Brå studerat material från förundersökningar.

Brå har i samråd med åklagarmyndigheten valt ut tre brottstyper, misshandel mellan obekanta, olaga hot och våldtäkt. Åklagarmyndigheten uppfattar att beviskraven kan ha ökat när det gäller just dessa tre typer av brott. Därtill kommer att det är brottstyper där personuppklaringen minskat under de senaste åren.

Vidare har Brå endast tittat på ärenden där det finns en skäligen misstänkt gärningsperson.

Då studien syftar till att analysera förändringar över tid har Brå jämfört bevisläget i förundersökningar från 2013 med 2006. Vi har även inkluderat ärenden från 2010 som jämförelseår.

Brå har gjort ett slumpmässigt urval av förundersökningar från de aktuella brottstyperna och åren. Totalt har cirka 1 500 förundersökningar kodats utifrån förekomsten av olika former av bevismedel och bevisfakta som kan knyta en gärningsperson till brottet. Bevisen har delats in i fyra kategorier, varav två avser utsagor från målsägaren och en misstänkt, och två avser stödbevisning, nämligen vittnen och teknisk bevisning.

Att läsa och analysera så pass många förundersökningar är både resurs- och tidskrävande. Materialet erbjuder en unik möjlighet att på ett kvantitativt sätt besvara frågan om polis och åklagare har skärpt sina krav på bevisning.

### **Inget generellt stöd för att polisen har förändrat sitt arbete**

Analysen ger inte stöd för att polisen skulle ha börjat samla in mer bevis i förundersökningarna. Det har inte blivit vanligare att förhör med målsägare, misstänkt eller vittne genomförs eller att polisen samlar in teknisk bevisning.

Olaga hot skiljer sig delvis från detta mönster. Där visar genomgången en ökning av andelen ärenden där teknisk bevisning samlas in. Poliser vi talade med ansåg att detta möjligtvis beror på att allt fler olaga hot sker digitalt, vilket skulle kunna tyda på att denna ökning har att göra med att olaga hoten kan ha ändrat karaktär snarare än att polisen ändrat sitt sätt att arbeta för att möta ökade beviskrav.

### **Inget generellt stöd för att åklagare har förändrat sitt arbete**

Brå ser inte att bevisläget i de personupplklarade brotten vad gäller brottstyperna misshandel mellan obekanta och olaga hot blivit bättre 2013 jämfört med 2006. Analysen visar därmed inte tecken på att åklagarna ställer krav på att det ska finnas mer bevis 2013 än vad de gjorde 2006 för att ett fall ska personuppläras.

Vad gäller våldtäkt är bilden annorlunda. Bevisläget har i vissa aspekter förbättrats medan det i andra aspekter har försämrats. Det har blivit mer vanligt att det finns vittnen som helt eller delvis kan beskriva vad som hänt i de personupplklarade fallen. Det har även blivit mer vanligt att det förekommer teknisk bevisning som kan styrka brottet.<sup>23</sup> Samtidigt har blivit mindre vanligt att målsägaren på ett tydligt sätt kan återge händelsen.

<sup>23</sup> Denna skillnad är dock inte statistiskt signifikant.

## **Tecken på att de anmälda våldtäkterna ändrat karaktär**

Som går att läsa ovan har det skett vissa förändringar i de personuppläsnade brotten gällande våldtäkt. Även vad gäller de anmälda våldtäkterna totalt sett så ser vi samma mönster. Det har blivit mer vanligt att det finns vittnen som helt eller delvis kan beskriva vad som hänt, samtidigt som det har blivit mindre vanligt att målsägaren kan återge händelsen på ett tydligt sätt.

Orsaken till att det i fler anmälda och uppläsnade fall saknas en målsägare som kan återge händelsen torde delvis vara en konsekvens av att lagen ändrades halvårsskiftet 2013. Förändringen innebar att våldtäktsbrottet utvidgades så att det blev tydligt att övergrepp där offret befunnit sig i ett hjälplöst tillstånd på grund av sömn eller berusning skulle räknas som våldtäkt. Å andra sidan sker dessa fall oftare i sammanhang där det finns vittnen som kan beskriva vad som skett före och efter den anmälda händelsen.

En annan påtaglig förändring som vi visar i vår studie är att en mindre andel av anmälningarna av våldtäkt sker i direkt anslutning till att händelsen ägt rum. Detta får tydliga konsekvenser för möjligheten att samla in teknisk bevisning: Det går mindre ofta att göra DNA-tester och de skador som offret kan ha fått försvinner. Brå ser alltså ovan nämnda förändringar som tecken på att anmälningarna till viss del har ändrat karaktär.

## **Varför stämmer inte poliser och åklagares bild av förändrade arbetsätt överens med våra resultat?**

En utgångspunkt för Brås studie var den bild av ökade beviskrav som framkom från poliser och åklagare i samband med myndighetens utvärdering av satsningen på 20 000 poliser (Brå 2013:20). Trots att poliser och åklagare förmedlar en bild av att de förändrat sitt sätt att arbeta som en konsekvens av domares ökade beviskrav, så har vi i vår analys inte kunnat hitta tecken på att det skulle vara på så vis. Det skulle kunna vara så att de faktiskt har förändrat sitt sätt att arbeta på ett sätt som inte fångas upp inom ramen för denna undersökning.

En eventuell förklaring är att det faktiskt har skett förändringar, men att dessa skedde innan år 2006. Det som skulle kunna tala för detta när det gäller våldtäkter är bland annat att HD:s krav på bevis i våldtäktsärenden anses ha skärpts under 1990-talet, men att senare HD-domar främst innebär ett stadfästade av tidigare praxis. Ett ytterligare argument för att förändringarna i synen på vilken bevisning som krävs i brottmål, är utvecklingen av det årliga antalet DNA-tester på SKL (i dag NFC). Antalet

sådana tester ökade under de första fem åren av 2000-talet men har därefter legat ganska stabilt (NFC årsredovisning 2015).

Den andra förklaringen är att polisen har förändrat sitt arbetssätt på ett sätt som vi inte har kunnat mäta i vår studie. En del av de poliser som Brå diskuterat studiens resultat med berättar till exempel att de ökat antalet intervjuer med vittnen och målsägare, eller förändrade arbetssätt vid insamlande av teknisk bevisning. Den typen av detaljer fångades dock inte upp av Brås kodschema.

## Brås bedömning

### Hur ska resultaten tolkas i relation till den sjunkande personuppkläringen?

I uppdraget ingår att belysa vilken betydelse de eventuella förändringarna kan ha haft för utvecklingen av personuppklärade brott. Genomgången ger inte något stöd för att det skett några större förändringar när det gäller vare sig polisens arbete med att samla in bevis eller åklagarnas krav på bevis för lagföring. Mot den bakgrunden talar inte studien för att förändringar när det gäller beviskrav haft någon direkt betydelse för den sjunkande personuppkläringen. Här bör man dock lägga in brasklappen att det, som nämnts ovan, kan ha skett förändringar i polisens sätt att samla in bevis som inte fångas upp i Brås studie. Det är möjligt att en mer förfinad datainsamling skulle visa att polisen förhör målsägaren fler gånger än tidigare, förhör fler vittnen och besöker brottsplatsen oftare. Det skulle i så fall kunna leda till att bevisläget förbättrats både i utredningarna och i de ärenden åklagarna väljer att lagföra. Om så skulle vara fallet skulle det kunna ha påverkat personuppkläringen negativt eftersom varje utredning tar längre tid om mer utredningsinsatser vidtas. Med oförändrade utredningsresurser leder detta till att man hinner ”producera” färre ärenden som överlämnas till åklagare. Brås samlade bedömning är dock att om polisens arbetssätt påtagligt förändrats borde det ha fått ett genomslag även när det gäller det som belyses i genomgången. Slutsatsen är alltså att det inte är troligt att förändrade beviskrav haft någon direkt betydelse för utvecklingen av personuppkläringen.

### Förändringar i våldtäkternas karaktär kan ha påverkat personuppkläringen

Det är frågan om eventuellt ökade beviskrav som står i fokus i denna rapport, och inte om ärendena ändrat karaktär. Den frågan belyses i en ytterligare rapport som presenteras samtidigt med denna. Eftersom våldtäkt inte ingår bland de brott som tas

upp i den studien<sup>24</sup> kan det dock finnas skäl att här lyfta fram att dessa ärenden ändrat karaktär under perioden, på ett sätt som gör dem svårare att klara upp. Detta kan ha bidragit till att personuppleringen sjunkit något. Exakt hur stor den effekten kan ha varit går dock inte att uttala sig om.

---

<sup>24</sup> Där studeras bedrägeri och misshandel.





Mellan åren 2006 och 2010 genomförde regeringen en satsning som innebar att antalet poliser ökades med närmare 2 500 personer, vilket bland annat förväntades leda till en större andel personuppklarade brott. Istället har andelen minskat sedan 2011.

Regeringen gav därför Brå i uppdrag att undersöka ett antal möjliga förklaringar till denna minskning. I tre delrapporter har Brå studerat betydelsen av

- att antalet beslut om förundersökningsbegränsning ökat (Brå 2015:17)
- att brottslighetens karaktär kan ha förändrats (Brå 2016:18)
- att beviskraven kan ha ökat (Brå 2016:19).

I denna rapport görs en samlad bedömning av hur dessa olika faktorer kan ha påverkat personuppklaringen, på grundval av de tre delstudierna, statistik och polisiär kunskap.

Rapporten vänder sig främst till regeringen och personer inom rättsväsendet som har till uppgift att följa och hantera rättsväsendets resultatutveckling.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

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

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